

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
F A C U L T A D D E D E R E C H O

---

---

EVOLUCION LEGISLATIVA Y DOCTRINARIA  
DE LA REFORMA AGRARIA

T E S I S

*que para obtener el título de*

LICENCIADO EN DERECHO

*presenta*

ALBERTO CINTA GUZMAN



MEXICO



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A mis padres:*

**CARLOS M. CINTA**

*Con mi cariño y respeto a su vida de lucha*

**MARIA G. DE CINTA**

*Con amorosa gratitud por sus virtudes de madre*

*A mis hermanos*

**A los Sres.:**

*Lic. y Sen. Antonio Mena Brito*

*Lic. Henrique González Casanova*

*Lic. Horacio Labastida*

*Lic. René Catalán Díaz*

*Lic. Augusto Gómez Villanueva*

*A la Dra. Martha Chávez de Velázquez*

*Con mi gratitud y afecto*

*A la memoria del señor*

*Lic. René Ricaud Santos*

# INDICE

## CAPÍTULO I

Pág.

<b>LAS IDEAS JURIDICAS AGRARIAS MEXICANAS DE LA COLONIA AL PORFIRISMO</b> .....	13
1.—Injusta organización de la propiedad. Evolución de la misma durante los siglos xvii y xviii. 2.—Pensamiento de los insurgentes en materia agraria. Hidalgo y Morelos como visionarios de la Reforma Agraria. 3.—El problema de la propiedad de la iglesia. Sus efectos económicos y sociales. 4.—Pensamiento de los Reformadores y la Constitución de 1857. 5.—Influencia de la Ley de Colonización del 15 de diciembre de 1883.	

## CAPÍTULO II

<b>LA SITUACION DEL CAMPO MEXICANO EN 1910</b> .....	45
1.—Examen socio-económico de la situación del campo y el campesino en 1910. 2.—La legislación vigente y las opiniones de los porfiristas. 3.—Importancia del Manifiesto del Partido Liberal de 1906. 4.—Francisco I. Madero y la Sucesión Presidencial.	

## CAPÍTULO III

<b>LAS IDEAS AGRARIAS DE LAS DISTINTAS FACCIÓNES REVOLUCIONARIAS, SU REPERCUSION EN LA LEGISLACION AGRARIA REVOLUCIONARIA Y EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL</b> .....	61
1.—Precursores: a) Molina Enríquez; b) Wistanox Luis Orozco; c) González Roa. 2.—El Plan de San Luis y los distintos planes revolucionarios: a) Plan de Ayala; b) Plan Orozquista; c) Ley agraria del villismo; y el pensamiento de Luis Cabrera. 3.—El Constituyente de 1916-17 y el artículo 27 Constitucional. Sus principios esenciales y su esencia nacionalista.	

SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO IV

REALIZACIONES DE LA REFORMA AGRARIA A TRAVES DE LOS GOBIERNOS REVOLUCIONARIOS, DE 1917 A 1958 ..... 79  
1.—Legislación agraria y modificaciones sufridas por el Art. 27 Constitucional en 46 años de vigencia. 2.—La tierra distribuida y el cambio de la estructura agraria mexicana. 3.—Viejos y nuevos problemas del campo.

CAPÍTULO V

EL REGIMEN ACTUAL, SU OBRA AGRARISTA Y LA REFORMA AGRARIA INTEGRAL ..... 103  
1.—Los actos de gobierno. La tierra distribuida y el pensamiento agrarista de Adolfo López Mateos. 2.—Las medidas legislativas agrarias. 3.—La Reforma Agraria Integral.

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES ..... 111  
BIBLIOGRAFIA ..... 115

## **Capítulo I.- Las Ideas Jurídicas Agrarias Mexicanas de la Colonia al Porfirismo**

Indudablemente, la conquista trajo como consecuencia un cambio radical en la organización política, social y económica de los aztecas. Dentro de esta realidad histórica, surgió la incipiente estructura jurídica de la propiedad en la Nueva España; propiedad que fue "legalizada" por la Bula Noverint Universi del Papa Alejandro VI, de 4 de mayo de 1493. Suma importancia reviste esta bula, ya que en ella se basó el derecho de propiedad de los reyes de España para sus posteriores conquistas.

"Así que todas sus islas, y tierras firmes halladas, y que se hallaren descubiertas, y que se descubrieren desde la dicha línea azia el Occidente, y Mediodía, que por otro Rey, o Príncipe Christiano no fueron actualmente poseidas hasta el día del nacimiento de nuestro Señor Jesu Christo próximo pasado, del cual comienza el año presente del mil quatrocientos y noventa y tres, quando fueron por Vuestros Mensageros, y Capitanes halladas algunas de las dichas Islas; por la autoridad del Omnipotente Dios, a Nos en San Pedro concedida, y del Vicariato de Jesu Christo, que exerceemos en las tierras, con todos los Señoríos de ellas, Ciudades, Fuerzas, Lugares, Villas, Derechos, Jurisdicciones, y en todas sus pertenencias, por el tenor de las presentes, les damos, concedemos, y asignamos a Vos, y a los Reyes de Castilla, y de León Vuestros herederos, y sucesores: Y hacemos, constituimos, y deputamos a Vos, y a los dichos Vuestros herederos, y sucesores Señores de ellas con libre, lleno, y absoluto poder, autoridad, y jurisdicción con declaración, que por esta nuestra donación, concesión, y asignación, no se entiende ni se pueda entender que se quita, ni haya de quitar el derecho adquirido a ningún Príncipe Christiano que actualmente hubiera poseído las dichas Islas, y tierras firmes hasta el susodicho día de Navidad de nuestro Señor Jesu Christo"... Y, más adelante insiste amenazadoramente: "...Así, que a ningún hombre sea lícito quebrantar, o con atrevimiento temerario ir contra esta nuestra Carta de encomienda, amonestación, requerimiento, donación, concesión, asignación, constitución, deputación, decreto, mandato inhibición y voluntad. Y si alguno presumiere intentarlo, sepa que incurriría en la indignación del Omnipotente Dios, y de los Bienaventurados Apostoles Pedro y Pablo..."<sup>1</sup>

Como podemos ver, era la iglesia, a través de su más alto príncipe,

<sup>1</sup> Jesús Silva Herzog: *El agrarismo mexicano y la reforma agraria*. Fondo de Cultura Económica. México, 1959, pp. 17, 19.

vicario de Dios en la tierra, el que a última instancia repartía los bienes terrenales entre los reyes de Europa. Este poder papal indudablemente era producto, más que nada, de la época obscurantista y fanática de la que afortunadamente empezaba a salir el mundo, aunque muy lentamente; ya que, como afirma Mendieta y Núñez:

“Los españoles quisieron dar a la Conquista una apariencia de legalidad y al efecto invocaron como argumento supremo la bula de Alejandro VI, especie de Laudo arbitral con el que fue solucionada la disputa que entablaron España y Portugal sobre la propiedad de las tierras descubiertas por sus respectivos nacionales.

“En la época, la Conquista era aceptada como fuente de soberanía sobre el territorio y la población cuando se empleaba en contra de los pueblos infieles, y también lo eran las donaciones por la Santa Sede a los soberanos católicos, pues los Papas fundaban su poder, sobre todo el mundo, en las falsas decretales de Isidoro, tenidas como auténticas durante varios siglos.”<sup>2</sup>

Hemos dicho que la bula *Noverint Universi* fue la causa principal para justificar posteriormente la legitimidad de las conquistas llevadas a cabo por los españoles. Sin embargo, la mayoría de ellas no se realizaron con la aportación del tesoro real únicamente, sino que participaron fondos de particulares que, como era natural, la Corona Española tuvo que recompensar al triunfo de los conquistadores. Estas recompensas de que hablamos, fueron primeramente repartos de tierras que se efectuaron entre los capitanes y soldados de Cortés, repartos confirmados por disposiciones reales llamadas mercedes.

“Las asignaciones individuales eran a menudo de una magnitud principesca —afirma González de Cossío— y pertenecían a dos clases: la peonía y la caballería, que correspondían respectivamente a las recompensas obtenidas por los soldados de las dos armas, infantes y tropa montada. La primera debía consistir en las siguientes tierras: a) un solar de 50 por 100 pies; b) tierras agrícolas que comprendían cien fanegas de labor para trigo y diez para maíz; c) dos huebras de tierra para huerto y ocho para leña, siendo la huebra la extensión de tierra que podía una junta de bueyes arar en un día, y d) pastos para diez puercos, 20 vacas, 110 ovejas y 20 cabras. En esta forma se consideraba que una peonía podía sostener una familia en condiciones más o menos modestas, abarcando en su totalidad algo menos de cincuenta hectáreas. La caballería era una extensión de tierra cinco veces mayor que la peonía y comprendía alrededor de trescientas hectáreas. Estas tierras se daban sin derecho de propiedad, el que se adquiría con cuatro años de ocupación y el mejoramiento de la tierra. Todo esto es el “derecho”. Los hechos fueron demostrando sucesivamente el acaparamiento de las tierras por medio de matrimonios con indias, compras más o menos lesivas, despojos sancionados por la ley

---

<sup>2</sup> Lucio Mendieta y Núñez: *El problema agrario de México*. Editorial Porrúa, S. A. México, 1959, p. 19.

o por el juez, y la capacidad del más fuerte se fue sobreponiendo al débil.”<sup>3</sup>

Terminada la conquista, muchos españoles fueron llegando de la Península y, con el objeto de que colonizaran el país, se les otorgaron a título de donación grandes extensiones de tierras, aunque ciertamente, se mandaba que se respetaran los terrenos comunales de los indios.

“La disposición más antigua sobre este particular —nos dice Mendieta y Núñez—, es la Ley para la Distribución y Arreglo de la Propiedad, dada el 18 de junio de 1513: Porque nuestros vasallos se alienen al descubrimiento y población de las Indias, y puedan vivir con la comodidad y conveniencia que deseamos: es nuestra voluntad que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, caballerías y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los pueblos y lugares, que por el gobernador de la nueva población les fuesen señalados, haciendo distinción, entre escuderos y peones, y los que fueren de más grado y merecimiento y los aumenten y mejoren, atenta la calidad de sus servicios para que cuiden de la labranza y crianza... A los repartos hechos en virtud de esta ley se le dio el nombre de mercedes, porque para ser válidos era necesario que fuesen confirmados por una disposición real llamada merced”... Y más adelante: “No hemos encontrado disposición alguna sobre el particular; ni las cédulas reales ni las ordenanzas expedidas por los Virreyes indican la extensión de tierra que por merced habría de concederse a cada colono; creemos que se dejaba al arbitrio de las autoridades encargadas del reparto, la extensión de tierra que debía asignar a los solicitantes, teniendo únicamente en cuenta su calidad y merecimiento...”<sup>4</sup>

Es indudable que las mercedes reales fueron el principio del cual se derivó la gran propiedad de los españoles en calidad de propiedad individual. Propiedad que fue creciendo con el transcurso del tiempo por medio de compras de tierras, más o menos ilegales que les hacían a los indios; de composiciones con la Corona y que, indudablemente, fueron los orígenes de los que después conoceríamos con el nombre de latifundio.

## Las encomiendas

No satisfechos aún los conquistadores con las propiedades de tierras logradas a través de las mercedes reales, es decir, no conformes con el despojo territorial que cometieron en agravio de los aborígenes, hubieron de explotarlos a ellos en forma arbitraria y brutal.

Mucho se ha dicho y escrito en torno a la encomienda y a sus terribles consecuencias como aniquiladora de una gran parte de los naturales de

<sup>3</sup> Francisco González de Cossío: *Historia de la tenencia y explotación del campo*. Tomo I. Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1957, pp. 93-94.

<sup>4</sup> Lucio Mendieta y Núñez. *Ob. cit.*, pp. 26 y 35.

este y otros países. En realidad su origen es español, aunque desde luego, con características diferentes a las desarrolladas en América. Así es como:

“Las expediciones que lograron la ocupación de México se nos muestran como la última de las grandes conquistas medievales después de la del sur de España. Es decir, los primeros establecimientos tuvieron un carácter ante todo militar, y los conquistadores quisieron atribuirse a sí mismos las encomiendas y repartimientos tradicionales en la Península Ibérica. En Andalucía se habían repartido entre los caballeros venidos del Norte las ciudades, aldeas, castillos y tierras en forma de fundos perpetuos con jurisdicción sobre los habitantes. Un poco después, las órdenes militares habían conferido a algunos de sus miembros encomiendas en las regiones conquistadas: concedían ciudades, tierras y vasallos (sujetos a tributo y servicios personales); a cambio de ello, los beneficiarios debían sostener fuerzas armadas y mantener el culto divino.”<sup>6</sup>

Y aún más amplia, es la autorizada opinión de Silvio A. Zavala al afirmar que:

“La encomienda indiana fue una institución emparentada con el patrocinio romano, los feudos medievales y más inmediatamente con los señoríos españoles como lo expuso brillantemente Solórzano Pereira en el siglo XVII. En los señoríos libres o beheterías de España, los hombres ingenuos ponían sus tierras bajo la protección de iglesias y laicos. En los señoríos territoriales de solariego, las clases rústicas obtenían heredades de los señores a cambio de servicios o tributos. Meyer ha hecho notar que en estos últimos señoríos se distinguía la hacienda propia del señor, de las de los labradores que dependían de él. El derecho inmobiliario de éstos adquirió lentamente permanencia y seguridad: transmitían los solares a sus descendientes, los gravaban y vendían con limitaciones, y el señor no podía recobrar las tierras arbitrariamente mientras se le pagara la renta acostumbrada. Los solariegos obtuvieron al propio tiempo la libertad personal de movimiento. El derecho de los habitantes de las beheterías, en cambio, degeneró hasta el grado de que se les equipara en ocasiones con los solariegos. Los consejeros y la realeza influyeron considerablemente en el progreso jurídico de la población rural, que es notorio en el siglo XIV, y alcanza mayor impulso durante el reinado de los reyes católicos. El estado llano de la Edad Moderna constituye el grado final de la evolución. El estatuto de los tributos en las Indias deriva en buena parte de esos antecedentes, aunque las diferencias son también considerables... En cuanto al derecho territorial, los señoríos y encomiendas de América mantienen la división española entre las tierras de propiedad particular del señor y las que se destinan al cultivo de los tributarios. En los señoríos regulares, como el marquesado del Valle de Hernán Cortés, existe la tendencia a reproducir la situación del solariego español, es decir, atribuir al señor la propiedad territo-

<sup>6</sup> Francois Chevalier: *La formación de los grandes latifundios en México*. Problemas Agrícolas e Industriales de México, N° 1, Vol. VIII, México, 1956, p. 35.

rial de los términos y dar al tributo calidad de renta territorial; pero esta tendencia es sujeta a duras pruebas, de una parte, por la complejidad de la situación territorial de los vasallos indios, y de otra, por el creciente regalismo del gobierno de Nueva España, que recorta, en ese y otros muchos aspectos, las facultades del señorío. En las encomiendas, que pueden interpretarse propiamente como señoríos limitados o irregulares —porque carecían, entre otros atributos, de los de perpetuidad y jurisdicción—, la ausencia de territorialidad general y previa es clara, y la naturaleza personal de los tributos bien definida. Así como los solariegos de España habían obtenido firmeza en sus derechos a la tierra, los tributarios indios de señoríos y encomiendas no podían ser despojados arbitrariamente de sus propiedades comunales e individuales. La modernidad del derecho indiano, el auge de la realeza y los resultados de la vida concejil, unidos a la preexistencia de la propiedad india contribuyeron sin duda a afirmar la independencia de esos derechos.<sup>6</sup>

Como podemos advertir, la encomienda no se originó precisamente en América, sin embargo, y como antes dijimos, fue aquí donde adquirió caracteres verdaderamente inhumanos.

El sistema de la encomienda fue implantado en México por Hernán Cortés, pues él mismo así lo afirma en su "Tercera Carta de Relación", advirtiéndole que lo hizo forzado por las circunstancias, para poder sostener los gastos y sustento de los conquistadores. Además, no era el fin de estos conquistadores cultivar la tierra que se les había dado por alguna merced real; por lo menos no cultivarla personalmente, sino explotar, como lo hicieron, el trabajo indígena. Y nada más a propósito para esto que la encomienda, que encerraba en sí misma la idea de tierra y trabajo. El español que conquistó América sentía un profundo desprecio por la agricultura, no considerándola digna de un buen hidalgo, y así:

"... Los altivos castellanos que habían venido de España plebeyos y sin patrimonio, replicaron que para eso bien podían haberse quedado allí en la Península donde sobran campos y para no salir de cavaderos, no era menester haber hecho tantas hazañas."<sup>7</sup>

La encomienda no implicaba el derecho de propiedad sobre la tierra de los indios, sino dentro de la que poseían éstos, se señalaba una parte donde labraban para el encomendero y éste no tenía derecho a pedir otra cosa. Es decir, la encomienda no abarcaba el sentido territorial, aunque sí el físico, el personal. Los indígenas eran repartidos entre los encomenderos de por vida. Significaba en realidad una esclavitud, esclavitud de un tipo al que ellos no estaban acostumbrados y que nunca imaginaron. Se ha dicho que la encomienda tuvo entre otras causas, la de instruir al indio en la fe católica, y la obligación de los encomenderos en vigilar por la conversión e instrucción religiosa de aquéllos. Poco hicieron estos españoles para cumplir dicho compromiso; y a tantos abusos e injusticias que

<sup>6</sup> Silvio A. Zavala: *De encomienda y propiedad territorial*. México, 1940, p. 18.

<sup>7</sup> Fernando González Ron: *El aspecto agrario de la Revolución Mexicana*. Poder Ejecutivo Federal. Dr. de Talleres Gráficos. México, 1919, p. 57.

esta institución produjo, se sumó el arrebato de sus vidas y el despojo de las tierras que les habían sido repartidas.

Poco a poco los repartimientos de tierra fueron aumentando y por este medio fue acumulándose la propiedad privada en la Nueva España. Los españoles pasaron, de tener la propiedad física de los naturales, a arrebatárselos a éstos sus propias tierras; todo a través del engaño, las compras simuladas y a última instancia la violencia; muchas veces bajo la protección de autoridades sobornadas por estas gentes, iniciadoras indudablemente del latifundismo en México. Como antecedente histórico, tal vez, de la corrupción burocrática que se iniciaba en nuestro país, transcribimos lo siguiente:

“Lo mismo frisa con las mercedes, que se hacen de sitios, de estancias, caballerías de tierras, solares y heredades de molino que éstas se dan a los criados del Virrey y Oidores. . . que éstos llevan lo mejor de la tierra y lo que es peor, que aunque pidan el parecer de los indios, se lo han de dar porque ni el dueño ha de reclamar y aunque reclame, el juez a quien se somete, no ha de admitir la contradicción, ni el escribano a escribirla, ni el intérprete a interpretarla; y así, contra justicia y razón, se lleva lo más florido de las tierras. . . Viénense a los criados del Virrey y Oficiales trescientos o cuatrocientos pesos y con esto, justo o injusto, quitan las tierras a los desventurados indios, a quienes no vale ninguna razón por tener el juez grato al criado del Virrey, no admite querrela ni contradicción de los indios. . .”<sup>8</sup>

Fueron tantos y tan graves los abusos que a través de las encomiendas se cometieron con los indios; que los misioneros españoles levantaron airadas protestas ante los reyes de España, suplicando la abolición de ellas. Fue así como en 1523, Carlos V ordenó se efectuara una junta en Valladolid, precedida por teólogos y juristas, cuyas conclusiones fueron en contra de los repartimientos, conclusiones que sirvieron de base para que posteriormente las cortes pidieran que se prohibiera “hacer merced de indios a ninguna persona”.

Con todos estos antecedentes Carlos V dictó instrucciones a Hernán Cortés, el 26 de junio de 1523 en las que decía:

“Pareció que Nos con buenas conciencias, pues Dios Nuestro Señor crió los dichos indios libres e no sujetos, no podemos mandarlos encomendar ni hacer repartimientos dellos a los cristianos, e así es nuestra voluntad que se cumpla, por ende yo vos mando que en esa dicha tierra no hagáis ni consistáis hacer repartimientos, ni depósito de los indios della, sino que los dejéis vivir libremente, como nuestros vasallos viven en estos nuestros reinos de Castilla.”<sup>9</sup>

Buenos deseos y mejores intenciones de Carlos V que, como la mayoría de las disposiciones en favor de los naturales, nunca se cumplieron. . . o mucho tardaron. Las intrigas, las influencias, pero sobre todo los inte-

<sup>8</sup> Humberto Barbosa: *El régimen de propiedad territorial y su influencia en la producción agrícola*. Tesis profesional. Facultad de Derecho, U.N.A.M., 1949, p. 26.

<sup>9</sup> Silvio A. Zavala: *La encomienda indiana*. Centros de Estudios Históricos. Madrid, 1935, p. 45.

reses políticas y económicos, boicotearon toda medida en contra de las encomiendas.

Es interesante hacer notar que muchos funcionarios que en España atacaban la encomienda, no lo hacían por favorecer a los indios, sino por defender los intereses económicos de la Corona, a través del tributo que esperaban pagarían éstos, si se lograba fueran considerados como vasallos directos del rey. Como encomendados (los naturales), sólo pagaban tributo al encomendero. En suma: problemas de tipo fiscal; de tributación directa al rey y no a los encomenderos.

No hay datos exactos para conocer cuándo fue abolida esta ignominiosa institución. Algunos autores como Mendieta y Núñez ubican su terminación en 1570. Nosotros aceptamos más los informes de Silvio Zavala que coloca el fin de ellas en la tercera década del siglo XVIII. Una cosa sí es indudable: las encomiendas dejaron profunda huella en la economía rural de México.

### Composiciones con la Corona

Hemos dicho antes que las donaciones estaban sometidas, por lo menos teóricamente, a la aprobación real. Sin embargo, muchos españoles se posesionaron de grandes extensiones de terrenos a los que no tenían ningún derecho; y otros ampliaron sus propiedades de "motu proprio", más allá de lo que se les marcaba en su merced o en las compras realizadas. Para "legalizar" posteriormente esta situación, los españoles que tenían título defectuoso o que no podían comprobar por justo título sus derechos, pagaban cierta suma de dinero a la Corona, que de este modo legalizaba sus propiedades. Fue otra manera de justificar los despojos de tierras a los indios. La venta de bienes realengos hechos a particulares por los reyes de España, fue otra de las muchas causas que sirvió para acumular la propiedad.

Fue de este modo que a fines de la Colonia, grandes extensiones de tierras se encontraban en manos de unos cuantos privilegiados. Surgió así, un grupo de aristócratas de la tierra que tanto daño causarían al país, y que tanto influirían también en la futura historia de la nación, creando lo que aún en nuestros días conocemos como el problema agrario de México.

### La propiedad agraria de los indios

La tierra de los indígenas se dividía en: a) fundo legal; b) ejidos; c) tierras de repartimiento, y d) propios.

En el año de 1547 se resolvió que los naturales "fuesen reducidos a pueblos, y no viviesen divididos y separados por las sierras y montes, privándose de todo beneficio espiritual y temporal, sin socorro de nuestros ministros y del que obligan las necesidades humanas que deben dar unos hombres a otros".<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Lucio Mendieta y Núñez. *Ob. cit.* p. 46.

La medida anterior motivó toda una serie de preceptos —contradictorios muchos de ellos— sobre la manera como debían fundarse dichos pueblos. En cédula de 26 de junio de 1523, Carlos V ordenó que se señalase a cada villa y pueblo que se fundasen, las tierras y solares que necesitaran; pero como no se precisó en dichas cédulas las medidas o extensión exacta, el Marqués de Falces, Virrey de Nueva España, señaló 500 varas como extensión, medida que fue ampliada a 600 varas por Cédula Real de 4 de junio de 1687. A estas 600 varas que se contaban desde el centro del pueblo a partir de la iglesia, midiendo dichas 600 varas hacia los cuatro puntos cardinales, se le llamó fondo legal de los pueblos, y estaba destinado a servir de asiento a los hogares de los indios, siendo además inalienable, pues la titularidad del derecho era del pueblo.

En la organización territorial de los indígenas antes de la Conquista, existían tierras que eran comunales en su aprovechamiento, llamadas *Altepetlalli*. Durante la Colonia, a los pueblos que se fueron fundando se les dio ejidos, que venían siendo lo que los Altepetlalli para los aztecas.

La palabra ejido se deriva del latín "exitus" que significa salida. Fue instituido el 1º de diciembre de 1573 por Felipe II, quien ordenó que:

"Los sitios en que se han de formar los Pueblos y Reducciones tengan comodidad de aguas, y tierras y montes, entradas y salidas y labranzas y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados sin que se revuelvan con otros de españoles."<sup>11</sup>

Podemos afirmar con Silva Herzog, que el ejido "era una tierra de explotación y aprovechamiento colectivo".<sup>12</sup>

"Los naturales contaban también con Tierras de Repartimiento, que eran las usadas en forma particular, o para ser cultivadas comunally por las familias que las usufructuaban, como era la vieja costumbre de ellos. Por último, los Propios, eran los terrenos que tenían los pueblos tanto de españoles como de indios, y que eran administrados por los ayuntamientos para utilizar sus productos en los gastos públicos."<sup>13</sup>

Desde los primeros años de la Colonia hasta que se consumó la Independencia, se presentó una lucha abierta y franca entre los grandes y pequeños propietarios por un lado y la propiedad indígena por otro. Es cierto que fueron muchas las cédulas reales expedidas en favor de los indígenas y el respeto que se ordenaba se tuviera de sus tierras, pero desgraciadamente la realidad nos demuestra que las cosas sucedieron de otro modo. A este respecto dice Mendieta y Núñez:

"Desde un principio se organizó la propiedad privada en la Nueva España sobre una base de desigualdad absoluta, que favoreció, por una parte, el desmedido acrecentamiento de la propiedad individual de los españoles y, por otra, la decadencia paulatina de la pequeña propiedad de los indios. Suponiendo, en efecto, como hemos supuesto en el capítulo que trata de la extensión de las tierras mercedadas, que cada colono hubiese recibido como término medio, por merced, una

<sup>11</sup> Lucio Mendieta y Núñez. *Ob. cit.* p. 53.

<sup>12</sup> Jesús Silva Herzog: *Ob. cit.* p. 28.

<sup>13</sup> Lucio Mendieta y Núñez. *Ob. cit.* p. 54-55.

caballería de tierra laborable, o sean seiscientas nueve mil cuatrocientas ocho varas cuadradas, resulta que le correspondía más de la mitad de la extensión que las leyes concedieron a cada pueblo indígena como fundo legal. Es cierto que los pueblos además del fundo legal, tenían ejidos y tierras de repartimiento que eran distribuidas entre las familias del pueblo, según la antigua usanza de los indios: pero estas tierras estuvieron, en cuanto a extensión y calidad, en relación estrecha con sus necesidades; es decir, se les dio únicamente lo indispensable para su subsistencia, teniendo en cuenta su estado evolutivo, que, por ser rudimentario, reducía al mínimo sus necesidades. No se les dejó un margen, un excedente que les permitiera progresar."<sup>14</sup>

Muchos factores, indudablemente, concurrieron para crear y estimular los despojos que se hicieron a los naturales; su ignorancia, su pobreza, y la fuerza económica, y por lo tanto política de los españoles lograron, a lo largo de trescientos años de dominación, aplastar toda defensa indígena y apoderarse, por medio del despojo, el engaño y muchas veces el robo, de los terrenos que éstos poseían, hasta reducirlos miserablemente a los límites del fundo legal.

A este respecto citamos a Chevalier, quien afirma:

"... A pesar de las cláusulas que prohibían vender antes de 6 años muchos títulos de caballería fueron cedidos por sus beneficiarios, ni más ni menos que como si se refirieran a estancias. Las diversas mercedes comenzaban incluso a ser objeto de tráfico y especulaciones, abuso señalado ya en 1561-1562 por el franciscano Mendieta: recomienda entonces que a nadie se le den tierras o estancias sino con la condición que éstas sean cultivadas o explotadas antes de determinado plazo y durante determinado número de años bajo pena de perderlas ipso facto. Eso fue lo que hizo el Virrey Velasco cuando, en 1563, extendió a los títulos de estancias la prohibición de vender antes de 3 años."<sup>15</sup>

Sin embargo, estas prohibiciones no eran respetadas, como no fueron casi todas aquellas que tendían a favorecer o proteger a los indígenas. Así más adelante leemos:

"En el siglo XVII se hizo ya muy frecuente acompañar las mercedes de tierras con una licencia para venderlas luego. Por supuesto que semejante práctica no podía menos de dar pábulo a toda suerte de artificios. ¡Hasta un esclavo recibe tierras en 1607, para cederlas inmediatamente! Los títulos tarde o temprano, acababan por entrar en cofres de los cuales ya nunca salían, porque se convertían en bienes de la Iglesia o en parte de uno de esos mayorazgos que constituyeron la mayor parte de los acaparadores de tierras en favor de sus hijos. Todas estas circunstancias crearon un ambiente de tal naturaleza, que muchas mercedes vinieron a ser puramente ficticias en manos de las personas a quienes venían a favorecer. . . Así resultó que los beneficiarios legales no pasaban de ser simples nombres, «hombres de

<sup>14</sup> Lucio Mendieta y Núñez: *Ob. cit.* pp. 63-64.

<sup>15</sup> Francois Chevalier: *Ob. cit.* p. 110-111.

paja» que cubrían los manejos de unos cuantos ricos «labradores» o «señores de ganados».<sup>16</sup>

No cabe duda que el afán de poder era insaciable para estas gentes. Los grandes trataban de eliminar a sus vecinos, de absorber los dominios circundantes, de extenderse indefinidamente para ser los únicos dueños del suelo, pero sin preocuparse, no obstante, de la explotación de sus tierras.

Pero sigamos nuevamente a Chevalier, quien nos dice:

“Si las compras de tierras por los dueños de haciendas constituyen una de las formas menos conocidas de la invasión de las comunidades, no son ciertamente la única. Desde el siglo XVI, las concesiones imprudentes de varios virreyes comenzaban a «apretar» a ciertos pueblos. A causa de la incertidumbre de las distancias y de la falta de agrimensura, por sumaria que fuera, no siempre se conocían los verdaderos límites de la estancia concedida. Cuando un poco más tarde el propietario se ponía a medir su legua cuadrada, resultaba que tenía que abarcar una parte de los terrenos de la comunidad.”<sup>17</sup>

Podemos ver cómo, por unas u otras causas, la propiedad rústica fue acaparada en unas cuantas manos, a costa de que millones de gentes no llegaron a tener ni una mísera parcela para cubrir sus más elementales necesidades.

Muy importante, por la claridad con que vio el problema, es el juicio certero que hace el ilustre obispo de Michoacán, don Manuel Abad y Queipo, en escrito dirigido al rey en los últimos años de la Colonia, y en el que dice:

“La Nueva España es agricultora solamente, con tan poca industria que no basta a vestir y calzar un tercio de sus habitantes. Las tierras mal divididas desde el principio se acumularon en pocas manos, tomando la propiedad de un particular (que debía ser la propiedad de un pueblo entero), cierta forma individual opuesta en gran manera a la división, y que, por tanto, siempre ha exigido y exige en el dueño facultades cuantiosas. Ellas recayeron en los conquistadores y sus descendientes, en los empleados y comerciantes, que las cultivaban por sí con los brazos de los indígenas y de los esclavos del Africa, sin haberse atendido en aquellos tiempos la policía de las poblaciones, que se dejaron a la casualidad sin territorios competentes; y lejos de desmembrarse las haciendas, se han aumentado de mano en mano, aumentando por consiguiente la dificultad de sostener y perfeccionar su cultivo; y aumentando también la necesidad de recurrir para uno y otro objeto a los caudales piadosos con que siempre se ha contado aun para las adquisiciones. Los pueblos quedaron sin propiedad, y el interés mal entendido de los hacenderos no les permitió ni les permite todavía algún equivalente por medio de arrendamientos siquiera de cinco o siete años. Los pocos arrendatarios que se toleran en las haciendas, dependen del capricho de los señores o de los administra-

<sup>16</sup> Francois Chevalier: *Ob. cit.*, p. 148.

<sup>17</sup> Francois Chevalier: *Ob. cit.*, pp. 110, 148 y 172.

dores, que ya los sufren, ya los lanzan, persiguen sus ganados e incendian sus chozas.

“La indivisibilidad de las haciendas, dificultad de su manejo y falta de propiedad en el pueblo, produjeron y aún producen efectos muy funestos a la agricultura misma, a la población y al Estado en general. A la agricultura por la imperfección y crecidos costos de su cultivo y beneficio, y aún mucho más por el poco consumo de sus frutos, causa de la escasez y miseria de sus consumidores. A la población, porque privado el pueblo de medios de subsistencia, no ha podido ni puede aumentarse en la tercera parte que exige la feracidad y abundancia de este suelo”. Y en un escrito dirigido también al rey, en 1779, Abad y Queipo proponía, entre otras cosas... “una ley agraria semejante a la de Asturias y Galicia, en la que por medio de locaciones y conducciones de veinte o treinta años, en que no se adeude el real derecho de alcabala, se permita al pueblo la apertura de tierras incultas de los grandes propietarios, a justa tasación en casos de desavenencia, con la condición de cercarlas, y las demás que parezcan convenientes para conservar ileso el derecho de propiedad.”<sup>18</sup>

De la pobreza con que llegaron los primeros frailes y misioneros a la Nueva España, no quedaba nada en los albores de la independencia. Las Casas, Zumárraga, Gante, Quiroga y todos aquellos ilustres varones del cristianismo, que en tan lamentable pobreza vivieran defendiendo a sus indios, se hubieran asombrado al contemplar la enorme riqueza que la iglesia había logrado acumular en 300 años de dominación española.

Varios fueron los factores que influyeron para amasar todo este poder terrenal —que no espiritual— del clero. Dentro del marco histórico en que se desarrolló la Colonia, la iglesia jugó papel preponderante por la influencia y poder de que gozaba, desde las más altas esferas sociales, hasta la siempre olvidada y explotada clase indígena.

Las donaciones hechas por particulares, el trabajo de los indios empleados en construir las iglesias y conventos de la época, las exenciones de impuestos de que gozó hasta 1734, las adquisiciones hechas a través de los confesionarios y la habilidad con que supo moverse en el campo económico, permitieron al clero mexicano llegar a ser el capital más fuerte de la Nueva España después del Estado... ¡o tal vez el primero!

Varios fueron los intentos de los monarcas españoles para impedir esta situación. Ya existía en aquel entonces la tendencia a evitar que la iglesia aumentara su riqueza, sobre todo en lo referente a bienes raíces. Así, podemos ver que en cédula de 27 de octubre de 1535 se decía:

“Repártanse las tierras sin exceso, entre descubridores y pobladores antiguos y sus descendientes que hayan de permanecer en la tierra, sean preferidos los más calificados y no las puedan vender a iglesias ni monasterios, ni otra persona eclesiástica, pena de que las hayan perdido y pierdan y puedan repartirse a otros.”<sup>19</sup>

Sin embargo, a pesar de esta prohibición y de las subsecuentes, el

<sup>18</sup> Jesús Silva Herzog: *Ob. cit.* pp. 30 y 31.

<sup>19</sup> Ley X. Título XII. Libro IV. *Recopilación de las Leyes de Indias.*

clero logró adquirir extensas propiedades; y la hermosa y limpia obra de los primeros misioneros, se fue adulterando cuando estos apóstoles desaparecieron y llegaron los explotadores, los curas ávidos de ganar, no el mayor número de almas, sino el mayor número de bienes terrenales, olvidándose por completo de las palabras pronunciadas en el Sermón de la Montaña:

“No queráis atesorar para vosotros tesoros en la tierra, donde orín y polilla los consumen; y donde ladrones los desentierran y roban.

“Ninguno puede servir a dos señores: porque o aborrecerá al uno y amará al otro; o al uno sufrirá y al otro despreciará. No podéis servir a Dios y a las riquezas.”

“Y a las riquezas prefirió servir el clero mexicano.”<sup>20</sup>

Es imposible en un modesto trabajo como el presente, citar todas las pruebas y escritos en que se hace constar estos hechos, bástenos, por lo tanto, las opiniones de gentes eminentes como el barón de Humboldt, que estuvo en México el primer lustro del siglo pasado y quien afirmó:

“Aún es más notable esta desigualdad de fortuna en el clero, parte del cual gime en la última miseria, al paso que algunos individuos de él tenían rentas superiores a las de muchos soberanos de Alemania. El clero mexicano es menos numeroso de lo que se cree en Europa, componiéndose sólo de 10,000 personas, de la cual casi la mitad son frailes. . . La renta anual de ocho obispos mejicanos asciende a la suma total de 539,000 duros y son a saber: Rentas del arzobispo de México, 130,000; el obispo de la Puebla, 100,000; Valladolid, 100,000; Guadalajara, 90,000; Durango, 35,000; Monterrey, 30,000; Yucatán, 20,000. . . Y lo que verdaderamente desconsuela en la diócesis de un arzobispo cuya renta anual asciende a 130,000 pesos, es que hay curas de pueblos indios que apenas tienen de 100 a 120 duros al año.”<sup>21</sup>

De esos curas de pueblo de que habla Humboldt, de ese clero bajo iban a surgir años después los dos más grandes héroes de nuestra primera lucha libertaria: Hidalgo, creador de nuestra condición de mexicanos, y Morelos, visionario y estadista genial.

Pero véamos otra opinión de la época, en torno al poder económico que la iglesia acrecentaba día a día: Gómez de Cervantes, en escrito dirigido el 1º de noviembre de 1599 al doctor Eugenio Salazar, oidor del Real Consejo de las Indias, decía:

“De tal manera se han ido y van extendiendo los conventos en esta Nueva España, en adquirir casas y haciendas, que creo no me alargaría si dijese y certificase que la mitad de esta Nueva España está hoy en poder de frailes y teatinos (jesuitas), porque si se considera, pocas calles de esta ciudad están libres de que en ellas deje de haber casa de los conventos de San Agustín, Santo Domingo y de los Teatinos, pues si ocurrimos a censos, son tantos, que pocos o ninguno de los vecinos deja de ser su tributario; pues en haciendas de labor y ganados están tan extendidos, que la tierra que ellos no poseen nos la

<sup>20</sup> Jesús Silva Herzog: *Obra citada*, p. 28.

<sup>21</sup> Alejandro Von Humboldt: *Ensayo político sobre Nueva España*, Librería de Manuel Souris, Barcelona, 1842. Tomo II, p. 62.

miden a palmos; y si al paso que hasta aquí ha ido, ha de ir adelante, dentro de pocos años será toda la Nueva España de frailes y teatinos; este es caso grave y pide remedio, y no menos que imperial, porque son muy poderosos frailes y teatinos y mucho más en esta tierra y aunque de esto se ha tratado, la ejecución falta o el ánimo para ejecutarlo.”<sup>22</sup>

Por último, uno de los conservadores más radicales, católico fervoroso y furibundo defensor de la iglesia, Lucas Alamán, consideraba que al finalizar la Colonia, la mitad de la riqueza del país estaba en manos del clero.

Es indudable que el problema de la tierra se inició en el siglo XVI, llegando a ser con el transcurso del tiempo causa, razón y esencia de nuestros tres grandes movimientos sociales: Independencia, Reforma y Revolución.

Es un hecho reconocido que el problema de la tierra, la injusta repartición de ella y, por lo tanto, la miseria cada vez mayor de la clase campesina, fueron uno de los más poderosos motivos de la guerra de independencia. El gobierno español trató de dar paliativos y corregir errores, con una serie de medidas que no pudieron ponerse en práctica, ya que la lucha insurgente emergió incontenible en 1810. El 15 de octubre de ese año, las cortes dictaron una disposición por medio de la cual se reconocían igualdad de derechos entre los naturales de España y América; el 13 de marzo de 1811 se decretó la exención de tributos a indios y castas, y el repartimiento de tierras a los primeros. Por decreto de 9 de noviembre de 1812 se ordenó la abolición de los mandamientos o repartimientos de indios y todo servicio personal que como tributo o carga pública de reedificación de casa municipales, composición de caminos, puentes y demás servicios pesaban sobre los indios. Por la misma disposición se repartían tierras a los indios casados o mayores de 25 años, de las inmediatas a los pueblos, que no fueran de dominio de las comunidades o particulares. En fin, fueron una larga serie de decretos los que la Corona española dictó, tratando de parar por este medio la lucha iniciada por nuestros próceres. No fue posible, como antes dijimos, detener el pensamiento revolucionario que en Hidalgo, Morelos y otros insurgentes había venido germinando con la lectura de los pensadores de la Revolución Francesa; y mucho más difícil era frenar el descontento, el odio y sed de venganza de los miles y miles de indígenas que habían soportado trescientos años de dura dominación.

Con fecha 5 de diciembre de 1810, el padre de la patria expidió, en Guadalajara, el primer decreto agrarista, que dice:

“Don Miguel Hidalgo y Costilla, Generalísimo de América:

“Por el presente mando a los Jueces y Justicia del distrito de esta Capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las Comunidades de los Naturales, para que enterándolas en la Caja Nacional, se entreguen a los Naturales las tierras para su cultivo, para que en lo sucesivo (no) puedan arrendarse, pues es mi vo-

<sup>22</sup> Francois Chevalier. *Ob. cit.* p. 184.

luntad que su goce sea únicamente de los Naturales en sus respectivos pueblos."<sup>23</sup>

Ya se ve claramente, a través de este mandato, que Hidalgo sentía que la tierra era uno de los más graves problemas que aquejaban a los mexicanos de entonces.

A la muerte de don Miguel Hidalgo, surge el gran genio de la guerra, el visionario social que fue José María Morelos y Pavón. Hay que leer detenidamente su famoso documento "Sentimientos a la Nación Mexicana" para darse cuenta clara de las ideas sociales de este gran hombre. Así, en uno de sus puntos, formula esta importante declaración social:

"12. Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto."<sup>24</sup>

Pero es en su "Proyecto para la confiscación de intereses de europeos y americanos adictos al Gobierno Español", donde podemos conocer el pensamiento de Morelos en cuanto a la tenencia de la tierra. En su punto séptimo podemos leer:

"Deben también inutilizar todas las haciendas grandes, cuyos terrenos laborios pasen de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio positivo de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo e industria, y no en que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas, esclavizando millares de gentes para que las cultiven por fuerza en la clase de gañanes o esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado con libertad y beneficio suyo y del pueblo. Esta es una medida de las más importantes, y por tanto deben destruirse todas las obras de presas, acueductos, caseríos y demás oficinas de los hacendados pudientes, criollos o gachupines, porque, como se ha dicho, a la corta o a la larga han de proteger con sus bienes las ideas del déspota que aflige al reino."

A este respecto, González de Cossío opina:

"Del documento anterior se infiere fácilmente que Morelos conocía el problema social y económico del latifundismo, y proponía como remedio lo que hoy se conoce bajo el nombre de cultivo intensivo de la tierra, al declarar que el beneficio positivo de la agricultura consiste en que muchos se dedicaran, con separación, a beneficiar un corto terreno, y no en que un solo particular tuviera mucha extensión de tierras infructíferas, ocupando en calidad de esclavos a millares de gentes que las cultivase por la fuerza."<sup>25</sup>

Es indudable que fue Morelos, de los héroes de la Independencia, el de mayor visión; no únicamente el genio militar, sino el genio social.

<sup>23</sup> Jesús Silva Herzog: *Ob. cit.*, p. 40.

<sup>24</sup> Jesús Reyes Heróles: *El liberalismo mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, México, 1957, T. I, p. 29.

<sup>25</sup> Francisco González de Cossío: *Ob. cit.* pp. 121-122.

Comprendió nuestra realidad social y, dentro de ella, dióle al problema de la tierra la importancia que revestía en esos momentos.

Con toda razón podemos decir que el cura de Carácuaro fue el visionario de la reforma agraria; e indudablemente, su sombra estuvo presente en el ánimo del legislador de 1915.

### **El problema de la propiedad de la iglesia. Sus efectos económicos y sociales**

“Tendrás todo en común con tu prójimo. No deberás poseer nada en propiedad, porque, si poseéis en común lo que es eterno, con cuánto más motivo no debéis poseer en común lo que no lo es”. Si el clero mexicano hubiese meditado bien estas palabras que Bernabé de Chipre, uno de los primeros padres de la iglesia, escribiera en sus “Epístolas”, y las hubiera puesto en práctica, muy diferente habría sido la historia de nuestro país el siglo pasado. Desgraciadamente no fue así. Muchas riquezas había logrado acaparar la iglesia en el curso de la dominación española, y no estaba dispuesta a perderlas, como lo probó en el México independiente. Al nacimiento de la República, su poder era inmenso, de una simple comunidad religiosa se transformó en una vasta organización política y económica. Siete lustros habrían de pasar y mucha sangre correría, antes de lograr someter el soberbio poder del clero a la autoridad civil.

Al lograrse la independencia de México, la iglesia continuó unida al Estado, como antes lo estuviera en la Colonia, y por lo tanto, siguió acrecentando sus caudales de tal modo, que logró poner en peligro la salud económica de la nación y su estabilidad política. Esto último lo podemos entender al estudiar las incesantes asonadas y cuartelazos contra los gobiernos liberales, y aun aventuras intervencionistas que el clero costó. Además, el origen de estas riquezas era un poco turbio: las encomiendas dadas al clero durante el virreinato; las donaciones que colonos y conquistadores les hacían de propiedades arrebatadas a su vez a los indios; las contribuciones logradas del pueblo a título de diezmos, primicias y otras obligaciones “piadosas” por medio de coacciones morales y civiles. Y a esto hay que agregar las herencias y legados; y como expresáramos en páginas anteriores, las ganancias obtenidas por préstamos y réditos.

Acercas del problema del diezmo, que era una contribución cuantiosa a la clase campesina y que hasta el año de 1833 estuvo sujeta a coacción civil, Porfirio Parra lo comenta diciendo:

“Si el diezmo era censurable en su distribución, no lo era menos en su origen. Destinado a sostener el esplendor del culto, lo cual era de interés común a la masa de los fieles, debió haberse distribuido su carga entre todos ellos, a fin de que fuera menos pesada para cada uno. Pero no sucedía así; recaía sólo sobre la agricultura, y el gravamen que por ello reportaba este ramo de la industria era muy considerable, y aún más pesado por la manera de pagarlo, pues el diezmo no se cobraba en dinero, sino en los frutos mismos que se cosechaban; no se cobraba sobre el producto líquido sino sobre el

producto bruto; de suerte que, en realidad, no sólo afectaba la renta, sino al capital mismo.

“La agricultura es la menos productiva de las industrias; las rentas que puede producir un capital aplicado a ella son inferiores a las que producen la industria fabril o la minería; y en México, por la escasez de tierras de regadío o por el atraso de la labranza, y porque el agricultor no operaba, como explicaremos después, con capital propio, resultaba que sus productos apenas llegaban a un doce por ciento, de los cuales absorbía diez el diezmo, y esto suponiendo que se hubiera cobrado sobre el producto líquido. Tenía aún el diezmo otro inconveniente muy serio para los labradores mexicanos: como el clero lo recaudaba «in natura», para que los frutos no se picaran, o por otro motivo se echaran a perder, los vendía a bajo precio, arruinando así al labrador por otro camino, pues después de quitarle el fruto le cerraba el mercado en que debiera venderse.”<sup>26</sup>

Podemos afirmar que desde nuestro nacimiento como país independiente, el problema de la propiedad surgió de distintas maneras en las voces de nuestros primeros legisladores; don Carlos María Bustamante afirmó, en el primer Congreso Constituyente, “la necesidad de dar tierras a los indígenas y poblar las costas...”.

La primera idea sobre la necesidad de reglamentar los bienes eclesiásticos, fue lanzada el 20 de junio de 1831 por don Francisco García, gobernador de Zacatecas, en un decreto en el cual ofrecía un premio al que presentara “La mejor disertación sobre arreglo de rentas y bienes eclesiásticos”. Esto motivó el brillante e histórico estudio del doctor, licenciado y sacerdote José María Luis Mora, uno de los mexicanos más preclaros de su tiempo, que escribió el estudio más completo y profundo sobre el problema de los bienes del clero.

“El Dr. Mora —nos dice Porfirio Parra— que hizo un estudio especial, atento y minucioso de los bienes eclesiásticos, estima su monto total, en sus diferentes categorías, en la altísima cifra de \$179,163,754. Según este distinguido autor, los bienes raíces pertenecientes al clero consistían en 129 fincas rústicas pertenecientes a regulares del sexo masculino. Estas fincas producían una renta de \$147,047 y representaban un capital de \$2,940,940; en 1,755 fincas urbanas de los mismos regulares, que producían una renta de \$195,533 y correspondían a un capital de \$3,911,060, y en 1,595 fincas de monjas, que daban una renta de \$436,209 y representaban un capital de \$8,724,180. Esos datos corresponden al año de 1832 y los tomó el señor Mora de la Memoria del Ministerio de Negocios Eclesiásticos presentada a la Cámara en 1833.”<sup>27</sup>

Pero leamos al propio Dr. Mora que en su obra antes citada: “Disertación sobre la naturaleza y aplicación de las rentas y bienes eclesiásticos, y sobre la autoridad a que se hallan sujetos en cuanto a su creación, aumento, subsistencia o supresión”, afirma:

<sup>26</sup> Porfirio Parra: *Sociología de la Reforma*. Emp. Edit. S. A. Méx., 1948, p. 86.

<sup>27</sup> Porfirio Parra: *Obra citada*, p. 78.

“Los bienes eclesiásticos no son otra cosa que la suma de valores destinados a los gastos del culto y al sustento de los ministros. Estos valores son por su esencia y naturaleza temporales, y por su aplicación se llaman eclesiásticos. El dinero, las tierras, sus frutos y cuanto se halla destinado al sostenimiento de las iglesias, es esencialmente material, y a nadie es posible hacerlo cambiar de naturaleza por el destino que se le dé o pueda dársele; pues todo el mundo sabe que la esencia de las cosas es absolutamente independiente de la voluntad o caprichos de los agentes que de ellas hacen uso. Así es que los bienes eclesiásticos, si son por su naturaleza temporales, jamás pueden dejar de serlo en ninguna suposición posible. Estas nociones son comunes y vulgares, y están en perfecta consonancia con el evangelio de Jesucristo, lo mismo que con las doctrinas de los padres más célebres de la iglesia...”

Y al comentar el problema de la tierra decía:

“Cuando el territorio está repartido entre muchos propietarios particulares, recibe todo el cultivo de que es susceptible. Entonces los plantíos de árboles, los acopios de agua, la cría de ganados y animales domésticos, la edificación de habitaciones, derraman la alegría y la vida por todos los puntos de la campiña, aumentan los productos de la agricultura, y con ella brota por todas partes la población, que es la base del poder de las naciones y de la riqueza pública. Al contrario sucede cuando el territorio está repartido entre pocos y poderosos propietarios; entonces se ven los terrenos eriazos y sin cultivo, las habitaciones son muy escasas, como lo es la población misma; y el miserable jornalero, esclavo de la tierra y del señor que de ellas es propietario, pudiendo apenas arrastrar una existencia miserable, en nada menos piensa que en casarse ni multiplicar su especie, y no emplea otro trabajo para el cultivo del terreno sobre que vive y que no ve como propio, sino el que se le obliga a prestar forzosamente. Ahora bien, si la acumulación de tierras en un particular rico y poderoso es un mal tan grave para la riqueza y población, a pesar de que no ha de pasar de cien años, ¿qué deberemos decir de una comunidad o cuerpo que puede ir agregando a las que ya posee otras sin término ni medida?”...

Y de las conclusiones a que el Dr. Mora llega en su brillante estudio, copiamos lo siguiente:

“Hemos llegado al fin de este escrito, en el cual se ha intentado dar a conocer la naturaleza de los bienes conocidos con el nombre de eclesiásticos y se ha procurado probar que son por su esencia temporales lo mismo antes que después de haber pasado al dominio de la Iglesia; que ésta, considerada como cuerpo místico, no tiene derecho ninguno a poseerlos ni pedirlos, ni mucho menos de exigirlos de los gobiernos civiles; que, como comunidad política, puede adquirir, tener y conservar bienes temporales, pero por sólo el derecho que corresponde a las de su clase, es decir, el civil; que a virtud de este derecho la autoridad pública puede ahora, y ha podido siempre, dictar por sí misma, y sin concurso de la eclesiástica, las leyes que tu-

viere por conveniente sobre adquisición, administración e inversión de bienes eclesiásticos; que a dicha autoridad corresponde exclusivamente el derecho de fijar los gastos del culto y proveer los medios de cubrirlos; finalmente, que en un sistema federativo, el poder civil a que corresponden estas facultades, es el de los Estados y no el de la Federación."<sup>28</sup>

Como podemos ver, la tesis de Mora sobre bienes eclesiásticos era revolucionaria para su época. Según informa, los bienes del clero eran de origen civil, habían sido constituidos por el Estado, pertenecían de hecho a la sociedad, que los había puesto simplemente bajo la administración eclesiástica, y de consiguiente podía, cuando lo estimase necesario, sobre todo en situaciones económicas tan agudas como las que México encaraba entonces, recuperar el dominio de lo que nunca había dejado de ser suyo. Podemos afirmar que el estupendo trabajo del Dr. Mora es el antecedente más serio e importante de las leyes de desamortización y nacionalización de 1856 y 1859, respectivamente.

Así, poco a poco, fueron tomando forma las nuevas ideas sociales y económicas en los liberales mexicanos, quienes se percataban de que uno de los más graves problemas era la defectuosa organización de la propiedad.

En la sesión celebrada el día 7 de noviembre de 1833 en la Cámara de Diputados, Lorenzo de Zavala presentó un proyecto sobre la deuda pública y su arreglo, en las que abiertamente inició la ocupación de los bienes del clero.

ART. 52. Son fondos del Establecimiento del Crédito Público:

"*Tercero.* Todas las fincas y capitales que hayan pertenecido a corporaciones u obras pías existentes fuera del territorio nacional. *Cuarto.* Todas las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a los conventos y comunidades de religiosos de ambos sexos, existentes en toda la República, y los capitales impuestos en favor de dichas comunidades o que les pertenezcan por cualquier título, aunque sea de patronato, obra pía o reserva. *Quinto.* Todas las fincas rústicas o urbanas pertenecientes a las archicofradías y los capitales impuestos en favor de ellas."<sup>29</sup>

El 11 de enero de 1847 Valentín Gómez Farías, siendo vicepresidente de la República decretó la ocupación de bienes de manos muertas, para lograr ayuda económica en la guerra contra los norteamericanos:

"El Soberano Congreso Constituyente Mexicano decreta lo que sigue:

"ART. I. Se autoriza al gobierno para proporcionarse hasta quince millones de pesos, a fin de continuar la guerra con los Estados Unidos del Norte, hipotecando o vendiendo en subasta pública bienes de manos muertas al efecto indicado."<sup>30</sup>

<sup>28</sup> José María Luis Mora: *El Clero, el Estado y la Economía Nacional*. Empresas Editoriales, S. A. México, 1950, pp. 68 y 134.

<sup>29</sup> Lucio Mendieta y Núñez: *Ob. cit.* p. 91.

<sup>30</sup> Manuel Payno: *La Reforma Social en España y México*, U.N.A.M. Dirección General de Publicaciones, México, 1958, p. 79.

Desgraciadamente, a todos estos primeros intentos de limitar el poder económico del clero, éste respondía con la asonada o el cuartelazo en contra de los gobernantes liberales. La lucha entre el gobierno y la iglesia fue creciendo encarnizadamente hasta que llegó a su culminación con el triunfo del Plan de Ayutla y las leyes de desamortización y nacionalización de los bienes del clero.

## Los reformadores y la Constitución de 1857

A 35 años de nuestra emancipación política, era evidente la necesidad de reformar la organización económica, social y legal del país. La larga guerra de independencia; los grandes desastrosos e indecisiones de nuestros primeros gobiernos; las asonadas militares que alteraban el orden público y cambiaban el personal que dirigía al país; y como corolario, la desastrosa guerra de 1847, fueron hechos que agravaban profundamente el fuerte desequilibrio que afectaba a los mexicanos.

La Reforma fue el remedio a tal situación, y la desamortización y nacionalización de bienes eclesiásticos combatía al mal, mejorando la condición económica de una gran masa de pobladores, al movilizar gran parte de la riqueza pública y creando la pequeña propiedad territorial. Los bienes del clero eran conocidos con el nombre de bienes de manos muertas, porque al no poder movilizarlos, la riqueza que éste lograba se estancaba en sus manos, siendo inútiles a los intereses públicos.

La propiedad territorial era sumamente defectuosa, ya que los propietarios de grandes extensiones de tierras, no las podían cultivar totalmente por falta de capitales; y las haciendas quedaban incultas en grandes áreas. Aún peor sucedía en la propiedad del clero, ya que acrecentándose sin cesar, no podía fraccionarse, enajenarse ni venderse; permaneciendo amortizada indefinidamente.

Por todo lo anterior, al triunfo del Plan de Ayutla en 1855, subirían a la escena política del país los hombres del partido liberal que abrieron una nueva e histórica etapa de México: los grandes patriotas de la Reforma. En 1856, a raíz de tales acontecimientos políticos, era indudable para todos —aun para muchos conservadores—, que la terrible situación económica de la Nación, era debido en gran parte a la amortización eclesiástica.

Así fue como el 25 de junio de 1856, se dictó la Ley de Desamortización de los bienes del clero. Dicha ley tendía a transmitir a los inquilinos de las fincas urbanas y a los arrendatarios de las rústicas, la propiedad de tales bienes reconociendo el valor de ellos en favor del clero y pagando en calidad de rédito lo que antes pagaban a título de renta. El gobierno cobraba, como recurso fiscal, un impuesto sobre la transmisión de la propiedad, de un seis por ciento, considerándose esto, como un medio eficaz para sacar al gobierno de la pobreza hacendaria que le agobiaba.

Por otro lado, dicha ley no despojaba al clero de sus bienes, pues basta leerla en su artículo 26° para darse cuenta que no destruía el capital de éste:

"Art. 26. En consecuencia, todas las sumas de numerario que en lo sucesivo ingresen a las arcas de las corporaciones, por redención de capitales, nuevas donaciones u otro título, podrán imponerlas sobre propiedades particulares o invertir las como accionistas en empresas agrícolas, industriales o mercantiles, sin poder por esto adquirir para sí ni administrar ninguna propiedad raíz".

Como podemos ver, la idea principal era fraccionar y movilizar la riqueza, con objeto de favorecer el progreso del país. Y a este respecto el considerando de dicha ley afirma:

"Que considerando que uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la nación, es la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública; y en uso de las facultades que me concede el Plan proclamado en Ayutla y reformado en Acapulco, he tenido a bien decretar lo siguiente:

"Art. 1." Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculadas como rédito al 6% anual.

"Art. 8." Sólo se exceptúan de la enajenación que quede prevenida, los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto del instituto de las corporaciones. . .

"Art. 11. No promoviendo alguna corporación ante la misma autoridad dentro del término de los tres meses de remate de las fincas no arrendadas, si hubiere denunciante de ellas, se le aplicará la octava parte del precio, que para efecto deberá exhibir de contado aquel en quien finque el remate, quedando a reconocer el resto a favor de la corporación.

"Art. 25. Desde ahora en adelante, ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción que expresa el artículo 8." respecto de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la Institución.

"Art. 32. Todas las translaciones de dominio de fincas rústicas y urbanas que se ejecuten en virtud de esta ley, causarán la alcabala de 5% que se pagará en las oficinas correspondientes del gobierno general, quedando derogada la ley del 13 de febrero de este año en lo relativo a este impuesto en las enajenaciones de fincas de manos muertas.

"Art. 33. Tanto en los casos de adjudicación como en los de remate, pagará esta alcabala el comprador, quien hará igualmente los gastos del remate o adjudicación.

Respecto a las leyes de desamortización, Silva Herzog, en su magnífica obra "El agrarismo mexicano y la Reforma agraria", nos dice:

"Los liberales mexicanos, bueno es insistir en ello, nunca asumieron una actitud contraria a la religión. Sabían que la religión es doctrina, es creencia, es fe y atañe a lo íntimo de la conciencia; pero sabían de igual manera que el clero es una institución política susceptible de modificarse

al convenir así a los intereses de la sociedad. Por eso Comonfort y su ministro de Hacienda, al expedir la ley de 25 de junio de 1856, se cuidaron de que no contuviera ataque alguno a la religión, de no plantear ningún problema religioso y darle un contenido exclusivamente económico y hacendario, como se precisó en la circular dirigida por Lerdo de Tejada a los gobernadores de los Estados junto con la ley arriba citada".<sup>31</sup>

Desgraciadamente, los resultados de esta ley no fueron los esperados. Por un lado, la iglesia se opuso terminantemente a acatarla, enfrentándose de hecho al poder público, solapando una serie de cuartelazos como el efectuado en Puebla; y por último, lanzando anatemas contra aquellos arrendatarios que osaran aprovecharse de los beneficios de la desamortización. Por otra parte, los arrendatarios de dichas fincas se encontraron con una serie de problemas que impidieron para ellos los beneficios de la multicitada ley, tenían que pagar una alcabala de 5% con una serie de requisitos que la mayoría de ellos no pudo llenar. Además, pagaban los gastos de adjudicación y remate; por último, las fincas rústicas y urbanas se adjudicaban ... "por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan calculada como rédito al 6% anual". Esto dio por consecuencia, en muchos casos, que los réditos eran superiores a la cantidad que pagaban por alquiler.

En los denunciante, el caso fue distinto. A este respecto Mendieta y Núñez nos dice:

"En cambio, los denunciante estaban dentro de la ley en mejores condiciones: desde luego, por el solo hecho de hacer el denunció, les correspondía una octava parte del precio de la finca, lo que les dio gran ventaja en las subastas sobre los otros competidores. Por esta razón y porque los denunciante eran gentes de dinero que trataban de invertir sus capitales en algo tan seguro como la propiedad raíz, resultó que los bienes de mano muerta, en vez de quedar totalmente a beneficio de sus respectivos arrendatarios, pasaron en su mayor parte a poder de los denunciante. Y, como siempre, los nuevos propietarios, protegidos por su riqueza, lograron más tarde cambiar en su favor la actitud del clero y del episcopado mexicano..." ... "Otro de los efectos de la ley fue que las fincas de mano muerta pasaron a poder de los denunciante en la extensión que tenían, pues se adjudicaron haciendas y ranchos por entero. Es verdad que la ley facultaba a los arrendatarios para fraccionar las fincas arrendadas y para enajenar las fracciones; pero el plazo perentorio que se les fijaba para obtener la adjudicación y los gastos del fraccionamiento fueron circunstancias que impidieron los grandes beneficios que habría producido esta disposición si la ley hubiese tomado como fin primordial, al propio tiempo que la desamortización, el fraccionamiento de las extensas propiedades agrarias del clero".<sup>32</sup>

Por último los Arts. 1º y 3º causaron una gran confusión y un grave revés a la propiedad comunal, ya que millares de campesinos pertenecientes a las comunidades indígenas perdieron el usufructo de sus parcelas, al pro-

<sup>31</sup> Jesús Silva Herzog, *Ob. cit.*, p. 84.

<sup>32</sup> Lucio Mendieta y Núñez: *Ob. cit.*, p. 97.

hibir dicha ley que las corporaciones civiles poseyeran tierras. Sucedió pues, que al fraccionarse los terrenos comunales y crearse diminutas propiedades privadas, los propietarios, casi todos indígenas, las vendieron a sus ricos vecinos a vil precio, creando una mayor concentración de la propiedad agraria y por lo tanto, fortaleciendo el latifundismo.

Fueron tantos los perjuicios y confusiones que creó esta ley, que posteriormente tuvo que ser aclarada y perfeccionada por medio de reglamentos y circulares, que, desgraciadamente tampoco dieron ningún resultado; y que en algunos casos, como la circular de 9 de octubre de 1856, produjo desastrosas consecuencias al disponer que:

"Todo terreno cuyo valor no pase de 200 pesos, conforme a la base de la ley de 25 de junio, se adjudique a los respectivos arrendatarios ya sea que lo tengan como de repartimiento, ya pertenezca a los Ayuntamientos, o esté de cualquier otro modo sujeto a desamortización, sin que se les cobre alcabala ni se les obligue a pagar derecho alguno, y sin necesidad tampoco de otorgamiento de la escritura de adjudicación, pues para constituirlos dueños y propietarios de lo que se les venda, bastará el título que les dará la autoridad política, en papel marcado con el sello de la oficina, protocolizándose en el archivo de la misma los documentos que se expidan"<sup>33</sup>

Esta circular, que produjo la desamortización de la propiedad comunal indígena, provocó desastrosas consecuencias. Leamos lo que en relación con esto nos dice Andrés Molina Enríquez:

"El resultado de la repartición de los terrenos de los pueblos de indígenas, fue que los indígenas perdieron dichos terrenos. No podía ser de otro modo. La comunidad tenía para los indígenas notorias ventajas. Desde luego aunque los terrenos comunes eran en general estériles y de mala calidad, ofrecían a los mismos indígenas medios de vivir en todos los estados de su evolución, desde el de horda hasta el de pueblo incorporado a la civilización general: rendían esos terrenos muchos aprovechamientos de que los indígenas podían gozar sin gran trabajo, sin capital, y lo que es más importante, sin menoscabo alguno apreciable de dichos terrenos..." Además la comunidad ofrecía a los indígenas la ventaja de la posesión de la tierra, y la de no perder esa posesión en las bajas de su miserable fortuna: hoy, si alguno tenía recursos, tomaba un solar sin requisitos de titulación, sin pago de alcabala, y sin dificultades de posesión, lo sembraba de maíz o de cebada y aprovechaba la cosecha: si esa cosecha se perdía mañana, abandonaba el solar y se dedicaba a vivir de otra cosa; pero si después volvía a tener recursos volvía a encontrar desde luego otro solar en igualdad de circunstancias para recomenzar el trabajo y hacerse labrador. Dentro de la comunidad, como era consiguiente, se respetaba el derecho del ocupante, y poco a poco se iba formando en ella una especie de propiedad individual que se transmitía de padres a hijos. No ha acertado México independientemente con un medio más eficaz de ayudar a la raza indígena, que el de la comunidad".<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Lucio Mendieta y Núñez: *Ob. cit.* p. 98.

<sup>34</sup> Andrés Molina Enríquez: *Los grandes problemas nacionales*. Problemas Agrícolas e Industriales de México. N° 1. Vol. V, 1953, pp. 38-39.

A todo lo anterior debemos agregar que las adjudicaciones de los bienes eclesiásticos se realizaron casi siempre contra la voluntad de las corporaciones afectadas, las que por tanto, no presentaban títulos primordiales de propiedad. Esto originó una deficiencia en la nueva titulación, ya que los linderos y demarcaciones de dichas tierras no se señalaron con precisión, introduciendo un gran temor por los títulos, en los nuevos propietarios.

“Las leyes de desamortización constituyeron una nueva fuente de propiedad raíz en la República, y del mismo modo, la resolución de 9 de octubre de 1856 lo fue de la pequeña propiedad parcelaria sujeta antes al título comunal del pueblo o del Ayuntamiento”.<sup>35</sup>

La Constitución de 5 de febrero de 1857, desgraciadamente no aportó nada en materia agraria. Tal parece que los Constituyentes tuvieron temor de resolver realmente el problema de la tierra. En la sesión del día 28 de junio de 1856, se ratificó y aprobó por 78 votos contra 15 la inclusión de la ley del 25 del propio mes y año, sobre la desamortización de bienes eclesiásticos, quedando de esta manera incorporados al Art. 27 de dicha Constitución, los preceptos fundamentales de la citada ley.

Es cierto que varios miembros de dicho Congreso plantearon el problema de la tenencia de la tierra: Vallarta, Olvera, Castillo Velasco y principalmente Ponciano Arriaga, dejando oír sus voces magníficas a favor de los hombres del campo y de una mejor distribución de la riqueza, pero desgraciadamente, no lograron convencer a la mayoría de los legisladores. La prueba de ello, es la forma en que quedó redactado el Art. 27 Constitucional que a la letra dice:

“Art. 27. La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que debe hacer la expropiación y los requisitos en que ésta se haya de verificar.

“Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la Institución”.<sup>36</sup>

Como podemos ver, este artículo únicamente ratificó la ley de desamortización, pero no resolvió los problemas de latifundismo que, paradójicamente, vino a agravar la ley de 25 de junio.

Pero leamos algunas ideas del Constituyente José María Castillo Velasco, que en voto particular de junio 16 de 1856, en que presentó adiciones sobre municipalidades, decía entre otras cosas:

“¿No es hasta vergonzoso para nuestro país que haya en él pueblos cuyos habitantes no tengan un espacio de terreno en que establecer un edificio público o una cementera?...”

“La Constitución que remedie estos males, el Código fundamental que haga sentir sus efectos benéficos allí, en esas poblaciones desgraciadas en que el hombre no es dueño ni de su propio hogar y en que, para usar del

<sup>35</sup> Lucio Mendieta y Núñez: *Ob. cit.*, p. 99.

<sup>36</sup> Francisco Zurco: *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente*, (1856-1857) El Colegio de México, México, 1956, p. 1348.

camino que conduce de un punto a otro, necesita obtener el permiso de un señor dueño del suelo, esa constitución vivirá, señores Diputados, no lo dudéis.

"Y esta raza, a pesar de tanta infelicidad y de tanta miseria, es la que cultiva los campos y provee de soldados al ejército. Por gratitud, pues, por respeto a la justicia, por conveniencia pública, saquemos a estos hombres del estado en que se encuentran y proporcionemos los medios de subsistencia y de ilustración.

"No puede ser justo que se prive a ningún hombre del ejercicio del derecho de propiedad que tiene por su misma organización física y moral.

Y terminaba con el siguiente proyecto de adiciones:

"Art. 2º Todo pueblo en la República debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos. Los estados de la federación los comprarán, si es necesario, reconociendo el valor de ellos sobre las rentas públicas.

"Art. 3º Todo ciudadano que carezca de trabajo tiene derecho de adquirir un espacio de tierra cuyo cultivo le proporcione la subsistencia y por el cual pagará, mientras no pueda redimir el capital, una pensión que no exceda del 3% anual sobre el valor del terreno. Los estados emplearán para este efecto los terrenos baldíos que haya en su territorio y las tierras de cofradía y de particulares sobre las rentas públicas, que pagarán su rédito mientras no se pueda redimir el capital".<sup>37</sup>

Desgraciadamente estas proposiciones fueron rechazadas por la mayoría del Congreso. De un alto valor histórico es el importante voto particular que sobre la propiedad de la tierra, presentó el eminente liberal Ponciano Arriaga, el 23 de junio del citado año y en que afirmaba:

"... Uno de los vicios más arraigados y profundos de que adolece nuestro país, y que debiera merecer una atención exclusiva de sus legisladores cuando se trata de su Código fundamental, consiste en la monstruosa división de la propiedad territorial.

"Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos, que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria, ni trabajo.

"Este pueblo no puede ser libre ni republicano, y mucho menos venturoso, por más que eien constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, en consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad.

"Se proclaman las ideas y se olvidan las cosas. . . Nos divagamos en la discusión de derechos y ponemos aparte los hechos positivos. La Constitución debiera ser la ley de la tierra; pero no se constituye ni se examina el estado de la tierra.

"El sistema económico actual de la sociedad mexicana no satisface las condiciones de la vida material de los pueblos y desde que un mecanismo económico es insuficiente para su objeto preciso, dice el señor don Ramón de la Sagra, debe perecer. Y más adelante afirma: "El principio pues, del despotismo ha sido el de la explotación absoluta, teniendo su fundamento

<sup>37</sup> Francisco Zarco: *Obra citada*, pp. 363-365.

lógico en la ignorancia de las masas y su base material en la apropiación del suelo"... Por último, leamos algo que de haberse realizado, quizá la Revolución de 1910 no se hubiera efectuado:

"Esta transformación económica no necesita de la violencia para operarse... Se puede realizar pacíficamente, sin producir ningún desorden brusco ni violento en los intereses creados, ninguna pérdida en los derechos adquiridos... Pero para esto se necesita que los mismos interesados en sostener el orden antiguo, participando de la convicción incontestable de que su sostén es imposible, contribuyan ardientemente a la reforma racional a fin de que se verifique sin perturbaciones ni desórdenes".<sup>38</sup>

Nada lograron, insistimos, estos visionarios de la Reforma. Se nos antoja que otro hubiere sido tal vez el curso de la historia Patria, de haberse plasmado en leyes las medidas de estos sabios patriotas.

Sin embargo, el Art. 27 vino a agravar más la situación del campesino mexicano, ya que entre otras cosas, no fue posible que los ejidos subsistieran como propiedad comunal de los pueblos; y al dejar éstos de ser propietarios, los terrenos quedaban vacantes, cosa que aprovecharon muchas personas para denunciar como baldíos a los terrenos ejidales.

Es cierto que el gobierno tomó medidas para impedir tales abusos, sin embargo, en muchos casos el daño estaba hecho. No obstante, quienes verdaderamente sufrieron más fueron las comunidades indígenas, pues al interpretarse el Art. 27 Constitucional de 1857, se entendió en el sentido de que las comunidades indígenas quedaban extinguidas, y por lo tanto, privadas de personalidad jurídica. Esto dio por consecuencia que estos núcleos no pudieran defender sus derechos territoriales, agravándose de esta manera el problema agrario, fortaleciéndose el latifundio y creándose una mayor concentración de la propiedad agraria. Queremos citar por último la opinión del maestro Silva Herzog, que al respecto nos dice:

"El resultado de esas leyes —la del 25 de junio y el Art. 27 Constitucional—, y de varios decretos y circulares sobre la misma materia puede sintetizarse de esta manera:

"1. Desaparecieron las propiedades rústicas y urbanas del clero.

"2. Las propiedades rústicas arriba mencionadas fueron a parar a manos de hacendados, que ensancharon así sus dominios, y las urbanas quedaron en poder de personajes ricos, que vinieron a incrementar su riqueza.

"3. Muchas de las tierras comunales de diferentes clases sufrieron los efectos de la ley, de tal manera que fueron a aumentar la extensión de las grandes haciendas o de los pequeños o medianos ranchos.

"La conclusión es obvia: la ley de desamortización y el artículo 27, en lugar de resolver el problema de la tenencia de la tierra, no obstante las buenas intenciones de los legisladores, estimularon la formación de grandes latifundios, como quedó plenamente demostrado en los años posteriores".<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Francisco Zarco: *Obra citada*, pp. 387, 388, 391, 392, 402 y 403.

<sup>39</sup> Jesús Silva Herzog: *Obra citada*, p. 91-92.

## La Ley de Nacionalización de 1859

En el año de 1859 el país se convulsionaba con la guerra civil; los conservadores, y la iglesia con ellos, la iniciaron al oponerse a las leyes de supresión de fueros eclesiásticos y desamortización. El clero para fomentar la guerra, utilizaba los recursos que obtenía de la venta de sus bienes raíces. La transacción entre los dos bandos no era posible, y Juárez para romper definitivamente la fuerza económica del sector obscurantista de México, expidió el 12 de julio de 1859 en el puerto de Veracruz, la Ley de Nacionalización de los Bienes de la Iglesia.

Entre los considerandos contenidos en el mencionado ordenamiento jurídico, se decía:

“Considerando que el motivo principal de la actual guerra promovida y sostenida por el clero es conseguir sustraerse de la independencia a la autoridad civil.

“Que cuando ésta ha querido, favoreciendo al mismo Clero, mejorar sus rentas, el Clero, por solo desconocer la autoridad civil que en ello tenía el soberano, ha rehusado aun el propio beneficio. . .

“Que dilapidando el Clero los caudales que los fieles le habían confiado para objetos piadosos, los invierte en la destrucción general, sosteniendo y ensangrentando cada día más la lucha fratricida que promovió, en desconocimiento de la autoridad legítima, y negando que la República pueda constituirse como mejor crea que a ella convenga.

“He tenido a bien decretar lo siguiente:

“Art. I. Entran al dominio de la nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido.

“Art. IV. Los ministros del culto, por la administración de los sacramentos y demás funciones de su ministerio, podrán recibir las ofrendas que se les ministren, y acordar libremente con las personas que los ocupen la indemnización que deban darles por el servicio que les pidan. Ni las ofrendas ni las indemnizaciones podrán hacerse en bienes raíces.”<sup>40</sup>

La ley de 12 de julio de 1859 tenía ante todo un carácter meramente político. Su fin era restarle al clero la fuerza económica de que disponía, con objeto de impedirle hasta donde fuera posible, el sostener y refaccionar al partido conservador en la guerra civil. La ley de nacionalización no era un recurso fiscal, y así lo dijo en sus escritos Melchor Ocampo, apenas si le produjo al gobierno seis millones de pesos. Esa ley era, como antes dijimos, una medida política, pues le quitaba a los reaccionarios un gran recurso, los empobrecía, los privaba del nervio de la guerra, el dinero.

Sin embargo, en lo referente al problema de la tierra, no contribuyó este ordenamiento a resolverlo. Quienes se apoderaron de las propiedades territoriales de la iglesia a través de los denuncios, fueron las haciendas ricas, la mayor parte extranjeros. Las haciendas, las tierras comunales

<sup>40</sup> Manuel Payno: *Obra citada*, pp. 111-112.

de los pueblos y las propiedades rústicas y urbanas cayeron en manos de los terratenientes laicos. Los indios y campesinos quedaron peor que antes al serles arrebatadas las pocas tierras que les quedaban.

El problema de la tierra subsistió; los peones de las haciendas sujetos a la servidumbre del hacendado y a la explotadora tienda de raya siguieron bajo las mismas condiciones de trabajo y tal vez peor que antes de la Reforma. Esta, hecha con las mejores intenciones, dejó en el campo un programa trunco que la Revolución de 1910 estaba llamada a completar.

### **Influencia de las leyes de colonización de 1875 y 1883**

Debido a la situación política, a las guerras intestinas y a las dos guerras que sostuvimos contra países agresores durante casi todo el siglo pasado, los mexicanos de entonces desconocían nuestra realidad geográfica; tenían un concepto equivocado de lo que ellos llamaban nuestro "rico y vasto país".

Las leyes de colonización fueron, en su época, de desastrosas consecuencias para la nación. La idea de inmensas riquezas, de suelo fértil y maravilloso que era el nuestro, hicieron pensar a los gobernantes del país en que traer colonos extranjeros para trabajar la tierra sería de sumo beneficio para el adelanto de la agricultura.

Dos fueron los medios principales que se pusieron en práctica para impulsar la colonización: el deslinde de los terrenos baldíos para titularlos eventualmente a particulares, y el uso de los fondos del presupuesto en comprar tierras, transportar e instalar a los colonos.

Con fecha 31 de mayo de 1875 fue expedida una ley de colonización con objeto de lograr la inmigración de extranjeros bajo ciertas condiciones. La importancia de esta ley se debe a que, entre otras cosas, autoriza el gobierno a contratar con empresas de colonización a las que se les otorgan concesiones y terrenos baldíos para repartir entre los colonos, dándoles largos plazos para pagarlos.

Pero lo más importante de la citada ley es que en el artículo 1º fracción V autoriza la formación de comisiones exploradoras para medir y deslindar las tierras baldías, otorgándose en la fracción VI de dicho artículo, la tercera parte de los terrenos deslindados.

Aquí es donde encontramos el origen de las nefastas compañías deslindadoras que tanto daño causaran a México.

El 15 de diciembre de 1883 se promulgó una nueva ley de colonización que fue aprobada en el Congreso por unanimidad. Esta ley, en su artículo 1º autoriza al Ejecutivo para deslindar, medir, fraccionar y valuar los terrenos baldíos o de propiedad nacional. El artículo 2º afirma que en ningún caso las fracciones excederían de 2,500 hectáreas, extensión máxima ésta que podía adjudicarse a individuos mayores de edad. El Art. 3º otorga facilidades a los colonos nacionales o extranjeros: las tierras se pagarían en diez años, pudiéndoseles regalar hasta 100 hectáreas; en este último caso era necesario, para obtener el título de propiedad, comprobar haber cultivado cuando menos la décima parte de la superficie adjudicada por

cinco años consecutivos. También afirmaba dicha ley que los colonos quedarían exentos durante diez años del servicio militar; de toda clase de contribuciones federales, de derechos de importación de los instrumentos de labranza, herramientas, máquinas, materiales de construcción para habitaciones, muebles o animales de cría o de raza, si era menester traerlos de fuera. También estaban exentos de los derechos de exportación a los frutos cosechados, y, asimismo, se fijaba una prima por familia establecida y otra menor por familia desembarcada.

Sin embargo, dos son los artículos más interesantes de esta ley: el Art. 18, que autoriza la organización de compañías deslindadoras; y el 21, por el cual se les donaba a dichas compañías la tercera parte de los terrenos deslindados. Por su importancia, los transcribimos:

"Art. 18. El Ejecutivo podrá autorizar a compañías para la habilitación de terrenos baldíos con las condiciones de mediación, deslinde, fraccionamiento en lotes, avalúo y descripción, y para el transporte de colonos y su establecimiento en los mismos terrenos.

"Art. 21. En compensación de los gastos que hagan las compañías en la habilitación de terrenos baldíos, el Ejecutivo podrá concederles hasta la tercera parte de los terrenos que habiliten, o de su valor; pero con las condiciones precisas de que no han de enajenar los terrenos que se les concedan a extranjeros no autorizados para adquirirlos, ni en extensiones mayores de dos mil quinientas hectáreas; bajo la pena de perder en los dos casos las fracciones que hubieren enajenado contraviniendo a estas condiciones, y cuyas fracciones pasarán desde luego a ser propiedad de la nación."<sup>41</sup>

Como corolario a la ley anterior, el 25 de marzo de 1894 se promulgó la ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos que, confiando en atraer a colonos extranjeros, otorgó las mayores facilidades para el deslinde de los baldíos, con el resultado final de remachar el latifundismo. Las disposiciones más importantes eran las siguientes: facultad para denunciar baldíos, demasías y excedencias sin limitación de extensión; se desconoció, por lo tanto, el límite máximo de 2,500 hectáreas fijado en la ley de 15 de diciembre de 1883. Dejó de ser obligatorio acotar, cultivar y poblar los terrenos, y cesó la obligación de enajenar los lotes que excedieran del límite de 2,500 hectáreas.

Si muchas desgracias tenía ya que soportar la organización agraria del país y la sufrida clase campesina, como una espina más en su corona fueron estas estúpidas leyes de colonización, al crear las compañías deslindadoras, que sólo sirvieron para agravar aún más el problema de la distribución de la tierra.

En su magnífica obra "Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos", Wistano Luis Orozco, al comentar el daño incalculable que le causaron al país las compañías deslindadoras, nos dice:

"Un hecho ampliamente comprobado es que siempre que una compañía deslindadora ha emprendido trabajos de habilitación de baldíos

<sup>41</sup> Jesús Silva Herzog: *Obra citada*, pp. 113 y 114.

en un Estado, el valor de la propiedad agraria ha descendido allí rápidamente.

"El pequeño propietario acostumbrado a conocer al gobierno por el hacha del receptor de rentas y por el garrote del gendarme, se alarma desde el momento en que oye hablar de cosas oficiales. Además, su natural instinto le hace temer que mediante el manejo de una composición le arrebathe el opulento hacendado, su vecino, hasta la última esperanza de recuperar las tierras que dicho hacendado le tiene invadidas. Al mismo tiempo concibe esperanzas de recobrar esas tierras, ayudado por las compañías deslindadoras, que él juzga íntimamente ligadas con el Gobierno Supremo. Y trastornado su juicio por estos justos temores y estas vanas esperanzas, acude presuroso a verificar un arreglo con los deslindadores de baldíos.

"Para verificar este arreglo saca dinero a intereses altísimos, malbarata los animales de labranza, cercena el pan de sus hijos... se precipita, en fin, en la ruina más desastrosa.

"Esta debilidad es la que han explotado las compañías deslindadoras. Y así, cuando se nos ha dicho que el Ministro de Fomento ha deslindado 30.000,000 de hectáreas de tierras nacionales, debemos tener presentes dos cosas importantes: la primera, que estos deslindes no han servido para desmoronar ni en pequeña parte las grandes acumulaciones de propiedad territorial existentes en nuestro país: la hidra infernal de ese feudalismo obscuro y soberbio permanece en pie con sus siete cabezas incólumes. La segunda cosa que debemos tener presente es que tras de esos treinta millones de hectáreas han corrido muchos más millones de lágrimas: pues no son los poderosos, no son los hacendados quienes han visto caer de sus manos esos millones de hectáreas, sino los miserables, los ignorantes, los débiles... los que no pueden llamar compadre a un juez de Distrito, a un gobernador ni a un ministro de Estado.

"De aquí un trastorno completo en el propósito de las leyes y en los ideales de la democracia; pues, mientras el fin supremo de las leyes de baldíos y de colonización es alargar el beneficio de la propiedad agraria a los que carecen de ella, en nombre de esas mismas leyes se arroja de sus posesiones a los pobres campesinos, o se les obliga a rescatarlas mediante dolorosos sacrificios.

"De esta manera, cosas buenas, honestas y justas en la teoría legal o científica, vienen a ser profundamente malas, odiosas y antisociales en las realidades descarnadas de la vida."<sup>42</sup>

Huelgan los comentarios.

Pero veamos con cifras lo realizado por esas famosas compañías:

"De 1881 a 1889 las compañías deslindaron 22,200,000 hectáreas. De esta cantidad se les adjudicaron de conformidad con la ley, es decir sin pago alguno, 12,700,000 hectáreas; y se les vendieron a vil precio 14,800,000 más. Total: 27,500,000 hectáreas o sea algo más del 13% de la superficie total de la República. Por lo tanto solamente quedaron

<sup>42</sup> Wistano, Luis Orozco: *Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos*, Imprenta El Tiempo, México, 1895, p. 825.

4.700,000 hectáreas a favor de la nación. Empero lo más impresionante estriba en señalar el hecho de que esas compañías hasta el año de 1889 estaban formadas únicamente por veintinueve personas, todas ellas acaudaladas y de gran valimiento en las altas esferas oficiales.

"Todavía de 1890 a 1906, año este último en que fueron disueltas las compañías, deslindaron 16.800,000 hectáreas, quedándose con la mayor parte de las tierras los socios de tan lucrativo negocio, cuyo número había ascendido a cincuenta en los comienzos de este siglo. Por el camino de los deslindes, cifras aproximadas, uno de los socios adquirió en Chihuahua 7.000,000 de hectáreas; otro en Oaxaca 2.000,000; dos socios en Durango 2.000,000 y cuatro en Baja California 11.500,000. De manera que ocho individuos se hicieron propietarios de 22.500,000 hectáreas, hecho inaudito en la historia de la propiedad territorial."<sup>13</sup>

Hemos hecho en este primer capítulo, una relación sucinta de la evolución del problema de la tierra desde la Colonia hasta el Porfiriato, a través del estudio de la legislación vigente en diferentes periodos históricos. La conclusión es una: la propiedad agraria evolucionó sobre la base de una desigualdad absoluta. Es indudable que el problema agrario nació y se desarrolló durante la Colonia y, por lo tanto, al consumarse la independencia se encontraba perfectamente definido.

Como resultado de la independencia, le fue otorgado a los indígenas la igualdad ante la ley, igualdad que no los benefició de inmediato, porque los obligó a participar como individuos, en una lucha para la cual no estaban preparados. Pero el campesino se refugió tras de su comunidad tradicional, para ellos indestructible, en cuanto tenía como base la propiedad colectiva de la tierra. Desgraciadamente, al dársele a las leyes de desamortización un carácter general para lograr la circulación y fraccionamiento de las propiedades de la iglesia, se hizo extensiva a las propiedades de los pueblos indígenas.

Al ratificar la Constitución de 1857 estas leyes, las entidades federativas las reglamentaron y ejecutaron de acuerdo a los intereses de sus clases dirigentes. Así fue que el campesino, ya sin autoridades locales legalmente capacitadas para defenderlo, fue fácil víctima de los hacendados ansiosos de tierras, bajo la mirada complaciente e interesada de las autoridades políticas y judiciales. Esta imprevisión legislativa permitió que las grandes haciendas acapararan la mayoría de las tierras, principalmente la de los pueblos, condenando al peonaje, a la emigración o la sujeción a sus antiguos propietarios, legal o ilegalmente despojados.

Por último, las compañías deslindadoras completaron esta obra de despojo en contra de los indígenas y campesinos, ya que a través de chicanas judiciales como la falta de titulación correcta o cualquier otro pretexto, les arrebataron las tierras que aún poseían milagrosamente.

No era posible que una situación así durara eternamente, la capacidad de sufrimiento y paciencia de un pueblo tiene su límite, y el pueblo irguió la cabeza para hacerse justicia y construir una patria nueva con un nuevo concepto: justicia social. Esto fue la Revolución Mexicana de 1910.

<sup>13</sup> Jesús Silva Herzog: *Obra citada*, pp. 116-117.

## **Capítulo II.- La Situación del Campo Mexicano en 1910**

La suntuosidad y pompa con que el gobierno del general Porfirio Díaz celebró en 1910 el centenario de nuestra independencia, estaba en total contradicción con la realidad económica y social por la que atravesaba la gran masa de la población de México. Ciertamente hubo grandes cambios económicos durante la dictadura porfiriana; se equilibró el presupuesto; se fomentó la construcción de ferrocarriles; se desarrolló la minería; se consolidó nuestro crédito exterior. Todo esto propició la rápida influencia del capital extranjero, dándose al mundo, de esta manera, la impresión de que México era el ejemplo para la América Latina por su solidez política y económica.

Todas estas pruebas de un progreso y prosperidad aparentes ocultaban fallas que a la larga condujeron la obra de Porfirio Díaz a su ruina más desastrosa. A este respecto, citamos la opinión de Frank Tannenbaum que en su obra, "La Revolución Agraria Mexicana", nos dice:

"Deseoso de darle al país las ventajas de la industrialización moderna, de abrir sus fuentes de recursos materiales a la explotación, de darle un sitio en la familia de las naciones, Díaz copió de los países modernos las prácticas administrativas, fiscales e industriales más conocidas y las adoptó sin destruir la estructura feudal que soportaba a la organización económica mexicana. Suponía que el individualismo capitalista, libre y absoluto, bastaría para curar a México de sus grandes males. Los hechos demostraron lo contrario. En lugar de destruir el feudalismo agrícola, el industrialismo de invernadero, introducido de modo tan violento, no hizo más que agravar los males anteriores e introducir los nuevos que le eran inherentes. Se podría argüir que si no hubiera revolución, las influencias modernas que inevitablemente tenían que seguir a la introducción de los ferrocarriles, las fábricas, el telégrafo y las buenas carreteras, habrían cambiado el cariz de la vida económica del país y la habrían puesto al nivel de las naciones industriales de su tiempo. Pero estos argumentos no vienen al caso. El pueblo mexicano no esperó. Se rebeló contra el feudalismo industrial e intentó cambiar la estructura que le servía de base. Hay que recordar que ese feudalismo industrial era muy complicado; una estructura social y política construida por la fuerza, la conquista y la imposición, la cual descansaba sobre una población indígena que nunca había llegado a europeizarse por completo y que conservaba, a pesar de los 400 años de dominación de los blancos, su organización básica racial y social de los días prehistóricos. Esa población indígena y sus

instituciones habían mezclado, hasta cierto punto, sus formas raciales y económicas con las de los conquistadores; en tanto que el mestizo —en parte indio y en parte español— había encajado entre el conquistador y el conquistado. Pero económica y espiritualmente, el mestizo estaba más cerca del indio que el blanco. Así, pues, en 1910, México tenía una tradición y una cultura indígena fundamentales, un sistema medieval de tenencia de la tierra introducido en España, una constitución política copiada de Francia y los Estados Unidos y un industrialismo que arraigaba rápidamente en lo que resultó ser tierra rebelde. La revolución estalló porque el remedio del individualismo desenfrenado no servía para curar el mal. Por lo contrario, lo agravó.”<sup>1</sup>

Si este programa general descrito en las palabras anteriores era grave, mucho más lo era la situación y el estado de vida en las que vegetaban las grandes masas campesinas. Junto con la industrialización del país se desarrolló un rápido aumento del costo de la vida, sin que dicho aumento fuera seguido por el correspondiente aumento de los salarios de las mayorías campesinas y proletarios. Es interesante hacer notar que los salarios pagados a la clase campesina se quedaron casi estancados durante un siglo. No existen datos precisos sobre la historia del salario del proletariado mexicano; sin embargo, por los que han sido publicados podemos establecer, sin asomo de duda, que nuestra clase proletaria, siempre muy miserable, se volvió mucho más durante el régimen de Porfirio Díaz.

El barón de Humboldt en su “Ensayo político sobre la Nueva España”, afirma que el salario del jornalero en el primer lustro del siglo XIX era de 25 centavos diarios en las tierras frías y de 30 centavos en la tierra caliente. Podemos afirmar que hasta 1910 los salarios no variaron mayor cosa, pues si bien es cierto que pueden apreciarse algunos aumentos, éstos no fueron proporcionales al aumento efectuado en los artículos de primera necesidad, por lo cual el poder adquisitivo del jornal campesino vino a ser menor que el del salario de la época anterior a la Independencia. Las tarifas protectoras que amparaban una gran parte de los artículos importados, hizo subir el precio de los alimentos y de los vestidos. Los aranceles elevaron el costo de los artículos de primera necesidad sin que hiciera subir los salarios en efectivo de la masa de la población. Por lo tanto, el aumento de los precios, frente a los salarios prácticamente estacionarios, hizo bajar el nivel de vida de los asalariados mexicanos.

Podemos afirmar también, que las dificultades que produjo la industrialización aumentaron con la política territorial del gobierno de Díaz. La división de las tierras de los pueblos, especialmente en los centros más densamente poblados, aumentó la fuerza de la gran hacienda contra los intereses del grupo de pueblos comunales. Los habitantes de éstos quedaron reducidos a la condición de asalariados para todo el año, ya que se vieron obligados a establecerse en las haciendas como peones acasillados. Así, el peón se apartó de sus ligas comunales para convertirse en un tra-

<sup>1</sup> Frank Tannenbaum: *La Revolución Agraria Mexicana*. Problemas Agrícolas e Industriales de México, N.º 2. Vol. IV. México, 1952. p. 56.

bajador asalariado y endeudado, en tanto que sus ingresos disminuían ante el alza de los precios.

Pero sigamos nuevamente a Tannenbaum que al respecto afirma:

"El gobierno en su afán por explotar los recursos naturales, agravó todas esas dificultades, enajenando la mayor parte de las tierras nacionales y otorgando concesiones para establecer industrias exentas de impuestos por largos plazos y, en general, favoreciendo al extranjero sobre el mexicano, al blanco sobre el indio, al rico sobre el pobre. Tal proceder fue sancionado por un individualismo doctrinal extremo. Los ideales de la competencia individualista se aplicaban a un país feudal y se esgrimían las teorías de la competencia entre las empresas y la libertad de trabajo para justificar la supresión de las organizaciones obreras y de las huelgas. Todo intento de mejorar salarios se declaró contrario a la ley y a la ciencia de la economía. Cualquier interferencia del Estado para limitar las deudas de los trabajadores era vista con enojo por el grupo en el poder. Finalmente, en nombre de la supervivencia de los más aptos, se consideraba a los indios como raza inferior. Las teorías de la lucha por la vida se tomaron como base para justificar una política que favorecía al blanco en perjuicio del indio, al europeo en perjuicio del mexicano. El indio era un paria en su propia tierra. Las teorías de la superioridad de la raza blanca fueron instrumentos eficaces de opresión política y económica."<sup>2</sup>

Nada hay que agregar a lo anterior. Veamos ahora otro factor que contribuyó más que ninguno a la explotación del campesino: el problema de la tierra y la gran hacienda en 1910.

La población total de México, en 1910, era de 15.160,377 habitantes, de los cuales 410,345 eran agricultores y 3.123,975 peones del campo. En dicho año existían en el país: 8,431 haciendas y 48,633 ranchos.<sup>3</sup>

Sin embargo, estamos de acuerdo con el maestro Silva Herzog cuando hace las siguientes observaciones:

"La cifra relativa a los jornaleros del campo no puede servir para calcular con exactitud matemática el número de familias campesinas, porque en algunas de ellas trabajaban y trabajan el padre y los hijos mayores, clasificados todos como jornaleros; pero sí es útil para estimar el número de individuos que dependían del salario rural y que cabe estimar en 12.000,000, o sea aproximadamente el 80% de la población.

"Hay que añadir, con apoyo en la misma publicación, que el 96.9% de los jefes de familia rural no eran dueños de solo un pedazo de tierra.

"Ahora bien, si comparamos el número de hacendados con el de las haciendas, se ve claramente que muchos hacendados se clasificaron ellos mismos como agricultores y que, bajo este rubro, figuran además propietarios de ranchos medianos y pequeños, dueños de huertas próximas a las poblaciones, individuos pertenecientes a tierras comunales, medieros y personal de confianza de los terratenientes; tales

<sup>2</sup> Frank Tannenbaum: *Obra citada*, p. 58.

<sup>3</sup> *Estadísticas Sociales del Porfiriato (1877-1910)*. Sría de Economía Dir. Gral. de Estadística. México, 1956, pp. 7, 40 y 41.

como administradores, mayordomos, caporales y monteros; en fin, gente que de alguna manera vivía del campo y que ocupaba una posición superior a la de los peones. En cuanto a la clasificación entre ranchos y haciendas, es muy probable que haya dependido de la opinión o del capricho de los propietarios y, por la otra, de la clase de tierra y de las costumbres establecidas en las diferentes regiones del país.<sup>4</sup>

La organización agrícola predominante en México, en 1910, no era el pequeño pueblo sino la gran propiedad: la hacienda. Esta gran unidad agrícola ha dado al país algunas de sus más peculiares características y ha creado algunos de sus problemas fundamentales. La hacienda con sus vastas superficies, administración centralizada, su dominación política y social, convirtió a México en un país de contraste: el hacendado y el peón.

En el capítulo anterior hemos explicado cómo se formaron los grandes latifundios. Veamos ahora los desastrosos resultados que produjeron en su explotación económica y las causas de ello. Molina Enríquez lo precisa con claridad meridiana cuando afirma:

“En nuestro país, el ser hacendado significa tener un título de alta posición, de solvencia y consideración social, aseguradas y permanentes; pero no significa ser dueño de una negociación productiva. Las haciendas, sin ciertas condiciones de que después hablaremos, no son negocio. Ya hemos indicado esto al afirmar que no atraen al capital extranjero. Después del sentimiento de la dominación que les da su carácter saliente, lo que las mantiene en su estado actual, es la renta fija, permanente y perpetua que producen. Al hacendado inteligente, lo único que le preocupa es que los productos y gastos de su hacienda tengan la mayor normalidad posible. Para esto no tiene jamás en cuenta la proporcionalidad que existe entre el capital y sus productos en todos los demás negocios. Si la hacienda que tiene la heredó, no piensa jamás en el valor que ella supone como capital y, por lo mismo, se conformará con lo que ella produzca, por poco que sea, sin pensar en enajenarla, porque, como dice Jovellanos de las tierras de amortización: «nadie las enajena sino en extrema necesidad, porque nadie tiene esperanza de volver a adquirirlas»; y si la hacienda que tiene la compró, la compró de seguro para igualar su condición a la de los hacendados, para satisfacer su gusto de dominación y para asegurar su nuevo estado con la renta; porque, como dice Jovellanos también: «ningún otro estímulo puede mover a comprar lo que cuesta mucho y rinde poco», y en ese caso, una vez hecho el gasto de adquisición, ya no le importa el valor de él, y en lo sucesivo no atiende sino a la seguridad de la renta. De cualquier modo que sea, es un hecho de superabundante comprobación, el que un hacendado, con tal de no verse en la extremidad de enajenar o de gravar su hacienda, se conforme con la renta que ella le produzca. Mientras esa renta no es normal y segura, sea

---

<sup>4</sup> Jesús Silva Herzog: *El agrarismo mexicano y la reforma agraria*. Fondo de Cultura Económica. México, 1959, pp. 122-123.

grande o pequeña, el hacendado trabaja; pero su trabajo no va encaminado a aumentar la producción, sino a asegurarla.”<sup>5</sup>

Y más adelante afirma acertadamente:

“En uno y otro caso, la extensión de la hacienda será el primer inconveniente que encuentre el propietario para cultivarla bien, o lo que es lo mismo, no pudiendo cultivarla bien toda, por fuerza tiene que reducir en ella el cultivo. Mas, como por otra parte, el interés de la renta lo lleva a procurar, como ya dijimos, no el volumen del rendimiento, sino su normalidad, el hacendado tiene que reducir, y de hecho reduce el cultivo, sólo a lo que puede cultivar bien con éxito absolutamente seguro. De eso depende que el hacendado, como no siembre donde pueda perderse y lo que puede perderse, no siembre sino de riego, trigo o maíz con frijol, de semillas muy conocidas y por procedimientos ya muy experimentados. La consecuencia necesaria de todo ello es que la producción de las haciendas es casi siempre segura, pero extraordinariamente raquítica y rutinaria, en relación con la producción de la propiedad individual pequeña, de la propiedad ranchería y hasta de la propiedad comunal indígena. Los dueños de estas propiedades quisieran tener, como buenos para el cultivo, los terrenos que las haciendas no quieren dedicar a él por malos; siembran casi siempre de temporal o a la ventura de la regularidad y cantidad de las lluvias, y en condiciones inferiores de capital y de crédito; y, sin embargo, producen mucho más; es porque entre nosotros el hacendado, como buen criollo, no es agricultor, sino, por una parte, señor feudal y por otra, rentista; el verdadero agricultor entre nosotros es el rancharo. El hacendado inteligente lo primero que hace en su hacienda es, como él generalmente dice, «encarrilarla», es decir, sujetarla en sus productos y en sus gastos, a la normalidad posible, para tener una renta segura. Entre tanto consigue esto, trabaja más o menos, pero al fin trabaja; en cuanto lo logra, abandona la hacienda en mano de sus administradores, a los que no pide más que la renta calculada. Asegurada la renta, el hacendado no necesita ya trabajar y puede dedicarse, y se dedica en efecto, a pasear por Europa, cuando no se radica en ella...”<sup>6</sup>

Por todo lo anterior podemos darnos cuenta de que gran parte del territorio nacional se encontraba sin ser explotado agrícolamente. La propiedad territorial se hallaba concentrada en unas cuantas manos y, desde luego, manos que no eran —insistimos en ello—, de agricultores, de verdaderos campesinos con amor y apego a la tierra. Predominaba la gran hacienda frente a la débil pequeña propiedad y sobre todo, frente a los millones de campesinos que no eran dueños ni del pedazo de tierra que pisaban.

Vamos a citar algunos datos tomados por González Roa del Registro Público de la Propiedad y que cita en su obra: “El aspecto agrario de la Revolución Mexicana”, sobre la extensión de algunas haciendas mexicanas:

<sup>5</sup> Andrés Molina Enríquez: *Los grandes problemas nacionales*. Problemas agrícolas e industriales de México. No. 1, Vol. V. Méx., 1953, p. 57.

<sup>6</sup> Andrés Molina Enríquez: *Obra citada*. p. 58.

“En el Estado de Coahuila ‘Los Jardines’, con superficie de 49,861 hectáreas; ‘Santa Teresa’, con 60,899 hectáreas; ‘San Gregorio’, con 69,346 hectáreas; ‘Santa Margarita’, con 81,185 hectáreas, y ‘San Blas’, con 395,767 hectáreas. En Chihuahua, las haciendas de ‘La Santísima’, con 118,878 hectáreas; ‘Lagunita de Dosal y Anexas’, con 158,123 hectáreas; ‘San José Babicora’, con 63,201 hectáreas; ‘La Nariz’ y ‘Santa María’, con 196,628 hectáreas; ‘Bachimba’, con 50,000 hectáreas. En Tamaulipas, ‘El Sacramento’, con 41,825 hectáreas. En Zacatecas, ‘Malpaso’, con 63,786 hectáreas; ‘San José del Maguey’, con 69,086 hectáreas. En el Estado de México, ‘La Gavia’, con 132,620 hectáreas, y, en Michoacán, ‘San Antonio de las Huertas’, con 58,487 hectáreas.

“No queremos mencionar la extraordinaria concentración de la propiedad en el Estado de Morelos, porque esperamos tratar en detalle más adelante, este asunto. Bástenos decir que en dicha región menos del uno al millar de los habitantes son propietarios.”<sup>7</sup>

Estos datos nos sirven para comprobar el grado de concentración a que había llegado la propiedad territorial en México. Era natural por lo tanto, que esta situación se reflejara en la pobreza cada día mayor de nuestras grandes masas campesinas. La miseria del peón era resultado de la política económica tan absurda seguida por los grandes señores del campo. La deficiencia en la producción agrícola trajo como consecuencia un menor rendimiento de la tierra. Además, intervinieron otros factores como los siguientes:

a) Cuando Díaz subió al poder, comenzó el gran desarrollo ferroviario en el país. La construcción de estos caminos de fierro vino a determinar de una manera clara el alza de la renta de la tierra, provocando el aumento de los precios.

Sin embargo, los ferrocarriles sirvieron únicamente para distribuir lo que ya había y no para aumentar las existencias por repartir; de allí el natural encarecimiento de los artículos. Al volverse los hacendados más ricos, su influencia se hizo mucho mayor y aumentó su poder político. El enorme valor de los cereales vino a aprovechar al productor solamente, ya que el asalariado no se benefició con un aumento perceptible en sus salarios. Por otra parte, las tarifas ferrocarrileras se estudiaron en el sentido de favorecer a los hombres poderosos; y como éstos eran los comerciantes extranjeros y los terratenientes del país, se puso prácticamente fuera de la competencia a los pequeños productores nacionales.

b) Al ser destruida la propiedad comunal, faltó uno de los factores más importantes para mantener vivo el deseo de intervenir en la administración municipal. El gobierno aprovechó esto para designar jefes políticos desligados del pueblo y generalmente al servicio de los terratenientes y de sus intereses personales o de grupo. Se perdió así, la única escuela posible para la democracia al alcance del indígena; y el mal que el constituyente Castillo Velasco señalaba, de conceder la libertad municipal sin

<sup>7</sup> Fernando González Roa: *El aspecto Agrario de la Revolución Mexicana*. Problemas agrícolas e industriales de México. No. 5. Vol. V. pp. 55-56.

darles tierras a las pequeñas poblaciones, se extendió por todo el territorio nacional. El latifundio creció como una llaga cancerosa en la organización económica, social y política del país.

c) Durante el gobierno de Porfirio Díaz, el impuesto predial se caracterizó por una desigualdad insultante entre las grandes haciendas y la exigüidad de las cuotas que pagaban, y las pequeñas propiedades gravadas casi por su valor real.

A este respecto, Molina Enríquez nos dice :

“Tratándose de impuestos, los hacendados hacen sentir siempre toda la influencia de que son capaces. A consecuencia de ello, han logrado establecer entre las condiciones de su gran propiedad y las de la propiedad pequeña, una desproporción verdaderamente escandalosa. Algunos ejemplos de rigurosa comprobación lo demuestran: En el Estado de México, colocado en el corazón de la zona de los cereales, aunque no sea, que no es, la mejor parte de esa zona, la hacienda de La Gavia que tiene 1,500 caballerías, vale cuando menos 2 millones de pesos y paga la contribución territorial por 362,695 pesos; la hacienda de San Nicolás Peralta tiene 216 caballerías, vale cuando menos 2 millones de pesos y paga la contribución territorial sobre 417,790.15 pesos, y la hacienda de Arroyozarco, tiene 370 caballerías, vale cuando menos 1.5 millones de pesos y paga la contribución territorial, por 378,891 pesos. No citamos otras fincas, para no hacer interminable esta exposición.

Y más adelante agrega :

“La pequeña propiedad paga casi siempre por su valor real, cuando no paga más todavía. Quienes conocen de cerca las cuestiones rentísticas del Estado de México, saben que durante la administración del señor Gral. Villada, apareció alguna vez que pagaba más contribución por el ramo de pulques, el distrito de Tenancingo, donde no hay casi magueyes porque su clima produce frutos tropicales, que el distrito de Otumba, situado en la región conocida con el nombre de Llanos de Apam. La razón de esa anomalía se encontró fácilmente. El distrito de Otumba se compone de grandes haciendas pulqueras, que pagan muy bajas contribuciones, en tanto que el distrito de Tenancingo algunos pequeños propietarios habían sembrado magueyes, y no habían podido defenderse del fisco.”<sup>8</sup>

Este deplorable sistema de tributación contribuyó entre otras cosas, a que extensas zonas quedaran improductivas. Además, al cubrirse el impuesto en forma tan injusta, los gastos públicos recayeron sobre los dueños de pequeños establecimientos de comercio; y por último, la política tributaria de la administración porfirista contribuyó a la destrucción progresiva de la pequeña propiedad. No es aventurado asegurar que esta injusticia fue una de las causas principales del movimiento revolucionario.

d) El crédito ha estado y tiene que estar muy ligado a la organización y desenvolvimiento de la propiedad territorial; así como también exis-

<sup>8</sup> Andrés Molina Enríquez: *Obra citada*, p. 60.

te una estrecha vinculación entre la explotación del campo y el desarrollo del crédito hipotecario y agrícola.

Antes de las leyes de Reforma, el clero, por ser la única institución con cuantiosos recursos, fue el principal prestamista de nuestro país. Después de 1860 las posibilidades de lograr crédito para el campo mexicano se redujeron considerablemente prevaleciendo esta situación durante largos años.

A las postrimerías del porfiriato, funcionaban en el país cuatro bancos refaccionarios que fueron creados por la Ley de Instituciones de Crédito de 1897 y que eran, conforme lo aclaraba dicha legislación, establecimientos destinados especialmente a facilitar las operaciones mineras, agrícolas e industriales, ya fuera por medio de préstamos privilegiados o merced al otorgamiento de su garantía para determinadas operaciones. Desgraciadamente fracasaron en su misión de fomentar el desarrollo de la agricultura.

Por otro lado, los bancos agrícolas no llenaron casi nunca su función, muchas circunstancias intervinieron para hacer difícil el crédito en nuestra patria.

En relación con este asunto y con el papel que los bancos desempeñaron en esa época, González Roa, en su libro, ya antes citado, nos dice:

“La primera cosa que los bancos vinieron a hacer en la República, fue prestar el dinero a los hombres acaudalados, es decir, a los grandes terratenientes; y como lo negaron a los pequeños propietarios, éstos siguieron en poder de la usura que los obligada a onerosos pactos de venta con retracto, a la enajenación de las cosechas al tiempo y a otros medios por el estilo de ruinosos. Como luego comenzó a subir la renta de la tierra, matemáticamente se iba viendo el aumento del valor de las haciendas. Entonces los propietarios empezaron a hipotecar sus propiedades para extender los límites de sus fincas, creyendo, como era natural, que la simple conservación de la tierra les indemnizaría de las inversiones hechas. Desde luego la propiedad tendió a concentrarse, y además esta misma gran propiedad se hizo más débil, pues perdió las ventajas que los economistas señalan a las grandes explotaciones, en el sentido de ser las más bien administradas y las perfeccionadoras de los procedimientos agrícolas e industriales. Nunca puede ser explotación modelo la que se encuentra gravada por extraordinarias deudas que obligan, no sólo a la economía, sino hasta la mezquinidad. De aquí también se deriva la explicación de que a pesar de la prosperidad de la explotación agrícola, debido al sistema del peonaje, la mayor parte de las propiedades rústicas en México estuvieran gravadas.

“La segunda consecuencia de esta mala organización del crédito fue que se desnaturalizaron por completo los bancos, convirtiéndose los de emisión en instituciones refaccionarias que fatalmente funcionaban mal. Esta imperfección del crédito tenía que ser naturalmente un embarazo para el desarrollo de la producción y, por consecuencia, tenía que influir desfavorablemente en la resolución del problema agrario.

"Más todavía: es bien sabido que la causa de la desigualdad social, consecuencia de la imperfección de la riqueza, consiste en la posibilidad de explotar el suelo de la nación por medio de gente miserable. En consecuencia, mientras más miserable sea el proletariado mexicano, más fácil será someterlo a la condición del peonaje, y más opulenta será la condición del que se aproveche de la inferioridad económica, social y política de los jornaleros.

"Lo que el país demandaba imperiosamente era el establecimiento del crédito agrícola. Nosotros permanecemos completamente atrasados sobre este particular. Se establecieron unos cuantos bancos agrícolas, pero éstos cerraron sus puertas al propietario en pequeño."

Por último, queremos citar la opinión de Molina Enriquez que afirma, respecto del crédito a la pequeña propiedad indígena:

"No obstante lo anterior, para la pequeña propiedad individual, aunque en condiciones usurarias, hay sin embargo, capital, en el capital privado. Para la pequeñísima propiedad individual que transitoriamente se encuentra en manos de los indígenas como consecuencia de la repartición de los pueblos, no hay más crédito que el del tendero que presta sobre las fracciones respectivas, pan, maíz o aguardiente a precios escandalosos. La propiedad propiamente dicha comunal, en sus dos ramas, «el pueblo y la ranchería», no puede pensar siquiera en el crédito; la posesión y la simple ocupación de las tribus del norte, mucho menos. Concentrando todo lo anterior no es aventurado decir que la propiedad territorial se encuentra en una verdadera situación de miseria, tanto más notable cuanto que se ve en contraste con la opulencia de ciertas ramas de la industria."<sup>9</sup>

El gobierno del Gral. Díaz discurrió fundar en 1908 la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura. Esta institución no cumplió los propósitos que la originaron y fue un completo fracaso, entre otras causas porque se dedicó a prestar cuantiosas sumas a los grandes terratenientes, dinero que en muchas ocasiones estas gentes dedicaban a otras actividades, no siendo invertidas en el campo.

Respecto a la Caja de Préstamos, González Roa comenta:

"Comenzó esta famosa institución por ser colocada en una forma que la hacía perfectamente inservible y hasta inadecuada para los grandes fines a que debía destinarse. Los que necesitaban refacción eran los pequeños terratenientes. Sin embargo, la Caja les cerró implacablemente sus puertas. El gobierno del Gral. Díaz repartía el capital de la Caja de Préstamos entre 98 mutuuarios, de los cuales el 11% recibieron el 60% del capital para destinarlo muchas veces a negocios ajenos a la agricultura. No podía ser de otra manera. Los bancos estaban manejados según el interés de unos cuantos privilegiados que se repartían sus capitales con exclusión de todo el mundo. La organización de la Caja precisamente daba intervención a las principales instituciones de crédito en su administración y manejo, y

<sup>9</sup> Fernando González Roa: *Obra citada*, pp. 43, 44 y 45.

<sup>10</sup> Andrés Molina Enriquez: *Obra citada*, p. 48.

naturalmente los favorecidos de los bancos fueron los favoritos de la Caja. Más aún: como la Caja venía a ser una institución competidora de los bancos, era natural que éstos trataran de impedir que los suplantara en sus negocios. Es absurdo entregar un negocio para que sea manejado por aquellos a quienes no conviene que este negocio prospere. No sólo esto, sino que como la Caja fue establecida para normalizar las funciones desnaturalizadas de los bancos, porque las condiciones económicas del país habían deformado la naturaleza de estas instituciones, los bancos dijeron que el objeto de la Caja era el de «desempachar» a los mismos bancos, y por tal motivo lo primero que hicieron fue entregarle todos los negocios malos que les estorbaban y les hacían perder dinero. En resumidas cuentas, la Caja de Préstamos vino a ser un recipiente de todo lo inservible de los otros bancos; se convirtió en una especie de mula de carga que llevaba a cuestas toda la impedimenta de las otras instituciones.

“La equivocada política bancaria de Porfirio Díaz ha sido una de las causas más considerables de que el agudo problema rural se resolviera en una revolución sin precedentes por la intensidad de la lucha.”<sup>11</sup>

Resultado de esta política fue también el problema de la irrigación. No se estudió de una manera formal y sistemática, no se planeó —como diríamos actualmente—, la construcción de grandes obras de riego. Todo esto fue dejado en mano de los particulares, que lo único que hicieron fue enriquecerse aún más. No se integró ninguna comisión que estudiara los problemas de irrigación, y el resultado fue, entre otros, que se dio una ley de aguas para todo el país, sin tomar en cuenta la diversidad de las regiones y la necesidad de distintos procedimientos.

Los intereses de los pequeños propietarios no fueron tomados en cuenta. Las concesiones de aguas sólo fueron para los grandes latifundistas. La construcción de una gran obra hidráulica significaba la consolidación de un latifundio, ya que al pequeño propietario vecino, no se le daba ningún derecho para participar del agua.

La irrigación en las grandes haciendas trajo como consecuencia el aumento de la renta de la tierra; sin embargo, esto no fue tomado en cuenta para el aumento del impuesto territorial. Así, el gran hacendado resultó más rico y el pequeño agricultor más miserable.

El problema de la tierra se agravó a tal grado, que en las postrimerías del porfiriato había cundido la idea, aun entre algunos funcionarios del régimen, de resolver el estado de cosas imperantes en el campo.

Olegario Molina, ministro de Fomento en el gobierno de Díaz, afirma:

“Resulta de lo dicho que la política agraria debe tender a convertir al arrendador de la tierra en pequeño propietario, porque de otro modo los labradores serán una clase especial de obreros más explotados... La transición de la explotación capitalista a la fraccional por familias propietarias de la tierra, constituye el problema fundamental de la agricultura europea, y es el punto cardinal del progreso

<sup>11</sup> Fernando González Roa: *Obra citada*, pp. 44-45.

agrícola en la América Latina y en especial en México. Y aunque desde un punto de vista económico la agricultura por familias no fuese recomendable, sí lo es desde el punto de vista social, porque de esa manera las ganancias no son monopolizadas por un cierto número de terratenientes y pueden ser distribuidas entre el número mayor.”<sup>12</sup>

Al concluir esta parte de nuestro estudio, queremos citar el pensamiento del maestro Silva Herzog sobre el gobierno del Gral. Díaz.

“Estableció la paz y el país progresó en cuanto a la producción de riqueza, excepción hecha de la industria fundamental, base del adelanto económico de una nación en desarrollo, es decir, de la agricultura. Tratándose de la distribución no sólo no mejoramos, sino que retrocedimos, puesto que descendieron los salarios reales o sea la capacidad de compra de por lo menos el 80% de los habitantes de la nación.

“Al mismo tiempo se abrieron las puertas de par en par sin taxativa alguna al capital y a los intereses extranjeros, de conformidad con el criterio del secretario de Hacienda, José Ives Limantour. Entre otros ejemplos podemos dar el de la industria minera, la riqueza tradicional de México, entregada a compañías norteamericanas e inglesas; las concesiones prácticamente gratuitas, sin visión de futuro, a empresas petroleras, también inglesas y norteamericanas; y sobre todo, la enajenación a ciudadanos de los Estados Unidos de inmensas extensiones territoriales en la frontera norte del país.

“Un buen gobierno es el que defiende la libertad económica de la nación gobernada, base de su libertad política, de su independencia, de su soberanía. Un buen gobierno es el que administra la cosa pública en provecho de la mayoría de los gobernados y no de las minorías privilegiadas.”<sup>13</sup>

El régimen porfirista recibió una herencia indeseable de las épocas pasadas. Su responsabilidad histórica está no sólo en no haberla hecho desaparecer sino, por el contrario, en haberla mantenido y acrecentado. El latifundismo estaba más fuerte que nunca. Los campesinos vivían una vida de trabajo inhumano, degradación y miseria, sólo unos cuantos privilegiados poseían la tierra, en tanto que la gran mayoría de la población carecía de ella y por ella clamaba.

En todas las conciencias oprimidas, podemos decir que en las entrañas mismas de la nacionalidad, estaba gestándose un anhelo y una decisión común: tener tierra y gozar de libertad.

“Tierra y Libertad” era entonces la esperanza suprema de los mexicanos.

## Manifiesto del Partido Liberal de 1906

El país se agitaba constantemente en conflictos internos, de apariencia

<sup>12</sup> Jesús Silva Herzog: *El agrarismo mexicano y la reforma agraria*. Fondo de Cultura Económica. México, 1959, p. 161.

<sup>13</sup> Jesús Silva Herzog. *Obra citada*. pp. 157-158.

política, pero de hondas raíces económico-sociales. Fue así como, poco a poco, se gestó en las entrañas mismas del pueblo la doctrina agraria, que antes de que fuera enunciada en los textos por los intelectuales, había sido ya claramente definida por los campesinos con su propia miseria y su propia hambre.

El liberalismo mexicano, representado por la "Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano", luchando desde 1910 en la prensa, en la tribuna, en los clubes, en el destierro y aun en la trinchera, dieron a la revolución mexicana la aportación magnífica del pensamiento de sus mejores hombres: Ricardo y Enrique Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio I. Villarreal, Librado Rivera, Antonio Díaz Soto y Gama, Manuel Sarabia y Rosalío Bustamante.

En los Estados Unidos, en San Luis Missouri, fructificó el ideal de dar al movimiento liberal un programa, una bandera de lucha, y surgió el 1º de julio de 1906 el Programa del Partido Liberal Mexicano, documento histórico en el que se señalaron con visión, y si bien es cierto que con algunas exageraciones, los anhelos mínimos de un pueblo que aspiraba a la justicia social que siempre le fue negada.

En la brillante exposición hecha en el propio documento, al analizar la situación del campo bajo la dictadura, dice:

"No será en perjuicio para los ricos perder tierras que no atienden y de las que ningún provecho sacan, y en cambio será un verdadero beneficio para los pobres poseer estas tierras, trabajarlas y vivir de sus productos. La restitución de ejidos a los pueblos que han sido despojados de ellos es de clara justicia."

Y más adelante afirma:

"Para la cesión de tierra no debe haber exclusivismo; deben darse a todo el que las solicite para cultivarlas. La condición que se impone de no venderlas tiende a conservar la división de la propiedad y a evitar que los capitalistas puedan de nuevo acaparar terrenos. También para evitar el acaparamiento y hacer equitativa la distribución de las tierras se hace necesario fijar un máximo de las que pueden ceder a una persona."<sup>14</sup>

Dentro de su articulado, la arista agraria de este Plan, dice:

34. "Los dueños de tierras están obligados a hacer productivas todas las que posean; cualquiera extensión de terreno que el poseedor deje improductivo la recobrará el Estado y la empleará conforme a los artículos siguientes:

35. "A los mexicanos residentes en el extranjero que los soliciten los repartirá el Gobierno pagándoles los gastos de viaje y les proporcionará tierras para su cultivo.

36. "El Estado dará tierras a quienquiera que lo solicite, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola y no venderlas. Se fijará la extensión máxima de terrenos que el Estado pueda ceder a una persona.

<sup>14</sup> Florencio Barrera Fuentes: *Historia de la Revolución Mexicana*. Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México, 1955, p. 179.

37. "Para que este beneficio no sólo aproveche a los pocos que tengan elementos para el cultivo de las tierras, sino también a los pobres que carezcan de estos elementos, el Estado creará o fomentará un Banco Agrícola que hará a los agricultores pobres, préstamos con poco rédito y redimibles a plazos."<sup>15</sup>

Si se hubiera escuchado el mensaje, immaculado de desinterés, limpio de egoísmo, de estos ideólogos, el país hubiera podido, tal vez, resolver en paz constructiva parte de sus problemas. No fue posible, la ceguera y el egoísmo impidieron hacerlo una realidad efectiva. Y cuando en 1910 sonó la hora decisiva de las reivindicaciones, y la gran mayoría de campesinos carentes de tierras resolvieron poner fin a su agonía social, y a su desesperación de tantos años, haciéndose justicia por propia mano, los latifundistas lo perdieron todo, absolutamente todo.

### Francisco I. Madero y la sucesión presidencial

Agitado ya el país por la sucesión presidencial próxima, en 1908 fue publicado el libro "La Sucesión Presidencial", de don Francisco I. Madero. En esta obra Madero se dedica a plantear el problema de la sucesión del Gral. Díaz haciendo a su vez un análisis de la situación nacional.

En su magnífica obra "Hombres de la Revolución Mexicana", Alberto Morales Jiménez opina lo siguiente:

"El libro del apóstol de la democracia tuvo el don de la oportunidad. Vio la luz en el momento en que la nación exigía nuevas ideas y nuevos caminos. Ante lo incierto de sus propios destinos, cada uno de los ciudadanos de aquellos días vivía urgido de orientación política. En ese desconcierto en que vivíamos, cuando se presentían graves sucesos, con el estruendo de un fognazo, en diciembre de 1908, el libro de Madero, en el que se exponen ideas contradictorias pero insurrectas; superficiales a veces, pero sinceras; confusas, pero apasionantes; sentimentales, pero valientes. Cuando circuló «La sucesión presidencial en 1910», su autor ya no se pertenecía a sí mismo, sino a la causa del pueblo. Su vida se había fusionado, aún más, desde ese momento, a la vida de varios millones de mexicanos ofendidos y humillados por el cacique o el jefe político o el industrial extranjero o el aristócrata afrancesado."

Y más adelante expresa:

"La obra de Madero fue un reto abierto al estado de cosas prevalecientes, fue anuncio de mejores días, expresó lo que casi nadie se había atrevido a decir hasta entonces. No fue radical en sus apreciaciones, pero sí dejó entrever claramente el peligro de una revolución si no se respetaba la voluntad popular.

"Madero en «La sucesión presidencial en 1910» firmó su adhesión inquebrantable a la causa revolucionaria por la cual dio, en momentos

<sup>15</sup> Florencio Barrera Fuentes: *Obra citada*. pp. 186-187.

de angustia nacional, su propia existencia. Vino a recoger y a levantar en alto una bandera que muy pocos querían enarbolar.”<sup>16</sup>

Aunque escrito con una finalidad política en lo general, Madero aborda en su obra antes citada el problema de la tierra, y así vemos cómo en la parte relativa, afirma:

“En este ramo tan importante de la riqueza pública, poco ha hecho el gobierno para su desarrollo, pues con el régimen de gobierno de uno solo, resulta que los únicos que se aprovechan de todas las concesiones son los que lo rodean y más particularmente en el caso actual, pues uno de los medios de que se ha valido el general Díaz para premiar a los jefes tuxtepecanos, ha sido el darles grandes concesiones de terrenos nacionales, lo cual ha constituido una rémora para la agricultura, pues bien sabido es que los grandes propietarios, raras veces se ocupan en cultivar sus terrenos y se concretan generalmente al ramo de ganadería, cuando no los han dejado abandonados para venderlos después a alguna compañía extranjera, como ha sucedido con más frecuencia.

“Las concesiones para aprovechamientos de aguas en los ríos han sido inconsiderados, y siempre han ido a dar a manos del reducido grupo de favoritos del gobierno, resultando que el agua no se ha aprovechado con tan buen éxito como hubiera sucedido si se hubiera subdividido entre muchos agricultores en pequeña escala.

“El resultado de esta política ha sido que el país, a pesar de su vasta extensión de tierras laborables, no produce ni el algodón, ni el trigo necesario para su consumo en años normales, y en años estériles, tenemos que importar hasta el maíz y el frijol, que son la base de la alimentación del pueblo mexicano.

“Lo que parece que ha tenido mayor desarrollo, son las plantaciones de maguey, y aunque la venta del pulque proporciona pingües ganancias a los que lo producen, no por eso debemos considerar su producto como una riqueza nacional, pues por el contrario, es una de las causas de nuestra decadencia.”<sup>17</sup>

En 1910 estalló la revolución que perseguía un objeto político: el derrocamiento del general Porfirio Díaz; y un objetivo social: una mejor vida para las grandes masas proletarias del país, a través de una justicia social nunca tenida.

---

<sup>16</sup> Alberto Morales Jiménez: *Hombres de la Revolución Mexicana*, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México, 1960, pp. 70-71.

<sup>17</sup> Francisco I. Madero: *La Sucesión Presidencial en 1910*. Ediciones “Los Insurgentes”. México, 1960, pp. 223-224.

**Capítulo III.- Las Ideas Agrarias de las Distintas Facciones  
Revolucionarias, su Repercusión en la Legislación  
Agraria Revolucionaria y el Artículo 27 Constitucional**

**Precursores:** a) Andrés Molina Enríquez. Este gran mexicano llamado con toda justicia el "Sociólogo de la Revolución", fue un estudioso de los problemas del campo mexicano. Para él, el más grande de nuestros problemas fue siempre el agrario, y pensó que la revolución debía ser el procedimiento material para realizar la grandeza de México por medio de la unificación del elemento mestizo, propietario de la tierra.

Fue tal vez el pensador más original de la hoguera revolucionaria e indudablemente, uno de los ideólogos más preclaros de nuestro movimiento armado. Su ya histórica obra "Los grandes problemas nacionales" constituyó una de las fuentes donde se nutrió la ideología revolucionaria, fuente inspiradora de Zapata, Carranza y de los constituyentes de 1917.

Acerca de este ilustre mexicano, opina Antonio Huitrón:<sup>1</sup>

"Nuestra época se caracteriza por una revalorización de los hombres que con su pensamiento y su conducta han construido los contornos definitivos de la patria y en esa revisión de los auténticos valores mexicanos, representados por aquellos seres superiores que, anteponiendo a sus intereses personales la felicidad de la colectividad, trabajaron por el engrandecimiento de la República, ocupa don Andrés Molina Enríquez un lugar preeminente."

En "Los grandes problemas nacionales", hace Molina Enríquez un verdadero estudio social de la situación que guardaba el país antes de la revolución. En dicha obra dijo lo que era necesario hacer después de que desapareciera el régimen latifundista. Sus apreciaciones no son subjetivas, ya que consideró que de lo objetivo surgirían las fórmulas de salvación colectiva. Para él, el mestizo es el tipo perfecto del mexicano. El reparto agrario su ideal.

Participó directamente en la lucha armada y en agosto de 1911 lanza su famoso Plan de Texcoco que fue, a no dudarlo, el antecedente más inmediato del Plan de Ayala. En dicho Plan habla sobre: fraccionamiento de las grandes propiedades, libertad de exportación e importación de los cereales extranjeros; supresión de los jefes políticos y sobre el trabajo a salario o jornal; asimismo habla sobre el problema de las rancherías, pueblos y tribus, y las soluciones adecuadas para resolverlos. Hecho prisionero, fue encerrado en la Penitenciaría donde estuvo recluso cerca de dos años por el "grave" delito de exigir tierras y aguas para los pueblos.

<sup>1</sup> Antonio Huitrón H.: Prólogo y selección de *Andrés Molina Enríquez, precursor de la Reforma Agraria*. Publicaciones de la Universidad Autónoma del Edo. de México. Toluca, Méx., 1959, p. 5.

En 1917 acude al Congreso Constituyente de Querétaro en calidad de representante de la Comisión Nacional Agraria, de la cual formaba parte destacada. Acerca de su participación en la redacción del histórico artículo 27 constitucional, el escritor Enrique González Aparicio nos dice:

“Su contribución fue decisiva al redactarse ese postulado fundamental de nuestra Carta Magna. No sólo por la influencia que sus obras tuvieron en el ánimo de los constituyentes, y, en general, de los revolucionarios, sino por haber él explicado personalmente los términos del problema agrario a muchos de ellos y haber insistido en la necesidad de incorporar al texto constitucional las bases de la legislación agraria, el artículo 27 es, en cierto modo, su obra, como fiel intérprete que fue de los anhelos de los trabajadores de la tierra en México”.<sup>2</sup>

Grande fue la aportación de este excepcional mexicano a la causa agraria; por su importancia, damos a conocer algunas obras de este portentoso pensador revolucionario:

“El evangelio de una reforma agraria”; “La revolución agraria de México”; “La Reforma y Juárez” y otras muchas más.

Andrés Molina Enríquez murió en ejemplar pobreza, como siempre vivió, siendo magistrado del Tribunal Superior de Justicia en la ciudad de Toluca, el 1º de agosto de 1940, casi olvidado por aquellos a quienes tanto sirvió.

b) Wistano Luis Orozco. Fue este abogado, escritor de acendrada convicción agrarista, otro de los precursores intelectuales de la revolución mexicana. Defensor apasionado de los pueblos indígenas, los defendió siempre ante los tribunales, de la ambición de los grandes latifundistas que trataban de despojarlos, luchando con incansable constancia y ejemplar valentía.

Nacido en el Estado de Jalisco en 1856, hizo estudios superiores en el Seminario de Guadalajara, de donde pasó a estudiar la carrera de Derecho en la misma ciudad. Por combatir al gobernador de su Estado fue internado en prisión acusado de sedición —algo así como lo que ahora se conoce con el pomposo nombre de disolución social—. Libre al fin, radicó en San Luis Potosí, donde se dedicó a defender a grupos de campesinos, sorprendiéndolo en dicha ciudad la alborada revolucionaria de 1910, con la que siempre simpatizó.

Su obra más famosa es, indudablemente, “Legislación y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos”, publicada en 1895, y en la que plasma su magnífico y revolucionario pensamiento destacando las excelencias de la propiedad rural familiar. Con extraordinaria belleza literaria escribe en su libro “La cuestión agraria”, lo siguiente:

“Yo creo en el hogar risueño donde se meció la cuna de mimbres de los pequeños propietarios. Creo en el huerto de manzanos que plantó nuestro padre, y en el huerto de flores que cultivó y besó nuestra madre. Creo en la huerta de naranjos en flor, o cargados de dorado fruto, que plantó y cultivó nuestro abuelo. Creo en el bosque de aro-

<sup>2</sup> Enrique González Aparicio: “Don Andrés Molina Enríquez”. *El Nacional*, 13 de agosto de 1940.

mados pinos donde dormían a la siesta las cabritas y las ovejas con las cuales jugamos siendo niños. Creo en el bosque de añosos robles de donde cortamos los leños que alimentaron el fuego del hogar humilde, independiente y libre. Creo en la fuente cristalina que brotando entre higueras y sauces refrescó nuestros labios y bañó nuestras frentes. Creo de todo corazón en la propiedad privada inviolable y absoluta. . . Pero yo, que creo en la propiedad privada como una religión que se profesa, como se cree en la mujer que se ama, considero como uno de los males más funestos que puede sufrir una nación, el grande acaparamiento de tierras bajo una sola mano.”<sup>3</sup>

Orozco pensaba que la distribución de la tierra entre el mayor número de individuos era una necesidad y un bien social. Fue un enemigo del latifundio, basándose para atacarlo, en razones de orden ético, moral y económico. Pero donde mejor podemos admirar lo profundamente humano de su sentir, es al conocer su pensamiento hacia la clase campesina. Al ocuparse de ella, Orozco nos dice:

“El primer problema nacional que necesitamos pues, resolver, es la elevación, dignificación y mejoramiento de nuestra propia familia. Es éste un dictado de la más estricta moral, y es un principio de la más clara conveniencia. Pues sería verdaderamente reprobable la conducta de un padre de familia que se afanara por labrar la felicidad de hombres extraños y desconocidos para él, y abandonara a sus hijos a la degradación, la miseria y la ignorancia.

“Ahora bien: uno de los medios más apropiados que poseemos para redimir y mejorar nuestras clases desheredadas es repartir juiciosamente entre ellas los terrenos públicos que poseemos y procurar eficazmente que se divida también, entre ellas, el excedente inútil y enorme de las propiedades privadas.

“Si dejando en la miseria y tinieblas en que yacen sepultadas esas clases de nuestro país, nos empeñamos en dar al extranjero las tierras de que hemos hablado, cometemos un delito contra nuestra propia familia. Esos hombres que carecen de todo; esclavos hoy del hacendado, del industrial y de todo el que posee dinero. Esos hombres ofrecidos diariamente como holocausto a los cuarteles, a las cárceles, a la prostitución y a viles pasiones de cuantos ocupan un pedacito más alto que ellos en la escala social. . . todos esos hombres son nuestros hermanos y tienen derecho a exigir de nosotros el mejoramiento de su condición moral y física.

“Privarnos, pues, de los mejores y más eficaces medios que poseemos para levantar y mejorar nuestra propia raza y entregar esos elementos al advenedizo, es hacer una cosa antipatriótica y fratricida.”<sup>4</sup>

Ejemplar mexicano, Wistano Luis Orozco pasa lista de presente entre los grandes ideólogos agraristas de la revolución mexicana.

<sup>3</sup> Wistano Luis Orozco: *La cuestión agraria*. Imprenta Económica. Guadalajara, Jal., 1911, p. 36.

<sup>4</sup> Wistano Luis Orozco: “Legislación y Jurisprudencia sobre Terrenos Baldíos.” *Rev. de Prob. Agrs. e Inds. de Méx.*, vol. I, México, 1953, p. 52.

## El Plan de San Luis

No queremos hacer un relato histórico de la situación política imperante en el país a consecuencia de las elecciones presidenciales de 1910. No es ese el propósito y finalidad de este trabajo, además de ser ampliamente conocido por todos tales acontecimientos. Sólo diremos que al fraude electoral cometido por el gobierno del general Díaz, el pueblo contestó con la revolución.

Tal vez sea acertado decir que el criterio y legislación de la Reforma Agraria tiene como antecedente inmediato el Plan de San Luis, suscrito por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910. Dedicado en su mayor parte a puntos políticos, era un plan elaborado para derrocar a Porfirio Díaz y obtener por medio de la revolución un cambio en el gobierno. Sin embargo, dicho Plan no pudo desconocer el problema social imperante y vemos cómo, en el Art. 3º, párrafo 3º, toca, aunque suavemente, el aspecto agrario, al decir:

“Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios en su mayoría indígenas han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo.”<sup>5</sup>

Podemos darnos cuenta que este Plan sólo prometió reparar simplemente los abusos de la ley de terrenos baldíos y devolver a los pequeños propietarios los que les fueron arrebatados, pagándoles incluso indemnización por los perjuicios que hubieran sufrido. Pero en realidad no existe en dicho Plan propósito alguno de transformar la estructura de los sistemas de la tenencia de la tierra, ni tampoco el de reconstituir la propiedad comunal de los pueblos. El Plan de San Luis prometió hacer una simple revisión de las disposiciones y fallos sobre terrenos baldíos, cuya legislación sirvió para cometer los más grandes abusos; pero como en todo el país la mayoría de los campesinos carecían de tierras, encontraron en esta reivindicación una promesa agraria que los beneficiaría a todos.

Severa y poco justa es la opinión del Lic. Luis Cabrera acerca del Plan de San Luis elaborado por Madero. Afirma el creador de la Ley del 6 de Enero de 1915:

“Don Francisco I. Madero, que había «sentido» el problema agrario sin comprenderlo, o sin querer darle importancia, por el momento

<sup>5</sup> Jesús Silva Herzog: *Breve Historia de la Revolución Mexicana*, t. I. Fondo de Cultura Económica, Colección Popular, Méx., 1960, p. 138.

se vio obligado, sin embargo, a decir una palabra en el Plan de San Luis respecto de los acaparamientos de terrenos baldíos que se habían efectuado durante el gobierno del general Díaz; pero se limitó a declarar que esos acaparamientos quedaban sujetos a revisión, salvo el caso de que hubieran pasado ya a terceras personas. Esta tímida insinuación del problema agrario era la única que se contenía en el Plan de San Luis.”<sup>6</sup>

De cualquier manera, cabe al apóstol de la democracia el indiscutible mérito de haber tenido la valentía de acaudillar ese gran movimiento político y social que cambió la estructura económica y social de México.

## El Plan de Ayala

Importante y muy necesario para poder comprender mejor la legislación agraria de la revolución mexicana y su trayectoria ideológica, es el conocer el documento histórico que indudablemente sirvió como orientación fundamental para elaborar, posteriormente, las leyes agrarias del país.

Emiliano Zapata, redentor de la clase campesina y símbolo del agrarismo en México, proclamó el 28 de noviembre de 1911 bajo el lema: “Tierra y Libertad”, su famoso “Plan de Ayala”, uno de los documentos más valiosos de la historia mexicana y cuyo encabezado dice textualmente: “Plan libertador de los hijos del Estado de Morelos, afiliados al Ejército Insurgente que defiende el cumplimiento del Plan de San Luis, con las reformas que ha creído conveniente aumentar en beneficio de la Patria Mexicana.”

Las reformas antes citadas estaban definidas en cuatro artículos del Plan; y dicen así:

“6° Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la justicia venal, entrarán en posesión de esos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos, correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados por mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en las manos, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos los deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la revolución.

“7° En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura, por estar monopolizadas en unas cuantas manos, las tierras, montes y aguas; por esta causa, se expropiarán, previa indemnización, de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellos, a fin de que los pueblos y ciudadanos

<sup>6</sup> *El Pensamiento de Luis Cabrera*. Selección y prólogo de Eduardo Luquín. Biblioteca Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1960, p. 231.

de México, obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

"8° Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan, se nacionalizarán sus bienes y las dos terceras partes que a ellos correspondan, se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones de viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en las luchas del presente Plan.

"9° Para ejecutar los procedimientos respecto a los bienes antes mencionados, se aplicarán las leyes de desamortización y nacionalización, según convenga, pues de norma y ejemplo pueden servir las puestas en vigor por el inmortal Juárez a los bienes eclesiásticos, que escarmentaron a los déspotas y conservadores que en todo tiempo han querido imponernos el yugo ignominioso de la opresión y el retroceso."<sup>7</sup>

Con el Plan, se puede apreciar que Zapata dio al movimiento revolucionario características agrarias bien definidas. Es mérito del Caudillo del Sur, el haber fijado las bases de una lucha revolucionaria de tipo económico, siendo la influencia singular más poderosa en la formación del programa agrario de la revolución.

### Plan oroquista

Este nuevo Plan revolucionario suscrito por Pascual Orozco el día 25 de marzo de 1912 y dirigido contra el gobierno de Madero, es socialmente, mucho más avanzado que los anteriores. Ampara el clamor nacional sobre la exigencia de la tierra, y en relación con este problema el artículo 35 dice textualmente:

35. "Siendo el problema agrario en la República el que exige más atinada y violenta solución, la Revolución garantiza que desde luego se procederá a resolverlo, bajo las bases generales siguientes:

"I. Reconocimiento de la propiedad a los poseedores pacíficos por más de veinte años.

"II. Revalidación y perfeccionamiento de todos los títulos legales.

"III. Reivindicación de los terrenos arrebatados por despojo.

"IV. Repartición de todas las tierras baldías y nacionalizadas en toda la República.

"V. Expropiación por causa de utilidad pública, previo avalúo, a los grandes terratenientes que no cultiven habitualmente toda su propiedad; y las tierras así apropiadas se repartirán para fomentar la agricultura intensiva.

"VI. A fin de no gravar el erario, ni echar mano de las reservas del tesoro, ni mucho menos aumentar con empréstitos en el extranjero la deuda exterior de la nación, el gobierno hará una emisión especial

<sup>7</sup> Jesús Silva Herzog, *ob. cit.*, pp. 242-43.

de bonos agrícolas para pagar con ellos los terrenos expropiados, y pagará a los tenedores un interés del 4% anual hasta su amortización. Esta se hará cada diez años con el producto del pago de las mismas tierras repartidas con el que se formará un fondo especial destinado a dicha amortización.

“VII. Se dictará una Ley Orgánica Reglamentaria sobre la materia.”<sup>8</sup>

Dejamos el juicio de este Plan, a la acertada opinión del ilustre maestro Silva Herzog, que nos dice:

“Salta a la vista que las normas fijadas para resolver la cuestión de la tierra en este Plan superan en mucho a las ideas contenidas en el Plan de Ayala, tanto por su mejor redacción y claridad cuanto porque señalan caminos mucho más prácticos y sensatos.

“Sin embargo, mientras el Plan de Ayala ha tenido y tiene una incuestionable significación histórica, el Plan Orozquista ha sido completamente olvidado. Además, en aquél hubo continuidad de acción y de pensamiento y en éste no sólo no hubo continuidad de pensamiento y de acción, sino que fue traicionado por sus propios autores, cuando llevados por su odio a Madero, echaron por la borda los principios por los cuales habían empuñado las armas y se sumaron al régimen espurio de Victoriano Huerta, el soldado desleal y sanguinario.”<sup>9</sup>

### Ley agraria del villismo

Esta ley agraria apareció publicada en la “Gaceta Oficial” del Gobierno convencionalista, en Chihuahua el 7 de junio de 1915, firmada por Villa en la ciudad de León el 24 de mayo anterior.

“Muy distinta era y es en verdad, dice el licenciado Antonio Díaz Soto y Gama, la concepción agraria de los hombres del Norte, comparada con la manera como los del Sur entendían el problema.

“Para el Sur, la principal preocupación era la restitución y dotación de tierras comunales a los pueblos. Así lo confirma el Plan de Ayala, traducción fiel del pensamiento suriano.

“Para los norteros —desde San Luis Potosí, Jalisco, Zacatecas hacia arriba—, la solución radicaba en el fraccionamiento de los enormes latifundios y en la creación de gran número de pequeñas propiedades, con extensión suficiente para soportar el costo de una buena explotación agrícola, realizada con recursos suficientes para garantizar abundante producción y perspectivas de progreso.”<sup>10</sup>

En el considerando de la exposición de motivos de dicha Ley, que es la parte doctrinaria de ella, dice entre otras cosas:

<sup>8</sup> Jesús Silva Herzog: *El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria*. Fondo de Cultura Económica, México, 1959, pp. 181-82.

<sup>9</sup> Jesús Silva Herzog, *ob. cit.*, p. 182.

<sup>10</sup> Lucio Mendieta y Núñez: *El Problema Agrario de México*. Editorial Porrúa (4ª ed.), México, 1959, p. 151.

“CONSIDERANDO: Que siendo la tierra en nuestro país la fuente, casi la única de la riqueza, la gran desigualdad en la distribución de la propiedad territorial ha producido la consecuencia de dejar a la gran mayoría de los mexicanos, a la clase jornalera, sujeta a la dependencia de la mayoría de los terratenientes, dependencia que impide a aquella clase el libre ejercicio de sus derechos civiles y políticos.”

Y en el artículo primero dice:

“Artículo 1º Se considera incompatible con la paz y la prosperidad de la República la existencia de las grandes propiedades territoriales. En consecuencia, los gobiernos de los Estados, durante los tres primeros meses de expedida esta Ley, procederán a fijar la superficie máxima de tierra que, dentro de sus respectivos territorios, pueda ser poseída por un solo dueño; y nadie podrá en lo sucesivo seguir poseyendo ni adquirir tierras en extensión mayor de la fijada, con la única excepción que consigna el artículo 18.

“Artículo 3º Se declara de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales en la porción excedente del límite que se fije conforme a los artículos anteriores. Los gobiernos de los Estados expropiarán, mediante indemnización, dicho excedente, en todo o en parte, según las necesidades locales.”<sup>11</sup>

Pero sigamos nuevamente al maestro Mendieta y Núñez en el análisis de esta Ley:

“El artículo 12 establece que «compete a los Estados dictar las leyes que deban regir los fraccionamientos y las adjudicaciones de los lotes, para acomodar unos y otras a las conveniencias locales; pero al hacerlo no podrán apartarse de las bases siguientes:

“I. Las enajenadas se harán siempre a título oneroso, con los plazos y condiciones de pago más favorable para los adquirientes en relación con las obligaciones que pesen sobre el Estado.» Al efecto, el artículo 1º autoriza a los gobiernos de las entidades federativas «para crear deudas locales en la cantidad estrictamente indispensable para verificar las expropiaciones y sufragar los gastos de los fraccionamientos previa aprobación de los proyectos por la Secretaría de Hacienda».

“No fijó la ley extensión de las parcelas; pero indicó que:

“II. No se enajenará a ninguna persona una porción mayor de la que garantice cultivar» y se sancionó esta disposición declarando sin efecto las enajenaciones en la parte que no se cultivara.

“La necesidad de proteger la propiedad parcelaria contra la imprevisión o la miseria de los mismos adquirientes, se consideró en el artículo 17: «Los Gobiernos de los Estados expedirán leyes para constituir y proteger el patrimonio familiar sobre bases de que éste sea inalienable, que no podrá gravarse ni estar sujeto a embargo». Y se pone a salvo de toda enajenación precisamente la parcela destinada a los indígenas agregando que «se considerará parte integrante del pa-

<sup>11</sup> Jesús Silva Herzog: *ob. cit.*, pp. 218, 219, 223.

trimonio familiar todo lote de veinticinco hectáreas o menos adquirido en virtud de los fraccionamientos que ordena esta ley».

“El artículo 6º de la ley considera la expropiación de aguas, a la que ningún otro proyecto revolucionario se refiere y el 7º, la de muebles, aperos y maquinaria «que se necesiten para el cultivo de la porción expropiada».

“Es necesario también hacer constar que, a partir de la revolución agraria iniciada por Emiliano Zapata en el Estado de Morelos, los revolucionarios hicieron reparto de tierras en distintas partes sin sujeción a ley alguna para satisfacer las demandas de los proletarios del campo. Seguramente a tal cosa se debió que éstos acrecieran las filas de la revolución hasta llevarlas al triunfo.”<sup>12</sup>

### El pensamiento de Luis Cabrera

Precursor apasionado y arquitecto de la Reforma Agraria, es indudable la gran influencia que el Lic. Luis Cabrera tuvo como constructor de la nueva estructura agraria de México. Mucho debe la revolución mexicana a este gran ideólogo. La experiencia que adquirió en el contacto con la dura realidad social y económica de los hombres del campo, y su profunda preparación aunada a su brillante inteligencia, hicieron a este mexicano ejemplar uno de los pensadores más importantes y visionarios de nuestro movimiento social. Si indiscutible es su mérito como autor de la Ley de 6 de Enero de 1915; no menos cierto es que los antecedentes de ella los debemos buscar en el ya histórico discurso que pronunció el 3 de diciembre de 1912 en la Cámara de Diputados sobre materia agraria.

Por el interés que reviste y por ser, insistimos en ello, el antecedente más directo de la Ley de 6 de Enero, que a su vez lo es de toda nuestra legislación agraria, transcribimos partes importantes de su notable intervención legislativa:

“La creación y protección de la pequeña propiedad agraria es un problema de tal importancia para garantizar a los pequeños terratenientes contra los grandes propietarios. Para esto es urgente emprender en todo el país una serie de reformas encaminadas a poner en pie la igualdad ante el impuesto, a la grande y a la pequeña propiedad rural privada.

“Pero antes que la protección a la pequeña propiedad rural, es necesario resolver otro problema agrario de mucha mayor importancia, que consiste en liberar a los pueblos de la presión económica y política que sobre ellos ejercen las haciendas entre cuyos linderos se encuentran como prisioneros los poblados de proletarios.

“Para esto es necesario pensar en la reconstitución de los ejidos procurando que éstos sean inalienables, tomando las tierras que se necesiten para ello de las grandes propiedades circunvecinas, ya sea por

<sup>12</sup> Lucio Mendieta y Núñez, *ob. cit.*, pp. 152, 153 y 154.

medio de compras, ya por medio de arrendamientos o aparcerías forzosas.

“En cuanto se pensó que el problema agrario era, en suma, una necesidad de tierras, el instinto económico encontró lo que yo llamo el primero de los medios ingenuos de resolución del problema. Estos medios ingenuos son naturalmente los que encuentra la codicia personal al tratar de hacer un negocio de lo que se considera una necesidad nacional. Y aquí es el caso de repartir una maldición, sin la menor intención de lastimar a nadie con el recuerdo de un incidente. Se pensó inmediatamente en comprar tierras baratas para venderlas caras al gobierno, a fin de que éste satisficiera las necesidades de las clases proletarias. Entonces fue cuando por primera vez maldije a esos hombres que no pueden ver un dolor o un sufrimiento sin pensar inmediatamente en cuántos pesos pueden sacarse de cada lágrima de sus semejantes.

“La hacienda, tal como la encontramos de quince años a esta parte en la Mesa Central, tiene dos clases de sirvientes o jornaleros: el peón de año y el peón de tarea. El peón de año es el peón «acasillado», como generalmente se dice, que goza de ciertos privilegios sobre cualquier peón extraño, con la condición de que «se acasille», de que se establezca y traiga a su familia a vivir en el casco de la hacienda y permanezca al servicio de ella por todo el año. El peón de tarea es el que ocasionalmente, con motivo de la siembra o con motivo de la cosecha, viene a prestar sus servicios a la finca.

“El peón de año tiene el salario más insignificante que puede tener una bestia humana; tiene un salario inferior al que necesita para su sostenimiento, inferior todavía a lo que se necesita para la manutención de una buena mula. ¿Por qué existe ese salario? ¿Teóricamente es posible que un hombre viva con este salario? Pues no es posible que viva con este salario; pero el salario existe en estas condiciones de inferioridad por las siguientes razones:

“La hacienda puede pagar, por ejemplo, o calcula poder pagar un promedio de 120 pesos por los cuatro meses que necesita las labores del peón; esto significa que tendría que pagar en cuatro meses, a razón de 30 pesos o sea un peso diario, a un buen peón que bastaría para todas las labores del año. Pero si recibiese al peón y lo dejase ir nuevamente, tendría las dificultades consiguientes a la busca de brazos. Se ve entonces en la necesidad de procurar la permanencia de ese peón dentro de la finca, diluyendo el salario de cuatro meses en todo el curso del año, pagando el jornal de 31 centavos diarios, o sean los mismos 120 pesos al año.

“El jornal de 31 centavos diarios, para el peón de año, es ya un magnífico salario que no en todas partes se alcanza; generalmente el peón de año gana 25 centavos.

“La cuestión agraria es de tan alta importancia, que considero que debe estar por encima de la alta justicia de reivindicaciones y de averiguaciones de lo que haya en el fondo de los despojos cometidos contra los pueblos. No pueden las clases proletarias esperar procedimientos

judiciales para averiguar los despojos y las usurpaciones, casi siempre prescritos; debemos cerrar los ojos ante la necesidad, no tocar por ahora estas cuestiones jurídicas y concretarnos a procurar tener la tierra que se necesita. Así encontraréis explicado, señores, especialmente vosotros, señores católicos, lo que en esta tribuna dije en ocasión memorable: que había que tomar la tierra de donde la hubiera. (Aplausos.) No he dicho: «Hay que robarla», porque es necesario que para la próxima cosecha haya tierras donde sembrar; es necesario que, para las próximas siembras en el sur de Puebla, en México, en Hidalgo, en Morelos, tengan rurales tierras donde vivir, tengan tierra con que completar sus salarios.

“Tiene una dificultad constitucional que vosotros, al primer golpe de vista, debéis haber sentido, y una dificultad de carácter financiero que de propósito no puede ser objeto de esta ley, sino de una ley especial de arbitrarios para el efecto.

“La dificultad constitucional consiste en que, no teniendo personalidad actualmente las instituciones municipales, y menos todavía los pueblos mismos, para poder adquirir en propiedad, poseer y administrar bienes raíces, nos encontrábamos con la dificultad de la forma en que pudieran ponerse en manos de los pueblos, o en manos de los ayuntamientos, esas propiedades. No encontramos, mientras no se reforme la Constitución volviendo a conceder a los pueblos su personalidad, otra manera de subsanar este inconveniente constitucional, que poner la propiedad de estos ejidos reconstruidos en manos de la Federación, dejando el usufructo y la administración en manos de los pueblos que han de beneficiarse con ellos.”<sup>13</sup>

Este era, en síntesis, el profundo pensamiento agrario del ilustre abogado poblano al que tanto debe la Reforma Agraria, pensamiento que se reflejó en la ley del 6 de enero de 1915, por el simple hecho de que fue quien la proyectó.

## La Ley de 6 de Enero de 1915

De tal importancia en la legislación agraria, que llegó a ser elevada a precepto constitucional en el Congreso Constituyente de 1917, la Ley de 6 de Enero dice en algunos de sus importantes considerandos:

“CONSIDERANDO: Que una de las causas más generales del mal-estar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento, que les habían sido concedidos por el Gobierno colonial como medio de asegurar la existencia de la clase indígena, y que, a pretexto de cumplir con la Ley de 25 de Junio de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de aque-

<sup>13</sup> *El Pensamiento de Luis Cabrera*. Selección y prólogo de Eduardo Luquin. Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México, 1960, pp. 180, 184, 194, 204, 206, 207.

llas tierras entre los vecinos del pueblo a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores.

"Que el despojo de los referidos terrenos se hizo no solamente por medio de enajenaciones llevadas a efecto por las autoridades políticas en contravención abierta de las leyes mencionadas, sino también por concesiones, composiciones o ventas concertadas con los ministros de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos o deslindes, para favorecer a los que hacían denuncias de excedencias o demasías, y las llamadas compañías deslindadoras; pues de todas estas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos y en los cuales tenían éstos la base de su subsistencia.

"Que en vista de lo expuesto, es palpable la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como un acto de elemental justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz y de promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases pobres." Y en su artículo primero textualmente dice:

"Artículo 1º Se declaran nulas:

"I. Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de Junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;

"II. Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades."<sup>14</sup>

Con esta Ley comienza a cristalizar la reforma agraria, consagrando el reparto de tierras en favor de los campesinos; la expropiación de los latifundios dándoles a los afectados el plazo de un año para reclamar las indemnizaciones o reclamar sobre el procedimiento. Hasta esa fecha no se habían fijado los principios sustantivos a los que debía sujetarse la redistribución de la tierra. Sin embargo, poco después el propio Carranza frenó su cumplimiento aboliendo las dotaciones provisionales.

Esta ley agraria reafirma el concepto de la propiedad en función social, anuló las concesiones de tierras llevadas a cabo durante el régimen porfirista en perjuicio de los pueblos y comunidades indígenas, restauró la propiedad comunal de las tierras, restableciendo los ejidos, y distribuyó las tierras en tres formas: a) por restitución, devolviendo a sus legítimos dueños las tierras de que habían sido despojados; b) por dotación, dando terrenos o parcelas a quienes lo necesitaran; y c) por ampliación, aumentando el patrimonio territorial de los ejidos que no tuvieran tierras suficientes. Para todo lo anterior, debían expropiarse los latifundios.

<sup>14</sup> Jesús Silva Herzog: *Breve Historia de la Revolución Mexicana*, Fondo de Cultura Económica. Colección Popular, Libro II. México, 1960, pp. 168-69, 171.

Esta Ley creaba los organismos encargados de velar por su cumplimiento, y que eran, jerárquicamente: 1) la Comisión Nacional Agraria; 2) la Comisión Local Agraria y 3) los Comités Particulares Ejecutivos.

Fueron estos ideales reivindicadores, plasmados en la Ley de 6 de Enero de 1915, los que inspiraron al Congreso Constituyente, siendo incorporados íntegramente a la Constitución de 1917, cuyo artículo 27 es la piedra angular de la acción agraria mexicana.

## El Constituyente de 1916-17 y el Art. 27 constitucional

La convocatoria para el Congreso Constituyente fue lanzada por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, don Venustiano Carranza, en decreto de 19 de septiembre de 1916, fijando como fecha para su instalación el 1º de diciembre del mismo año y como sede del Congreso, la ciudad de Querétaro.

Como aspecto interesante, debemos darnos cuenta de cuál era la situación nacional e internacional en el año de 1917, para poder captar la influencia que estos turbulentos días pudieran haber tenido en el ánimo del Constituyente de Querétaro. A este respecto Frank Tannenbaum nos dice:

“Influyó poderosamente en la Constitución de 1917 el que fuera redactada en una época de intensos conflictos nacionales e internacionales. La Convención se reunió en el momento en que las pasiones, agitadas por la Guerra Mundial, envolvían al mundo, cuando el clamor de justicia social y por «los derechos de las naciones pequeñas» tenía más eco que nunca. Por todas partes la gente del pueblo obtenía y esgrimía poderes a los que antes no se había atrevido a aspirar siquiera, y aunque la Revolución rusa no había estremecido aún al mundo, el movimiento obrero y sus organizaciones avanzaban a grandes pasos por toda la Europa occidental. Las exigencias de guerra también habían obligado a los gobiernos a asumir un mayor control de la organización económica en los diferentes países, a ejercer poderes discrecionales sobre la explotación de los recursos naturales, el comercio exterior, la producción y los precios, y a influir de diversos modos sobre el uso y la distribución de la riqueza. Todos estos cambios profundos, ocurridos en la estructura social y política de las naciones contendientes, dejaron su impronta tanto sobre la Convención misma, como sobre la Constitución que ésta promulgó en México.

“Este período de la Guerra Mundial fue también una época en que los Estados Unidos y los principales países europeos no reconocían al Gobierno mexicano. Esto, unido a la guerra y a la Revolución, aislaron a México del mundo y lo obligaron a buscar la autosuficiencia económica, social y espiritual. El aislamiento, por una parte, y la abundante energía y agresividad de la población indígena, por otra, permitieron descubrir que México era una nación, un pueblo con problemas y posibilidades propias. Las pasiones de la lucha despertaron la conciencia nacional. Los intelectuales mexicanos hacen de 1915 el de la más inten-

sa contienda interna, el año en que ese gran descubrimiento se abatió sobre México. Fue entonces, sin duda, cuando México se encontró a sí mismo."<sup>15</sup>

El Art. 27 constitucional establece como principio central, que:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada." Y en el párrafo siguiente establece que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública mediante indemnización. En esto último, cambió el término de "previa indemnización" establecido en la Constitución de 1857, por la de "mediante indemnización", con el objeto de poder resolver rápidamente el problema agrario, sin esperar un fallo judicial que fijara el monto de la cosa expropiada.

En su párrafo tercero estatuye que 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 recursos naturales; que dictarán medidas para el desarrollo de la pequeña propiedad, la creación de nuevos centros de propiedad agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables para el fomento de la agricultura; que los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para sus necesidades, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad privada; que los núcleos de población que de hecho o derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hubiere restituido.

El párrafo tercero antes citado es verdaderamente básico dentro del artículo 27 y se apoya en un nuevo concepto de la propiedad, muy diferente al derivado del derecho romano. Acerca de esto transcribimos el pensamiento del ingeniero Pastor Rouaix que tomó parte activa e importante en la elaboración del citado artículo, quien nos dice:

"Desde luego, el propósito fundamental que teníamos los diputados de Querétaro, interpretando el sentimiento unánime de los revolucionarios todos, era el de que en la legislación mexicana quedara establecido como principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales a la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación. Este principio se concibió como una nebulosa desde los primeros pasos de la Revolución y guió su desarrollo en el campo de las ideas y en el de los combates, pues se comprendía que sin él, toda la sangre que se derramaba, toda la riqueza que se destruía, y todo el sacrificio de la Patria, iban a ser estériles, porque ninguna reforma radical sería posible."

Y más adelante continúa:

"Con el propósito de afirmar más el alcance de este precepto radical, se completaba el párrafo enumerando los asuntos que debían com-

<sup>15</sup> Frank Tannenbaum: *ob. cit.* p. 64.

prender y amparar, como era el fraccionamiento de los latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad; la dotación de terrenos a los pueblos y la creación de nuevos centros de población agrícola, confirmandose las dotaciones que se hubieran hecho basadas en el decreto de 6 de enero de 1915 y, finalmente, la declaración que era de utilidad pública la adquisición de las propiedades particulares necesarias para realizar estos fines.

“Con este principio básico como bandera, la Revolución se había salvado y el peonaje servil entraba a la vida del ciudadano; la nación, transformada de golpe su estructura colonial en una organización democrática y la paz orgánica, la paz cimentada en la igualdad y en la justicia, que es la única verdadera y perdurable, quedaba establecida en nuestra patria, que había vivido agitada por conmociones internas desde su independencia, producidas por el desequilibrio extremo de los elementos componentes de su población.”<sup>16</sup>

Por otra parte, en el párrafo XI se declara que las legislaturas de los Estados expedirán leyes para llevar al efecto el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las siguientes bases:

a) En cada Estado o territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.

b) El excedente deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos. Si el propietario se niega, se llevará a cabo por el Gobierno.

c) El valor de las fracciones será pagado por anualidades en un plazo no menor de 20 años, con interés que no excederá del 5% anual y el propietario queda obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de lo expropiado.

d) Las leyes de los Estados organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo sobre la base de que será inalienable.

Estos propósitos nunca tuvieron realización porque los propietarios voluntariamente nunca fraccionaron sus latifundios, ni los gobiernos locales lograron que los campesinos sin tierra compraran los lotes que fueran señalados como patrimonio de familia, cuando, por otro lado, la Constitución establecía el derecho de ser dotado con tierras en calidad de ejidos.

Sin embargo, lo que se ha hecho en el país con mayor o menor intensidad, para modificar la estructura agraria, según han sido las ideas o fuerzas determinantes de la política agraria, es la restitución y dotación de tierras a los poblados. Pero debemos señalar que las cifras más importantes corresponden a la acción dotatoria, ya que la restitución sólo procede cuando se comprueba el despojo y se declaran válidos los títulos que amparan la posesión de los quejosos. Sin embargo, el volumen de las áreas

<sup>16</sup> Pastor Rouaix: *Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917* (2ª ed.). Biblioteca del Inst. Nal. de Estudios Históricos de la Rev. Mex. México, 1959, pp. 154-55.

entregadas y la naturaleza que tiene el expediente resuelto por la restitución, lo significa como el primer paso de la justicia agraria, en atención a que es esencialmente reivindicatorio.

El párrafo VII establece los requisitos que debían llenar los individuos y corporaciones para poder adquirir el dominio directo de las tierras y aguas, y la explotación de los recursos naturales en el país.

Junto con el nuevo concepto de ejido, crea el Art. 27 a la pequeña propiedad, que es objeto de protección especial, puesto que eleva a la categoría de garantía individual el respeto a ella:

“Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, *respetando siempre la pequeña propiedad.*”

Y no sólo se manda el respeto absoluto de la pequeña propiedad, sino que, en el párrafo tercero ordena expresamente que el Estado procure el desarrollo de la misma.

Hemos hecho una relación y un análisis somero de los principios esenciales del artículo 27 constitucional, que fue el fervoroso mensaje agrario de la Revolución Mexicana, la esencia de la reestructuración del orden económico social del país, la emancipación del campesino, liberándolo de las injusticias en la mala distribución de las tierras.

## **Capítulo IV.- Realizaciones de la Reforma Agraria a través de los Gobiernos Revolucionarios de 1917 a 1958**

La Reforma Agraria de México se ha llevado a cabo de acuerdo con un cuerpo de leyes, decretos y reglamentos, progresivamente modificados, en el sentido de facilitar la entrega de la tierra al mayor número posible de campesinos.

No es posible en un modesto trabajo como el presente, intentar un examen o balance sobre la reforma agraria y su trayectoria legislativa ya que tal cosa requiere una amplitud de conocimientos y experiencias que estoy muy lejos de poseer. Dicha tarea correspondería a verdaderos especialistas en las distintas ramas en que podría dividirse nuestro proceso agrario.

El problema agrario del país no debe referirse únicamente a los males sociales derivados de la concentración de la propiedad ni parcialmente a los sistemas a seguir para la entrega de la tierra a la población rural, aunque inicialmente éste haya sido el postulado básico de los programas revolucionarios y más tarde de la legislación constitucional.

El problema agrario ha tenido con el transcurso del tiempo diversos planteamientos y distintas soluciones, tan importantes los unos como las otras; y ha sido a través de los años como se le ha ido dando importancia a sus principales aspectos sociales, de acuerdo con los imperativos políticos de cada época y de los recursos económicos del Estado.

He procurado en este trabajo sintetizar algunas de las más trascendentes manifestaciones y realizaciones de la política agraria, recordando la doctrina social que las inspiró, en los distintos regímenes revolucionarios de 1917 a 1958.

### **Don Venustiano Carranza**

Es indudable que el suceso más importante en materia de política agraria durante el gobierno del señor Carranza, fue el decreto de 10 de enero de 1920 creando la deuda pública agraria que sería de 50 millones de pesos para un primer período de 20 años; y que serviría para indemnizar:

“Art. 1º A los propietarios de los terrenos de que se ha dotado o se dote en lo sucesivo a los pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades, etc.; e igualmente indemnizará a los propietarios de los terrenos restituidos o que se restituyan a los pueblos, congregaciones, etc., cuando proceda la indemnización conforme a la ley de 6 de enero de 1915 y al Art. 27 de la Constitución Federal.

“Art. 3º Se faculta al Ejecutivo Federal para la emisión de bonos de la «Deuda Pública Agraria», hasta por la cantidad de 50 millones de pesos oro nacional. Estos bonos se irán emitiendo por series, conforme las necesidades lo requieran y deberán ser pagados por la Nación y por los sorteos anuales dentro del plazo de 20 años, a contar de la fecha de su expedición, abonándose durante dicho plazo a los tenedores un rédito de cinco por ciento anual de plata u oro del cuño corriente nacional.”<sup>1</sup>

Es interesante hacer notar que en esa época, realmente no se conocían las verdaderas proporciones del problema que se deseaba resolver. Bástenos el pensar que los 50 millones de pesos tenían que ser, como lo fueron, notoriamente insuficientes para el pago de las indemnizaciones. Al respecto, el ingeniero Julián Rodríguez Adame nos dice que, durante la vigencia de dicho decreto:

“Se aprobaron reclamaciones por algo más de 27 millones de pesos, y realmente se entregaron bonos por 24.426,800 pesos, correspondientes a una superficie expropiada de 222,796 Has. Consecuentemente se inició el pago de intereses sobre tales bonos, en tanto llegase el plazo de liquidación.

“En el año de 1930, el presidente de la Comisión Nacional Agraria y secretario de Agricultura y Fomento estimaba que el valor de las tierras definitivamente expropiadas montaba sobre 800 millones de pesos, afirmando que aún no se llegaba a resolver ni el 50% del problema agrario.

“En declaraciones públicas en junio del mismo año, el señor general Calles expresó que gran parte de los bonos agrarios en circulación habían sido adquiridos por banqueros norteamericanos, y que lo más grave era que los estaban adquiriendo al ridículo precio de 14 centavos por peso titulado y que, como los bonos redituaban el 5% anual, sería fácil entender que en breve plazo habríamos traspasado el valor íntegro de nuestra tierra a los banqueros americanos.

“Frente a tal peligro nacional, las fuerzas políticas de la época propusieron que tan sólo se otorgaran bonos agrarios en la medida en que pudieran destinarse partidas específicas en el presupuesto anual de egresos de la Federación.

“Consecuentemente con esta idea, el secretario de Agricultura de la época pretendía que las ampliaciones de tierras a los ejidos fueran pagadas en efectivo con cargo a tales partidas especiales del presupuesto.

“Sabemos que se impuso la prudencia y el propósito de defensa del interés nacional, consecuentemente a su vez con el impulso revolucionario que empujó a la Reforma Agraria en abierto desafío a todas las fuerzas de oposición, que no eran menos fuertes, y se dejó en suspenso el servicio de la deuda agraria, que por baja que se quisiera estimar,

---

<sup>1</sup> *Recopilación agraria de las leyes y disposiciones referentes a restituciones y dotaciones de tierras para ejidos.* Imprenta de la Dirección de Estudios Geográficos y Climatológicos. Tacubaya, D. F., México, 1924, p. 48.

asignando precios reducidos por hectárea, en nuestros días, esta deuda llegaría sin duda a varios miles de millones de pesos."<sup>2</sup>

Insistimos, el desconocimiento de los problemas en sus verdaderas dimensiones ha ocasionado en más de una vez, que se legisle erróneamente en nuestro país.

## Alvaro Obregón

Durante el gobierno del Gral. Alvaro Obregón se registró una gran actividad legislativa agraria, intensificándose en este período la distribución de tierras, ya que fueron entregadas a familias campesinas: 1.677,067 hectáreas.

**LEY DE EJIDOS.** Debemos decir que la Comisión Nacional Agraria inició su tarea expidiendo circulares e instructivos, que con el transcurso del tiempo permitieron dar origen a la primera Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, del presidente Obregón. Esta fue la primera ley reglamentaria de la de 6 de enero de 1915 y del Art. 27 constitucional, estando contenidas en ella algunas de las principales circulares y disposiciones de la Comisión Nacional Agraria.

Entre las disposiciones de más interés que contiene esta ley de ejidos, está el haber señalado por primera vez, la extensión de la parcela ejidal, afirmando que sería la suficiente para producir el duplo del jornal medio en la región en donde se llevara a cabo la dotación de tierras; precepto absurdo, porque los jornales del campo eran muy bajos y además variables de acuerdo con las circunstancias económicas. Se siguieron considerando como autoridades agrarias las ya señaladas por la ley de 6 de enero de 1915 con excepción de los jefes militares a los que se les quitó toda intervención.

El defecto principal de esta ley consistió en los excesivos trámites y requisitos que introdujo.

Esta ley fue derogada por decreto de 22 de noviembre de 1921, que puso nuevamente en vigor las dotaciones provisionales y sentó las bases fundamentales de la futura legislación agraria. Muy importante es el artículo 4º del citado decreto, por ordenarse en él que se estableciera en cada Estado una Procuraduría de Pueblos para patrocinar gratuitamente a los campesinos en sus peticiones de tierras. Estas procuradurías prestaron valiosa ayuda a los pueblos indígenas que, a causa de su poco nivel cultural, eran víctimas de los poderosos o de los líderes sin escrúpulos. Al respecto opina Mendieta y Núñez:

"Esta institución vino a llenar una necesidad urgente, pues como las leyes agrarias están encaminadas a beneficiar a la población campesina de México integrada casi en su totalidad por indígenas de escasa cultura, no era posible que extendieran rápidamente su acción, en vista de que la misma ignorancia y desvalimiento de los beneficiados se levanta como principal obstáculo para ello.

<sup>2</sup> Julián Rodríguez Adame: "Antecedentes y realizaciones de la Reforma Agraria." *Prob. Agrí. e Ind. de Méx.*, n° 4, vol. V. Méx., 1953, p. 75.

"A raíz de las primeras disposiciones agrarias, los pueblos rurales, bajo la presión de prejuicios religiosos que presentaban como un robo las afectaciones de tierras de los hacendados, para las dotaciones, se abstenerían de solicitarlas, aun encontrándose en caso de extrema necesidad. Otros pueblos se entregaban en manos de gestores particulares, quienes muchas veces después de explotarlos inicuaamente, nada arreglaban, y cuando los mismos interesados intervenían en la tramitación de sus expedientes agrarios, cometían errores al rendir los datos que se les exigían, en perjuicio de la rápida tramitación al grado de que se pasaban años y al ver que no daban frutos sus esfuerzos, abandonaban toda gestión.

"Los procuradores de pueblos, en estas circunstancias, contribuyen a expeditar y a moralizar las aplicaciones de las leyes agrarias."<sup>3</sup>

### Reglamento Agrario de 17 de abril de 1922

Este reglamento trató de hacer más expedita la reforma agraria, reduciendo los requisitos y trámites al mínimo; conservó sin embargo, el mismo principio de la ley de ejidos en cuanto a la calidad de los núcleos de población como base de su capacidad para obtener ejidos por dotación o restitución, es decir, conservó el principio de la "categoría política" dado a los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades.

Entre los aciertos del citado reglamento es importante señalar los que a nuestro juicio son los dos principales: 1º, indicó de manera concreta la extensión de la parcela ejidal; de tres a cinco hectáreas en tierras de riego, y extensiones más o menos equivalentes en las de otras clases; y 2º, estableció con precisión el respeto a la pequeña propiedad y a otras propiedades sembradas con cultivos valiosos.

La falla más grande del multicitado reglamento y que más daño causó a la reforma agraria, es el de haber abandonado el procedimiento restitutorio, para dar ingerencia a los propietarios afectados en los trámites de dotación de tierras, ya que admitió que presentaran escritos, pruebas y alegatos en su defensa. Como resultado de esto, convirtió el procedimiento expropiatorio en una especie de juicio, dando lugar a que los latifundistas, para defenderse de toda afectación comenzaran a pedir amparo valiéndose de las fallas y lagunas que contenía el Reglamento Agrario.

No obstante los errores habidos, debemos reconocer que al obregonismo correspondió emprender con firmeza el cumplimiento de los postulados de la Revolución consagrados ya en leyes. Obregón dio a la Reforma Agraria un ritmo progresivo, venciendo la resistencia no sólo de los hacendados, sino aun de algunos gobernadores y jefes militares. Estas resistencias que en parte pueden explicar el movimiento rebelde de 1923.

---

<sup>3</sup> Lucío Mendieta y Núñez: *El Problema Agrario de México* (7ª ed.). Editorial Porrúa, S. A. México, 1959, p. 177.

## Plutarco Elías Calles

El reglamento agrario de 10 de abril de 1922 contribuyó de manera notable a la tramitación fácil y rápida de las solicitudes que iban aumentando en razón de las reformas hechas a las leyes agrarias, progresivamente más ajustadas a las necesidades.

Pero aún existía un obstáculo infranqueable para que el beneficio de la tierra alcanzara efectivamente a las grandes masas campesinas; el requisito de la "categoría política", pues la mayoría de los campesinos del país vivían precisamente en poblados que, por su poca importancia, carecían de ella.

La Ley sobre Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de abril de 1927, reglamentaria del Art. 27 constitucional, vino a resolver en parte este grave obstáculo, haciendo extensivo el derecho a la tierra de los poblados que contaran con 25 jefes de familia y que fueran campesinos sin tierra, o con tierras insuficientes para sus necesidades.

Acerca de esta ley, citamos el comentario que hace Mendieta y Núñez:

"Esta ley tiene como objetivos principales, según la brillante exposición de motivos redactada, con posterioridad a su vigencia, por el señor licenciado Narciso Bassols; definir la personalidad de los núcleos de población con derecho a tierras y estructurar el juicio administrativo agrario de acuerdo con las peculiaridades de la materia, pero dentro de las exigencias de los artículos 14 y 16 constitucionales. Además de resolver estos puntos básicos, se consideran otros de gran importancia, de tal modo, que en realidad esta ley abarcó los aspectos fundamentales de la reforma agraria poniendo fin al desorden que reinaba en la legislación anterior."<sup>4</sup>

Por último, debemos decir que la anterior ley fue modificada pocos meses después, el 11 de agosto de 1927, ley que a su vez fue reformada y adicionada en enero de 1929, hasta el 21 de marzo de ese año en que se refundieron la precitada ley y sus reformas en una nueva ley denominada de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas que a su vez fue reformada el 26 de diciembre de 1930 y el 29 de diciembre de 1932.

Indudablemente con gran acierto, Plutarco Elías Calles ha sido considerado como uno de los estadistas más grandes que dio la revolución. Su gobierno se distinguió por el impulso constructivo que le imprimió. Debemos recordar que en dicho régimen se fundaron el Banco de México, y en 1926 el Banco Nacional de Crédito Agrícola y los Bancos agrícolas ejidales, creados con el propósito de apoyar a la economía agrícola del país y dotando a estos últimos con un modesto capital de 200 mil pesos por banco, más las aportaciones de las cooperativas ejidales, aprovechando sus recursos provenientes del 10% de las cosechas del ejido que conforme a la Circular 51 de la Comisión Nacional Agraria, de octubre de 1922, debería servir para formar y acumular con el transecurso de los años un fondo de impulsión cooperativa agrícola, tratando con ello de que los ejidos, con sus propios recursos, lograran su liberación económica, frente a la falta de elementos

<sup>4</sup> Lucio Mendieta y Núñez: *ob. cit.*, p. 186.

de trabajo y a los peligros de la usura rural, que trataría de seguir encaminando a los pueblos en una nueva servidumbre, a pesar de haber conquistado éstos la tierra.

Este principio de organización económica ejidal, desafortunadamente desapareció bien pronto porque se creyó que era el único medio de evitar el mal uso que, de estos fondos, en algunos casos hacían los comités de administración ejidal o los malos empleados de la Comisión Nacional Agraria.

Debemos recordar que a partir del régimen presidencial del general Calles se iniciaron medidas legislativas de protección a los derechos patrimoniales de la familia; tales propósitos aparecieron en la ley de patrimonio parcelario ejidal de 25 de agosto de 1927, y en sus antecedentes de julio de 1925, que reglamentó la forma en que los pueblos dotados de tierras deberían proceder en la adjudicación de parcelas individuales a cada uno de sus componentes. Se prescribió que la parcela sería el patrimonio de familia y que no podría ser enajenado, gravado ni embargado en juicio o fuera de él por autoridad alguna. Régimen de seguridad al campesino que en la legislación posterior habría de ampliarse y perfeccionarse.

Si las dimensiones de estas obras fueron de por sí trascendentales, lo más importante fue, sin duda alguna, que se construyeron los cimientos para la obra del futuro, iniciándose el período francamente constructivo de la Revolución Mexicana.

### **Emilio Portes Gil**

El presidente Portes Gil reformó la legislación ejidal mediante decreto de 17 de enero de 1929, y el 21 de mayo del mismo año se refundieron las reformas y adiciones aprobadas, y que fundamentalmente tenían como propósito acelerar la tramitación de los expedientes y perfeccionar los procedimientos.

El 27 de marzo de 1930 se publicó un Decreto sobre la adquisición de tierras en los sistemas de riego, y en el cual se declara de utilidad pública la preparación para el cultivo de los terrenos ubicados dentro de los sistemas de riego, señalándoseles a los propietarios la obligación de venderle a la Comisión Nacional de Irrigación en su valor fiscal más un 10%, y facultando al Ejecutivo para expedir decretos de expropiación en caso de oposición por parte de los propietarios.

### **Pascual Ortiz Rubio**

De enorme trascendencia puede considerarse el decreto de 23 de diciembre de 1931 que reformó el Art. X de la Ley de 6 de Enero de 1915, en el sentido de que los propietarios afectados por las resoluciones agrarias no tendrían recurso alguno de carácter judicial en contra de tales resoluciones. Por la importancia de este ordenamiento, lo transcribimos literalmente:

“Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos

o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni el extraordinario del amparo.”<sup>5</sup>

Al suprimir el derecho de amparo en materia agraria, se confirmó el principio de que los afectados con las expropiaciones de tierras podrían acudir ante el gobierno federal únicamente para que les pagase la indemnización correspondiente. Además se estableció la responsabilidad por violaciones a la Constitución en caso de afectación a la pequeña propiedad.

El entonces senador Lauro Caloca, autor de la iniciativa de esta reforma, en declaraciones hechas al periódico “El Universal” el 28 de diciembre de 1931, dijo lo siguiente:

“Hasta diciembre de 1928 se habían dictado aproximadamente unas seis mil resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos, contra las cuales se habían presentado unas 5,500 demandas de amparo. De éstas, las Cortes anteriores a la actual habían resuelto algo así como 2 mil casos, de los que apenas fueron adversos a los demandantes unos 100 ó 200. De los amparos se habrán ejecutado unos 400, estando pendientes de ejecución unos mil ó 1,400, respecto a los cuales es necesario decir para tranquilizar a los pueblos. . . Total, un elevadísimo porcentaje de las resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos decretadas por el Gobierno Federal están en litigio. ¿Cómo esperar entonces para que las partes en pugna, hacendados y ejidatarios en el caso, tengan seguridad en la posesión de las tierras que se hallan en pleito? He ahí pues de qué manera la extremada amplitud de la tramitación en materia agraria ha contribuido a hacer inestable la propiedad rural, con las consecuencias funestas que tantas veces han hecho valer los enemigos de la reforma.”

No creemos necesario algún comentario al respecto.

### Abelardo Rodríguez

Tres fueron las medidas legislativas más importantes promulgadas en el régimen de Abelardo Rodríguez: a) el decreto de 10 de enero de 1934 que reformó el Art. 27 constitucional y cuya reforma más importante es la de haber introducido el respeto a la pequeña propiedad *agrícola en explotación*; b) el decreto de 15 de enero de 1934 que creó el Departamento Agrario en vez de la Comisión Nacional Agraria; las Comisiones Agrarias Mixtas en vez de las Comisiones Locales, y los Comisariados Ejidales como representantes de los ejidos; y c) la expedición del Código Agrario de 22 de marzo de 1934.

Este primer Código Agrario era ya indispensable en vista de la multiplicidad de leyes y decretos que habían creado una situación caótica en la legislación agraria, por lo cual se hizo necesario unificarla y ponerla de acuerdo con el nuevo texto del Art. 27 constitucional. El Código Agrario de 1934 vino por fin a dar una orientación jurídica, lógica, racional en la

<sup>5</sup> J. S. Herzog: *El agrarismo mexicano y la Reforma Agraria*. Fondo de Cultura Económica, México, 1959, p. 366.

materia. Y aunque el citado Código no haya sido perfecto, es innegable que significó un progreso definitivo en la expresión jurídica de la Reforma Agraria al reunir todo lo concerniente a ella en un solo ordenamiento que comprendía: Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas; Ley de Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal; así como la creación de nuevos centros de población agrícola; las disposiciones sobre el Registro Nacional Agrario, y la Ley de Responsabilidades en materia agraria.

Con motivo de la expedición del Código Agrario, el entonces presidente Rodríguez afirmó:

"El plan sexenal, interpretando la historia de la legislación agraria revolucionaria y las aspiraciones de las clases campesinas, relativas a establecer una mejor coordinación entre los preceptos legales y la urgencia de obtener las tierras, a que constitucionalmente tiene derecho, sintetiza en tres normas principales las directrices del nuevo estatuto agrario: simplicidad del procedimiento, generalización del derecho agrario a mayor número de individuos y delimitación de los derechos de las partes que intervienen en el fenómeno, todo dentro de un criterio ampliamente comprensivo de la economía nacional. . . Suprimidas por el Art. 27 de la Constitución las comisiones locales agrarias, se crean las comisiones agrarias mixtas, en las que no sólo se conserva la indispensable participación y responsabilidad de los gobiernos locales en la cuestión agraria, sino que se refuerza y consolida. . . El carácter de mixtas de las comisiones agrarias realizará también la finalidad largamente perseguida de unificar el criterio de las autoridades federales y locales para la resolución de este problema básico. . . En consecuencia, los expedientes agrarios no requerirán más de 150 días para su resolución y los núcleos de población verán, ordinariamente, el resultado de sus gestiones dentro de ese plazo. . . Debe mencionarse la introducción en el Código Agrario del concepto de núcleo de población, derivado del nuevo texto del Art. 27 constitucional en sustitución del concepto de poblados y de cualquier otro establecido por leyes anteriores. . . Conforme a las aspiraciones del PNR, el Código Agrario extiende el derecho a la tierra al peón acasillado. . . Entre los puntos relativos a la generalización del derecho agrario, debe mencionarse la asimilación que el código hace de ciertos tipos de aparceros, medieros, etc., con el peón acasillado, prescindiendo de determinadas apariencias jurídicas y tomando en consideración la situación real que social y económicamente tienen algunos Estados, que los identifica con aquéllos. . . El Art. 27 constitucional establece la facultad de crear nuevos centros de población agrícola, como una modalidad conveniente para la mejor distribución de la propiedad, pero no fue sino hasta agosto de 1932 cuando se expidió la ley reglamentaria de tan importante precepto. . . El coronamiento de la Reforma Agraria estriba fundamentalmente en la organización de los ejidatarios. El nuevo código encomienda este proceso al Banco Nacional de Crédito Agrícola, con exclusión de cualquiera otra autoridad, en aquellas zonas en donde ya opere o en donde gradualmente vaya extendiendo sus actividades, persiguiéndose con

esto que dicha institución cumpla la finalidad esencial para la que fue creada, canalizando el crédito entre los ejidatarios, organizándolos y asegurando una mejor explotación de la tierra. . . El problema agrario es un problema de carácter nacional, y las condiciones prácticas de su resolución las había resentido directamente la clase propietaria de fincas rurales, dejando en condiciones de privilegio a los acreedores. Juzgué que no podía prevalecer este régimen de injusticia, y por tanto, con decisión y energía, el nuevo Código Agrario establece que los gravámenes que reporten las fracciones afectadas de las fincas agrícolas, se extinguirán por virtud de las resoluciones presidenciales."<sup>6</sup>

**EL DEPARTAMENTO AGRARIO.** Los conceptos anteriores de Abelardo Rodríguez deberán complementarse recordando que otra de las reformas importantes del Art. 27 fue, como ya antes dijimos, la relativa a la creación del Departamento Agrario como dependencia directa del Ejecutivo Federal, en virtud de que la opinión agrarista de aquella época consideró que era indispensable que tuviese autonomía la dependencia agraria, desmembrándola de la Secretaría de Agricultura y Fomento, ya que su titular, por ministerio de ley, había sido siempre el Presidente de la Comisión Nacional Agraria.

### La parcela ejidal

El artículo 47 del nuevo Código Agrario señaló que la parcela individual de tierras de cultivo o cultivables, sería de 4 Ha. en terrenos de riego o de 8 Ha. en tierras de temporal.

En el artículo 48 se facultó al Ejecutivo Federal para aumentar la superficie de la parcela en el único caso de dotación a las tribus con propiedades de la Federación o con terrenos nacionales.

### Los distritos ejidales

El artículo 53 estableció que las necesidades de tierras, bosques y aguas de los solicitantes, en las comarcas donde se practicasen cultivos cuya técnica agrícola, eventualidad de cosechas o requisitos de organización no asegurasen rendimientos económicos dentro del régimen agrícola ejidal, podrían satisfacerse mediante el establecimiento de uno o más distritos ejidales, si se lograra la conformidad de la mayoría de ejidatarios del núcleo o núcleos de población, así como la de los propietarios de los predios afectables, quienes deberían aportar las tierras, bosques y aguas suficientes para tales necesidades.

El procedimiento anterior trató de aprovecharse para evitar las afectaciones ejidales, entre otras zonas, en la Comarca Lagunera.

Se fundaron algunos distritos ejidales en tal región, derivándose experiencias muy importantes y que bien pronto demostraron que no podría

<sup>6</sup> Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos y disposiciones relativas. D. A. P. P. 1939, México. p.p. 23, 24 y 25.

ser ésta la solución, y que en todo caso tan sólo sería indispensable que junto con la tierra, el Estado pudiera canalizar el crédito agrícola para mantener el régimen productivo en las zonas agrícolas más adelantadas del país.

Se uniformó también la superficie de las propiedades inafectables a 150 Ha. de terreno de riego y 300 de temporal, pudiendo reducirse a 100 y 200, respectivamente, cuando en el radio de 7 km. de los poblados que soliciten terrenos no los haya afectables ni suficientes. Como en las leyes anteriores, se agregó que serían inafectables los cultivos considerados permanentes, fijándose también una extensión uniforme de 300 Ha. y aumentándose el número de ellos.

### Lázaro Cárdenas

Habiendo asumido el poder el 1º de diciembre de 1934, el señor general Lázaro Cárdenas realizó con impulso extraordinario los ideales de la revolución agraria, venciendo dificultades que parecían insuperables. Su política agraria tuvo dos objetivos: intensificar el reparto de tierras y dotar a los campesinos del dinero necesario para comprar sus instrumentos de trabajo. Consideraba Cárdenas que poseer la tierra, no es sólo tener el título que la ampara sino hacer que produzca.

Resultaría difícil enumerar la obra agrarista de este gran Presidente, por lo cual citaremos algunas de las más destacadas de su régimen.

### Banco de Crédito Ejidal

En diciembre de 1935 se expidió la ley que creaba el Banco de Crédito Ejidal con un capital autorizado superior, entonces, al de cualquiera otra institución bancaria en México; 120 millones de pesos. El Gobierno federal suscribía 115 millones de pesos; el resto lo aportarían los gobiernos de los Estados, las sociedades de crédito formadas por ejidatarios y los particulares. En la práctica, el Banco operaría casi exclusivamente con fondos del Gobierno federal.

Esta institución fue creada teniendo como uno de sus principales objetivos, el fomentar el sistema colectivo agrario en los ejidos, al encontrarse situaciones propicias para ello. Tal tendencia colectivista del crédito ejidal habría de servir, más adelante, para la organización de los núcleos en las zonas agrícolas más importantes del país que habían permanecido al margen de los derechos campesinos.

El crédito agrícola ejidal, iniciado con amplitud en esta época, habría de permitir la mecanización de la agricultura ejidal y su organización técnica, como fuente de abastecimiento para las necesidades domésticas y para los fines del comercio exterior de productos agrícolas; ya que no tan sólo comprobó que el régimen agrario, apoyado por el crédito agrícola, podía mantener la productividad en las zonas agrícolas que se transformaron, de agricultura privada, a agricultura ejidal, sino que era posible incrementar la producción en muy importantes renglones.

El Banco Nacional de Crédito Agrícola, creado por Calles en febrero de 1926, quedó encargado de otorgar crédito a los pequeños propietarios y a la administración de 11 distritos de riego y a otras funciones secundarias.

Una de las más importantes y discutidas realizaciones agrarias del cardenismo se efectuó en octubre de 1936, cuando el gobierno entregó a los campesinos que la trabajaban, la rica zona algodonera de La Laguna, habiendo sido repartidas; 243,341 hectáreas, entre 28,503 campesinos, organizados en 221 comunidades agrarias.

Por decreto de marzo de 1937 se adicionó el Código Agrario con el Artículo 52 bis, en el que se estatuyeron las bases para establecer y garantizar las extensiones de terrenos destinados para la conservación y el incremento de la riqueza ganadera. Es decir, se facultó al Presidente de la República para declarar inafectables por un periodo de 25 años, las extensiones de tierras necesarias para el funcionamiento de negociaciones ganaderas que tuvieran un pie no menor de 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, y siempre que los terrenos se encontraran en zonas en donde hubieran quedado satisfechas las necesidades agrarias de los núcleos de población, o que existieran, en un radio de 7 kilómetros, terrenos suficientes que llenaran las necesidades dotatorias. Se fijó como extensión la que fluctuaba entre los máximos de 300 hectáreas para tierras feraces y de 50,000 hectáreas para las desérticas. En octubre del mismo año de 1937 se publicó el Reglamento correspondiente.

### **Ligas de Comunidades Agrarias y Confederación Nacional Campesina**

Correspondió al Gral. Cárdenas intensificar la reforma agraria, promoviendo la fusión de todos los grupos representativos de campesinos. En su época, la desorganización en la mayoría de entidades federativas había ocasionado lamentables conflictos, con perjuicio de los propios campesinos y de la economía nacional. Lázaro Cárdenas consideró que para conjurar tales problemas era indispensable unificar a los ejidatarios del país, y constituir con ellos un organismo de carácter permanente que, en el orden político, los pusiera a cubierto de las estériles luchas partidistas; en el orden económico los liberase definitivamente de la desorganización y miseria en que vivían, y en el orden social los convirtiera en factores activos y capaces de obtener, por sí solos, las conquistas por las que venían luchando.

Con esa alta finalidad, el Presidente Cárdenas expidió el decreto de 10 de julio de 1935, encargando al Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario procediera a convocar, en cada uno de los Estados de la Federación, a convenciones parciales, a fin de que sólo existiera, en cada uno de ellos, una Liga de Comunidades Agrarias elegida por los miembros de cada ejido o centros de población campesina. Una vez organizadas estas Ligas de Comunidades Agrarias en cada Estado, se convocaría a una gran Convención con el objeto de constituir la "Confederación

Nacional Campesina", organismo central único, con jurisdicción en todo el país. Este proceso de organización duró un poco más de tres años al cabo de los cuales, el 28 de agosto de 1938 se inauguraba la Confederación Nacional Campesina, representativa máxima de las 32 Ligas de Comunidades Agrarias que funcionan en México.

En mayo del mismo año de 1938 se creó la "Oficina de la Pequeña Propiedad" dependiente, primero, de la Presidencia de la República; para atender las gestiones de pequeños propietarios rurales en sus demandas sobre la pequeña propiedad inafectable o sobre compensación o indemnización en los casos de afectaciones indebidas.

En las postrimerías de este sexenio se promulgó un nuevo Código Agrario de fecha 23 de septiembre de 1941, ordenamiento que en lo esencial conservó la orientación del anterior, adicionándosele desde luego, las reformas cardenistas de 1937 e incluyendo un capítulo especial sobre "Concesiones de inafectabilidad ganadera". Este nuevo Código logró una estructuración sistemática de su articulado que fue dividido en tres grandes partes fundamentales: 1ª Autoridades agrarias y sus atribuciones; 2ª Derechos agrarios; 3ª Procedimientos para hacer efectivos esos derechos.

Por parecernos importante, citamos la opinión del maestro Mendieta y Núñez respecto a este nuevo ordenamiento:

"Este Código marca, en consecuencia, un progreso innegable en la expresión jurídica de la Reforma Agraria. En cuanto al fondo mismo de sus disposiciones, nos abstenemos de comentarlas porque el Código Agrario actual conservó la mayoría de ellas literalmente; en otras introdujo modificaciones de forma, en algunas cambió su sentido y alcance, en varias más, introdujo confusiones lamentables; en total solamente agregó veintiocho artículos no todos nuevos sino resultado del desdoblamiento de preceptos ya existentes en este Código que estames comentando; pero de todos modos las discrepancias entre uno y otro no ameritan el hacer un estudio particular, porque fuera de la institución de la llamada inafectabilidad ganadera, no agrega nada al proceso histórico del problema agrario en México."<sup>7</sup>

### Manuel Avila Camacho

No queremos entrar en detalles acerca de los factores internos y externos que influyeron en el régimen gubernamental de Manuel Avila Camacho, pero indudablemente es en este período histórico donde la revolución mexicana sufre en algunos aspectos desviaciones y negaciones dolorosas para México. Este fenómeno puede ser resultado de un lógico desarrollo histórico, pero nosotros nos concretamos a señalar un hecho cuyas causas no son motivo de análisis en este trabajo.

Por lo que al aspecto distributivo de la reforma agraria se refiere, citaremos la opinión que de este gobierno nos ofrece el maestro Silva Herzog:

<sup>7</sup> Lucio Mendieta y Núñez. *Obra Citada*, p.p. 217-218.

“El General Manuel Avila Camacho, sucesor de Cárdenas en la Presidencia de la República, redujo considerablemente el número de hectáreas distribuidas entre los campesinos, así como también el número de las familias beneficiadas. Es a tal propósito muy significativo comparar los dos periodos gubernamentales en cuanto a la reforma agraria. Cárdenas entregó a los labriegos mexicanos, en todo su sexenio, la cantidad de 17.609,109 hectáreas, lo que da un promedio anual de 2,934,856 en tanto que Avila Camacho otorgó solamente 3.335,575 hectáreas, es decir, 559,252 en promedio por año. Cárdenas benefició con el reparto a 771,640 individuos y su sucesor sólo 114,541. En cambio según los datos estadísticos, aparece mayor la cantidad de hectáreas por persona y en promedio anual en el segundo período que en el primero. Por supuesto que en este caso hubiera sido muy interesante conocer la calidad de los terrenos distribuidos para llegar a conclusiones; más por desgracia no disponemos de los datos necesarios.”<sup>8</sup>

Indudablemente el hecho de mayor significación del Avilacamachismo en materia agraria, fue la aprobación de un nuevo Código Agrario de fecha 31 de diciembre de 1942, el cual introdujo reformas de alguna importancia al anterior ordenamiento jurídico; Código que está vigente y que es, por lo tanto, como afirma Mendieta y Núñez, “resultado de veinticinco años de elaboración jurídica sobre la Reforma Agraria”.

Este nuevo ordenamiento está dividido en cinco libros que abarcan los siguientes aspectos:

Libro primero: Organización y competencia de las autoridades y órganos agrarios ejidales.

Libro segundo: Redistribución de la propiedad agraria.

Libro tercero: Régimen de propiedad y explotación de bienes ejidales y comunales.

Libro cuarto: Procedimientos agrarios.

Libro quinto: Sanciones en materia agraria.

De la labor legislativa agraria realizada en este régimen, citamos los siguientes ordenamientos:

a) Acuerdo que define la competencia de la Oficina de la Pequeña Propiedad. 1941.

b) Reglamento para la división ejidal, de fecha 4 de noviembre de 1942.

c) Reglamento de la Parcela Escolar, de febrero 17 de 1944.

d) Ley sobre la superficie mínima de la pequeña propiedad, reglamentaria del párrafo del Art. 27 Constitucional, de marzo 12 de 1946.

e) Reglamento para la recolección y distribución del ganado mayor y menor, procedente de las fincas ganaderas declaradas inafectables, de marzo 12 de 1946.

f) Ley de Educación Agrícola, de julio 6 de 1946.

<sup>8</sup> Jesús Silva Herzog: *El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria*. Fondo de Cultura Económica. México, 1959, p. 452.

## Miguel Alemán

A los pocos días de haber asumido el cargo de Presidente de la República el Lic. Alemán, el Congreso de la Unión aprobó el proyecto de reformas al artículo 27 constitucional propuesto por el Ejecutivo al iniciar su sexenio de gobierno.

Las reformas a la fracción X permite a los campesinos recibir una dotación no menor de 10 Ha. en terrenos de riego, de 20 Ha. en terrenos de temporal, de 40 Ha. en agostadero y 80 Ha. en montes o agostaderos en regiones áridas.

Sin embargo, las reformas más importantes y discutidas hasta la fecha, son las hechas a las fracciones XIV y XV del citado Art. 27 Constitucional. La fracción XIV fue adicionada concediendo las garantías derivadas del juicio de amparo para quienes posean certificado de inafectabilidad y sean amenazados de privación o afectación ilegal de sus tierras y aguas.

Las reformas a la fracción XV determinan los límites de la propiedad inafectable, fijándose ésta en 100 Ha. de riego o 200 Ha. en terrenos de temporal. Asimismo se considerarán propiedades inafectables las siembras de algodón regadas por bombeo, si no exceden de 150 Ha. y hasta 300 Ha. en los cultivos de plátano, caña de azúcar, café, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao y árboles frutales.

Es indudable que la condición jurídica y económica de los sujetos de Derecho Agrario a que se refieren los párrafos X, XIV y XV del Art. 27 Constitucional: ejidatarios y pequeños propietarios rurales —agrícolas y ganaderos—, implicaba por su inseguridad e indefinición un verdadero problema del Derecho Agrario mexicano. Este problema jurídico repercutía perjudicialmente en la economía nacional, ya que ésta se encontraba en plena y difícil integración, dentro del desarrollo de la reforma agraria mexicana.

Sin embargo, debemos decir que dichas reformas fueron y han sido en mucho, negativas a la reforma agraria. El régimen alemanista se distinguió indudablemente, por el impulso que le imprimió a la industrialización del país, pero desgraciadamente, en aras de ellos se sacrificó la justicia social en los núcleos humanos más importantes como han sido y son, los campesinos de México.

Si aceptamos analizar la obra de los hombres públicos de acuerdo con sus intenciones íntimas, de acuerdo con el pensamiento, y fundamentalmente de acuerdo con el momento histórico en el cual han desarrollado su actividad, creemos que Miguel Alemán gobernó en concordancia histórica; pero los resultados sin embargo fueron, insistimos, negativos en mucho.

No es éste un trabajo hecho para analizar con la profundidad y serenidad requeridas el período de gobierno 1946-52, por lo tanto únicamente queremos afirmar que, independientemente de las fallas técnicas y legislativas habidas en dicho gobierno en relación con el problema agrario, una de las principales fueron las tenidas por la mayoría de los colaboradores de Miguel Alemán, que le fallaron a él, traicionando así la confianza depositada en ellos por su jefe, y traicionando principalmente a México.

Hay que decirlo claro, muchas de las buenas intenciones que pudo tener Alemán fueron desvirtuadas y aprovechadas en su particular interés por "alemanistas" que cobraron muy caros los servicios prestados.

En la medida en que Miguel Alemán es respetable por su profundo sentido de la amistad, muchos de sus "amigos y colaboradores" merecen el repudio general por el bajo concepto que de ella tuvieron. Al Presidente Miguel Alemán nunca le falló el pueblo, le fallaron sus gentes.

Expresada nuestra opinión anterior, es preciso reconocer la reforma alemanista a la Ley de Secretarías de Estado, por la cual se creó la Secretaría de Recursos Hidráulicos, con la experiencia y elementos de la antigua Comisión Nacional de Irrigación, elevando de esta manera la atención al problema hidráulico del campo a la consideración primordial por parte del Gobierno.

Importantes también, fueron la creación, mediante decretos presidenciales, de organismos públicos descentralizados, dedicados primordialmente a la atención y solución de problemas rurales como las Comisiones del Papaloapan y de Tepalcatepec, construidas en zonas geo-económicas que han podido ser transformadas por la acción directa de estos organismos.

El problema demográfico rural fue atendido en este régimen al crearse, el 30 de diciembre de 1946, la Comisión Nacional de Colonización, que aunque adolecía de graves fallas y marcó la acentuada protección que este gobierno dio a la pequeña propiedad, indudablemente logró trasladar a gran número de campesinos hacia nuevas zonas de cultivo, dando atención preferente a los sujetos de derechos agrarios que carecían de tierras.

### **Comisión Nacional del Maíz**

Creada por Decreto Presidencial de 6 de enero de 1947, con el fin de obtener y producir variedades mejoradas de semillas de maíz para alcanzar volúmenes comerciales, especialmente de aquellas ya obtenidas o que se obtengan de trabajos genéticos realizados en los campos agrícolas experimentales a cargo del Instituto de Investigaciones Agrícolas.

### **Comisión Nacional del Café**

Fue creada por decreto de 17 de octubre de 1940, con el objeto de lograr el mejoramiento de las plantaciones, aplicando los sistemas modernos y adecuados al cultivo del cafeto y beneficio del grano, que permitan aumentar el rendimiento y reducir el costo de producción, manteniendo la buena calidad mediante una elaboración eficiente.

### **Comisión Nacional del Olivo**

Creada por decreto de 22 de marzo de 1950, con el fin de incrementar las plantaciones del olivo y su industrialización.

El aspecto legislativo rural alemanista fue en lo principal, el siguiente:

a) Decreto de 30 de diciembre de 1946 reformando los párrafos X, XIV y XV del Art. 27 Constitucional ya antes citado, y que perjudicó a los núcleos de población necesitados de tierras favoreciendo el latifundismo disfrazado tras las concesiones de inafectabilidad ganadera, con evidente violación al artículo 27 constitucional.

b) Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera de 23 de septiembre de 1948. Diario Oficial de 9 de octubre del mismo año.

c) Ley de terrenos baldíos, nacionales y demasías, de 30 de diciembre de 1950.

d) Decreto de 30 de diciembre de 1949, reformando las fracciones I y II del artículo 76 del Código Agrario.

e) Decreto de 23 de junio de 1948, que fija la correcta interpretación que debe darse a los Arts. 50, 52 y 97, en relación con el 232 del Código Agrario y dicta las disposiciones reglamentarias correspondientes.

f) Decreto de 30 de diciembre de 1949, que reforma la fracción IV del artículo 104, y la fracción III del artículo 110 y el párrafo I del artículo 114, todos del Código Agrario.

g) Decreto de 30 de diciembre de 1949, que adiciona al artículo 115 del Código Agrario en su párrafo IV.

h) Decreto de 30 de diciembre de 1949, que reforma el artículo 118 fracción III del Código Agrario.

i) Reglamento del artículo 173 del Código Agrario, de 15 de noviembre de 1950.

Para terminar, se nos ocurre pensar que si las multicitadas reformas a las fracciones XIV y XV del Art. 27 Constitucional han sido consideradas lesivas —como lo son—; a la reforma agraria; ¿por qué los gobiernos posteriores al alemanismo no han reformado nuevamente dicho precepto constitucional en un sentido más revolucionario? ¿Tal vez el temor de afectar poderosos intereses económicos y crear difíciles conflictos políticos? Cualquiera que sea la causa, es indudable que estos regímenes también han contribuido con su timidez a hacerse cómplices de la desviación sufrida por la reforma agraria en este aspecto tan importante.

## Adolfo Ruiz Cortines

El gobierno ruizcortinista continuó la reforma agraria en algunos destacados aspectos.

Citamos enseguida varias de las disposiciones más importantes relacionadas con el problema del fomento de la agricultura y la ganadería, llevadas a cabo en este período presidencial.

1. "Decreto que dispone se proceda a integrar la Procuraduría de Asuntos Agrarios para el asesoramiento gratuito de los campesinos", de 1º de julio de 1953.

2. "Reglamento de los Arts. 118 fracción III y 119 del Código Agrario para la recolección y distribución de las crías de ganado que deben

entregar los propietarios de predios amparados por concesiones de inafectabilidad", de 8 de diciembre de 1954.

3. "Reglamento del Art. 167 del Código Agrario", de 8 de diciembre de 1954.

4. "Acuerdo que dicta disposiciones con relación a la indemnización que corresponde por los bienes ejidales que hubieren sido expropiados por algunas de las causas previstas en el Código Agrario en vigor", de 15 de febrero de 1954.

5. "Acuerdo que dispone lo procedente en los casos en que los ejidos reciban cantidades en efectivo por los bienes ejidales que hubieren sido permutados o por pagos realizados por adquirientes no ejidatarios de solares urbanos", de 7 de mayo de 1954.

6. "Ley que crea el fondo de garantía, y fomento para la agricultura, ganadería y avicultura", de 31 de diciembre de 1954.

7. "Ley de Crédito Agrícola", de 30 de diciembre de 1955.

En este gobierno se aumentó considerablemente el empleo de maquinaria en el campo, así como el uso de abonos químicos y semillas mejoradas. Fue Ruiz Cortines quien establece por primera vez en México el Seguro Agrícola, innovación muy importante, dado que nuestras tierras son en su mayor parte de temporal y por lo tanto, sujetas a las vicisitudes climáticas. Debe reconocérsele, asimismo, la incorporación que hizo de algunos grandes latifundios del norte del país.

## La tierra distribuida

Siguiendo cronológicamente la evolución legislativa agraria desde 1917 hasta 1958, hemos dado a conocer la actitud de los diferentes regímenes frente al problema rural, en su aspecto legislativo. De esta manera, llegamos a las cifras que de manera concreta y objetiva nos permiten apreciar las realizaciones agrarias frente a los hechos y circunstancias de la época, ya que nuestro problema agrario, siendo tal vez el más importante de nuestra problemática nacional, ha estado influido por las ideas políticas dominantes en cada período, y afectado también por las circunstancias por las que ha atravesado nuestro país.

Creemos que de cada época se han derivado ventajas para los campesinos, y que lo que empezó siendo una revancha, una restitución de los despojos de tierras al calor de la lucha revolucionaria, sin fórmulas convenientes ni concretas para una reparación adecuada; con el tiempo ha venido entrando al campo de la técnica; ya que al final de cuentas, el problema agrario ha tenido y tiene que encontrar soluciones apoyadas por aquélla, y no tener simplemente como guía a la pasión o al sentimentalismo que dominó a los primeros forjadores de la Reforma Agraria.

Por otra parte, el problema agrario no ha sido nada más carencia de tierras; como no es la solución la entrega de éstas únicamente. En el fondo se trata de procurar formas y sistemas que permitan mayores ingresos para la familia campesina, mayor ocupación de su fuerza de tra-

bajo y fundamentalmente, menores dificultades entre las condiciones de vida del campo y la ciudad.

Veamos ahora la Reforma Agraria en cifras, es decir, en su etapa distributiva, hasta el año de 1958.

<i>Presidentes</i>	<i>Periodos</i>	<i>Miles de Ha.</i>	<i>Porcentaje</i>
Venustiano Carranza	1915-1920	132,000	0.3
Adolfo de la Huerta	1920	34,000	0.1
Alvaro Obregón	1920-1924	971,000	2.0
Plutarco Elías Calles	1924-1928	3,088,000	6.4
Emilio Portes Gil	1928-1930	1,173,000	2.4
Pascual Ortiz Rubio	1930-1932	1,469,000	3.0
Abelardo Rodríguez	1932-1934	799,000	1.7
Lázaro Cárdenas	1934-1940	17,890,000	37.1
Manuel Avila Camacho	1940-1946	5,519,000	11.5
Miguel Alemán	1946-1952	3,845,000	8.0
Adolfo Ruiz Cortines	1952-1958	3,199,000	6.6

La fuente de donde fueron tomados estos datos son los Informes Presidenciales, y cabe tomarlos con cierta reserva en la mayoría de las cifras dadas, ya que como afirma el maestro Silva Herzog:

"Si la historia del México contemporáneo se escribiera teniendo como base los informes presidenciales del 1° de septiembre de cada año, México aparecería como la Nación más progresista y más feliz de la tierra. Los informes presidenciales son documentos políticos y la política no siempre fraterniza con la verdad."<sup>9</sup>

En relación con lo anterior queremos dejar constancia de que no existen dos fuentes, de todas las consultadas por nosotros, que coincidan en las cifras relativas a las dotaciones agrarias hechas por los antes citados regímenes presidenciales.

Por otra parte, es interesante observar el descenso que poco a poco —con excepción del sexenio 1934-1940—, sufrió la distribución de ejidos llevada a cabo por estos gobiernos. Sin embargo, la distribución de tierras en escala nacional se ha hecho, y consecuentemente, la transformación de toda la estructura de la tenencia de la tierra es indiscutible.

Veamos la superficie entregada en forma definitiva de los años de 1915 a 1958, tomados estos datos de la obra *Tratado de Economía Agrícola* de Edmundo Flores.

<sup>9</sup> Jesús Silva Herzog. *Obra citada*, p. 538.

Años	Total de Ha.	Nº de ejidatarios beneficiados	Prom. de superficie por ejidatario
1915-20	172,997	46,050	3.8
1921-24	1.556,983	161,788	9.6
1925-28	3.045,802	301,587	10.0
1929	1.749,583	126,317	13.8
1930	1.520,139	192,690	10.2
1933-34	1.924,149	158,139	12.8
1935-40	17.609,139	771,640	22.9
1941-46	3.395,575	114,571	29.1
1947-52	3.998,807	73,041	54.7
1953-58	3.198,780	250,222	12.7
Total	38.111,954	2.196,045	17.3

Damos a continuación las cifras sobre las distintas clases de tierras ejidales en el país, en los años de 1930, 1940 y 1950; obtenidas de la obra de Edmundo Flores antes citada, y su conclusión al respecto.

Concepto	1930	1940	1950
Nº de ejidos censados	4,189	14,680	17,579
Nº total de ejidatarios	536,883	1.601,479	1.552,926
Superficie total (HA)	8.344,651	28.922,808	38.893,899
De labor	1.940,468	7.045,220	8.790,866
Con pastos	3.557,379	10.658,915	16.530,212
Con bosques	920,200	6.872,425	8.800,614
Incultas productivas	147,239	1.700,038	1.717,564
Improduc. agricolamente	1.770,365	2.646,210	3.054,643
Superficie cosechada	1.402,409	3.200,649	3.986,671
Con cultivos perdidos	445,895	687,521	979,593
En descanso (no cultivada)	1.136,271	2.685,614	3.491,324

“Entre 1930 y 1940 el número de ejidos aumentó más de 250%; mientras que entre 1940 y 1950, sólo aumentó 18%. A pesar de que hay un incremento de 1.064,596 ejidatarios entre 1930 y 1940, para el año de 1950 sólo llegan a 1.552,926, o sea que se registra un descenso de 48.553 ejidatarios en el decenio de 1940-1950.

“La superficie total registró un aumento de 248% entre 1930 y 1940 pero según el Censo Ejidal de 1950, dicha superficie sólo aumentó 35% en los diez años posteriores. Entre 1930 y 1940 el aumento de la superficie de labor fue de 268%. Diez años después sólo aumentó 39%”.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Edmundo Flores. *Tratado de Economía Agrícola*. Fondo de Cultura Económica. México, 1961. p. 415.

Muchos factores intervinieron, indudablemente, para propiciar este descenso en el aspecto distributivo de la Reforma Agraria durante los últimos regímenes revolucionarios. Sin embargo, es necesario insistir en que la Revolución ha repartido ya la mayor parte de las tierras, y aunque falta mucho por hacer en este aspecto, la redistribución de la tierra motivada por la Reforma Agraria ha constituido y constituye, un elemento positivo en el desarrollo de México, porque ha permitido en lo general, que las tierras deficientemente explotadas en cuanto a su extensión, cultivo de determinados productos, administración, etc., se mejore; porque suprimió el dominio público, económico y social del hacendado, porque permite que se inicie la rotación de cultivo, el uso de abonos minerales y orgánicos y la utilización de maquinaria agrícola permitiendo igualmente que se abran nuevas zonas al cultivo. Asimismo, ha determinado también la paz necesaria para impulsar el desarrollo, modificando el cuadro político, económico y social imperante; es decir surgen nuevas formas favorables al progreso.

Cierto es que en grandes zonas existen aún tierras deficientemente explotadas, con mal aprovechamiento de recursos de toda índole, sin uso de abonos, sin rotación de cultivos, con bajos rendimientos y formas de producción atrasadas. Esto es rigurosamente cierto. La estructura de la tenencia de la tierra creada hasta hoy por la Reforma Agraria no es totalmente satisfactoria. En nuestro concepto no está aún concluida; falta todavía un gran trecho por andar, por más que se haya avanzado mucho en su aspecto más viable: el reparto de tierras.

Si la Reforma tuvo la virtud de romper con la propiedad feudal de la tierra, no lo hizo completamente con el sistema feudal de producción. Los campesinos fueron liberados de la esclavitud y servidumbre, pero no lo han sido, de su encadenamiento a las formas primitivas de producción. La Revolución, aún inconclusa, no ha permitido la total liberación del peón en los aspectos del retraso económico, cultural y técnico que arrastran desde el Porfiriato.

### **Algunos efectos de la Reforma Agraria sobre el desarrollo económico de México**

Estos efectos pueden analizarse en función de los beneficios logrados sobre la agricultura en particular y sobre el desarrollo en general.

El primer objetivo perseguido por la Reforma, consistió en sustituir la propiedad feudal de la tierra, por sistemas de posesión correspondientes al modo de producción capitalista. Para el efecto, bastaba con romper las grandes concentraciones de tierra, sin importar la manera en que se efectuara el reparto. El ejido se concibió como algo que no habría de adquirir gran importancia al transcurrir el tiempo. Pero en el alud revolucionario la masa campesina hizo sentir su presencia y desvió esa concepción. Se clamó por la tierra y ésta tuvo que entregarse como fuera, buscando siempre que no se entorpeciera el desarrollo de las nuevas fuerzas.

Muchas gentes afirman, criticando sin sentido, que nuestra Reforma Agraria no tomó en consideración, al efectuar el reparto, tanto el crecimiento de la población como la carencia de tierras cultivables; pero debemos pensar que ella rompió la estructura económica de una época, logrando así, el nacimiento del moderno capitalismo. Es por esto que no pudo dejar de conceder las peticiones, desordenadas en un principio, de la masa campesina. La Reforma no fue realizada como producto exclusivo del campesino mexicano, sino que fue hija también de la pequeña burguesía, que entonces, podía ser caracterizada como un factor revolucionario.

Para los fines de esa burguesía, era decisivo repartir el suelo. ¡Difícilmente puede pedirse que el reparto hubiera sido ordenado, con características técnicas o económicas adecuadas!

## El crédito

En el aspecto crediticio, el latifundio no fue capaz de organizar un sistema de financiamiento agrícola, acaso porque no lo necesitaba. La fuerza económica de las 8,245 haciendas, más de la mitad de las tierras útiles del país, según el Censo de 1910, estribaba en los bajos costos de la mano de obra; las reducidas necesidades de moneda circulante y en la ausencia de mecanización agrícola. Hasta la Revolución, no recibió el agricultor mexicano beneficio alguno por la acción del financiamiento oficial, y así podemos ver que la Ley de Crédito Agrícola de 10 de febrero de 1926 se consideró como complemento indispensable de la Reforma Agraria.

Los progresos alcanzados en este campo son decisivos, aunque si se suman los créditos de la banca oficial y la privada, así como toda otra posible fuente de financiamiento, el total apenas alcanza a cubrir una tercera parte de las necesidades más urgentes de la economía de México. Además de los bancos ejidal y agrícola, el Banco Nacional de Crédito Exterior ha dedicado una parte de sus recursos para ayudar a la producción agrícola de exportación, aunque el volumen de ellos es de una cuantía muy reducida.

La forma en que se han operado los créditos a la agricultura, tiene grandes defectos que no pretendemos señalar dentro de este trabajo. Pero lo importante es que la Reforma Agraria permitió crear un sistema de avío que puede y debe ser encauzado de acuerdo con las necesidades agropecuarias del país.

La creación de los bancos agrícola y ejidal es un logro positivo de la Revolución, en virtud de las posibilidades que la existencia de tales bancos permiten.

## La redistribución de la tierra

Por lo que al aspecto redistributivo de la tierra se refiere, se ha atacado a la Reforma Agraria afirmando que ésta "pulverizó" la tierra, desintegró las antiguas explotaciones rompiendo su unidad económica, creando el desaliento en la producción, trastornando la distribución y el

uso de las aguas, y promoviendo la decadencia de la ganadería. En fin, en algunos sectores se achaga a la Reforma, el origen de muchos de los problemas económicos que padecemos; olvidando que ella, como ya antes dijimos, dio origen al capitalismo, y que en todo caso, es a esta forma política y económica, a la que tal vez deban atribuirse todos nuestros males.

Se dice que la Reforma Agraria al "pulverizar" la tierra ocasionó dificultades en cuanto a su cultivo: difícil mecanización, bajos rendimientos, dificultades para la concesión de crédito, riego deficiente, etc. Sin embargo, el tamaño de la parcela ejidal ha venido aumentando, y aunque la parcela media por ejidatario aún es reducida en la mayor parte del país, también es cierto que hablar de minifundio, significa ligar el concepto de superficie de predio, a factores tan importantes como son: la clase de tierra en posesión del ejidatario, los métodos de cultivo imperantes, clase de cultivo que se realice, agua disponible, factores climatológicos, etc.

La parcela ha desempeñado un papel fundamental en el desarrollo económico de México. Que esa extensión sea reducida en la actualidad, no significa que la solución general consista en la ampliación física de ella únicamente, ya que debemos pensar que si la población campesina crece día a día, las tierras no aumentan. Por lo tanto, la extensión puede ampliarse mediante el uso de agua, fertilizantes, maquinaria agrícola, etc. Es decir cambiando la explotación extensiva por la intensiva.

Insistimos, falta mucho para llegar al término de la Reforma Agraria. Los análisis superficiales de ella, hechos por diversas gentes la desdibujan, la juzgan como si hubiera concluido; y señalan como efecto negativo final, el minifundio. Olvidan que la Reforma permite cambiar las formas extensivas de explotación por formas intensivas, y que el ejido individual es susceptible de transformarse en ejido colectivo. La Reforma, en una etapa posterior, conducirá hacia esa meta como elemento indispensable para el desarrollo económico del país. Reforma Agraria significa también revolución agrícola. Ambos elementos son necesarios en la marcha acelerada del crecimiento del país, si tal desenvolvimiento se efectúa en el campo histórico. De este modo, los latifundios aún existentes, muchos o pocos, deben entregarse a los campesinos como un primer paso que permitirá la constitución del ejido tipo colectivo.

Por último, no debemos olvidar que la Reforma Agraria ha permitido iniciar la industrialización del país, a una tasa que no hubiera sido posible lograr en ausencia de ella. Ella abre el camino del desarrollo; y permite resolver el problema fundamental del desequilibrio entre la agricultura y la industria. ¡Imaginémonos los problemas que tendrían que resolverse en la actualidad, si nuestra economía tuviera que enfrentarse al poderoso hacendado de 1910!

Queremos terminar, afirmando que la Reforma Agraria ha sido uno de los motores más importantes del desarrollo económico de México, y que las trabas —no siempre atribuibles a ella—, son elementos transitorios e inevitables en la vida del país.

## **Capítulo V.- El Régimen Actual. Su Obra Agrarista y la Reforma Agraria Integral**

“Quienes sostenemos con renovado vigor los ideales que han dado vida a las luchas populares, estamos decididos a llevar la Reforma Agraria —eje de la Revolución— hasta sus últimas consecuencias. Nuestra Reforma agraria es un movimiento dinámico orientado a la mejoría de la tierra y del hombre; de la tierra, para hacer posible que su explotación rinda con abundancia sus frutos; del hombre, para llevar a quienes han hecho del campo el escenario de su vida, los factores que propicien el pleno desarrollo de su existencia, por eso, en la Reforma Agraria está implícito el concepto más amplio de justicia social, en cuyo logro nuestra Revolución ha empeñado sus mejores esfuerzos.”<sup>1</sup>

Me he permitido transcribir el anterior pensamiento del señor licenciado Adolfo López Mateos, actual Presidente de la República, por que sintetiza su pensamiento en torno al desarrollo de la política agraria seguida en el presente sexenio.

El análisis del gobierno Lopezmateísta en relación con el campo, debe ser enfocado en los siguientes aspectos: *a)* el fuerte impulso dado a la distribución de tierras; *b)* la política legislativa agraria llevada a cabo; y *c)* la Reforma Agraria Integral.

En su aspecto dotatorio, López Mateos ha imprimido un fuerte ritmo a la Reforma Agraria, frenada en este aspecto durante los últimos gobiernos. Es así como de 1958 al 31 de agosto de 1962 se habían repartido —según informes del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización—, 10.043,128 Ha.; divididas de la siguiente manera:

Tierras Ejidales. 1ª y 2ª instancia	4.453,659 Ha.
Tierras Comunales	2.206,875 Ha.
N. C. P. Agrícola. Instancia única	499,069 Ha.
N. C. P. Ganaderos. Instancia única	615,076 Ha.
N. C. P. A. Ganaderos. Instancia única	504,181 Ha.
N. C. P. Forestal. Instancia única	13,636 Ha.
Tierras a colonos	1.129,893 Ha.
Tierras Nacionales por Compra-Venta	244,262 Ha.
Tierras Nacionales a Título Gratuito	31,647 Ha.
Tierras dotadas por Expr. Utilidad Pub.	344,829 Ha.
	<hr/>
Total:	10.043,128 Ha.

<sup>1</sup> Adolfo López Mateos: *Informes Presidenciales*. Pensamiento y Programa, p. 32.

Importante y necesario es el acelerar el reparto de tierras. El ejido trae como consecuencia la democratización de la tierra, logrando a su vez, con una política económica agraria bien planeada, el alza del nivel económico de la clase campesina.

Por datos obtenidos en la Oficina Federal de Estadística del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, nos enteramos que los certificados de inafectabilidad ganadera otorgados por los gobiernos revolucionarios, ascienden a 775, amparando una superficie de \$935,972-22-72 Ha. Y por otro lado, se han creado 252 nuevos centros de población con una superficie total de 1.614,709-33-06 Ha. A través de estas cifras, podemos meditar sobre la necesidad de derogar muchas de esas inafectabilidades, que es del dominio público, no cumplen la finalidad para la que fueron concedidas.

Debemos reconocer que en este régimen no se han otorgado este tipo de inafectabilidades, y sí han sido canceladas —hasta el 30 de agosto de 1962—, 13 concesiones que sumaban en total 202,240-93-20 Ha. El interés del actual régimen por proteger la pequeña propiedad en explotación, se comprueba al saber, que solamente durante el año de 1962, se expidieron 1,331 certificados de inafectabilidad agrícola y ganadera permanentes, sin que en ningún caso tales certificados excedieran las superficies que el Código Agrario señala para la pequeña propiedad.<sup>2</sup>

Estos actos de gobierno de López Mateos, son producto de su pensamiento agrarista; pudiéndolo constatar en las siguientes palabras:

“Cualquiera que sea el criterio doctrinario que se aplique al juzgar los efectos de la Reforma Agraria, tiene que tomarse en consideración que el latifundio crea obstáculos insuperables para el desarrollo económico e implica una dilapidación de los recursos naturales; y que la modificación del régimen de propiedad, creando mayor número de propietarios, es un requisito indispensable para el desenvolvimiento nacional.

“En las conquistas agrarias del pueblo de México no se dará un paso atrás. Adecuaremos las técnicas modernas de una política agrícola para hacer que nuestra Reforma Agraria siga rindiendo frutos cada vez mayores para el pueblo de México.”<sup>3</sup>

## Las medidas legislativas

Las reformas hechas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, con fecha 23 de diciembre de 1958, tienen especial importancia en relación con la política agraria del actual régimen. Las facultades del Departamento Agrario eran, conforme a la Ley anterior, más reducidas. En el actual ordenamiento se amplían dichas facultades, siendo algunas de las de más relieve las siguientes:

<sup>2</sup> Memorias de Labores (1961-1962). Dpto. de Asuntos Agrarios y Colonización. México, 1962.

<sup>3</sup> Adolfo López Mateos. *Pensamiento en Acción. Tres Informes de Gobierno.*

"Art. 17. Al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"I. Aplicar los preceptos agrarios del Art. 27 Constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos;

"II. Cuidar o ampliar en términos de ley, las dotaciones o restituciones de tierras y aguas a los núcleos de población rurales;

"III. Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y del fundo legal correspondiente;

"IV. Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal;

"VII. Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos;

"IX. Planear, organizar y promover la producción agrícola y ganadera de los ejidos y de las comunidades con la cooperación técnica de la Secretaría de Agricultura y Ganadería;

"X. Estudiar el desarrollo de la industria rural ejidal y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra;

"XII. Asesorar el almacenamiento y manejo de la producción agrícola y ganadera de los ejidos y de las tierras comunales;

"XIV. Proyectar los planes generales y concretos de colonización, para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la población rural, y en especial, de la población excedente".<sup>4</sup>

Estas nuevas facultades otorgadas al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización tienen gran importancia, ya que van relacionadas con la Reforma Agraria Integral, de la que hablaremos más adelante. Por último, se concluye que dicha dependencia es la encargada del desarrollo de la Reforma Agraria en dos de sus más importantes fines: el aspecto dotatorio de ella y la redistribución de la población rural excedente.

El 23 de abril de 1959 fue publicado en el Diario Oficial, el Reglamento del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, que en su considerando cuarto habla de la necesidad de transformar socialmente al campesino "de peón o jornalero en agricultor con patrimonio propio, capacidad intelectual y organización social que le permitan vivir con mayor decoro y libertad"; siendo en el considerando séptimo donde precisa sus finalidades al afirmar que es necesario, "fijar con precisión el alcance de la expropiación y de la permuta de terrenos ejidales por particulares y organizar el buen manejo de los fondos comunes de los ejidos".<sup>5</sup>

El objetivo principal de este Reglamento, es el de que todos los recursos del Fondo Nacional de Fomento Ejidal se destinen a realizar los programas y planes de fomento económico y social, creando para ello el Comité Técnico para el manejo de dichos fondos en el que figuran representantes de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, de Hacienda y Crédito Público, Departamento, de Asuntos Agrarios y Colonización, Nacional Financiera y Sector Campesino Ejidal; y designando al Banco Nacional de Crédito Ejidal como institución fiduciaria, quien a través de su

<sup>4</sup> *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, México, 1959.

<sup>5</sup> *Código Agrario. Reglamento Inversiones de Fondos Ejidales*, México, 1961.

delegado fiduciario especial, tiene facultades de administración y disposición de los fondos necesarios para la ejecución de los programas elaborados de antemano.

La Ley Forestal vigente, publicada en el Diario Oficial de 16 de enero de 1960, tiene por objeto:

“Art. 1. Regular la conservación, restauración, fomento y aprovechamiento de la vegetación forestal, el transporte y comercio de los productos que de ella deriven, así como la administración nacional del servicio forestal y desarrollo e integración adecuados de la industria forestal”.<sup>6</sup>

Importante también es el Decreto por el que se adiciona el Art. 58 del Código Agrario, derogando la Ley Federal de Colonización y la Ley que creó la Comisión Nacional de Colonización, de fecha 31 de diciembre de 1962.

La adición hecha al artículo 58 del Código Agrario tiene por objeto la creación o ampliación de ejidos, o el establecimiento de nuevos centros de población, aprovechando para ello los terrenos rústicos y nacionales pertenecientes a la Federación. De igual manera se prohíbe la colonización de propiedades privadas. Y el artículo sexto transitorio ordena:

“Art. 6. Cuando una colonia desaparezca, si los terrenos que la forman eran nacionales, se destinarán a la construcción o ampliación de ejidos o al establecimiento de nuevos centros de población ejidal; y si los terrenos eran de propiedad, serán afectables en los términos del Código Agrario.”<sup>7</sup>

Fue promulgada también en 1960, la “Ley de semillas mejoradas”, que indudablemente contribuirá a una mejor producción en cuanto a calidad de las cosechas, ya que indudablemente, los campesinos necesitan en éste, como en otros muchos aspectos, de dirección y refacción adecuada, es decir, proporcionarles los mejores medios para mejores cosechas que redunden igualmente, en una mejor producción nacional.

De suma importancia fueron las reformas y adiciones al artículo 107 constitucional, estableciendo la suplencia de la queja deficiente en materia agraria, y la no procedencia del desistimiento y de la caducidad de la instancia.

La adición a la fracción II del citado Art. 107 constitucional, y su reglamentación en diciembre de 1960, significa la democratización del juicio del amparo, supera su ámbito jurídico original extendiéndose a las garantías sociales y derechos individuales que el Art. 27 constitucional establece en materia agraria. Para este efecto, el multicitado Art. 107 constitucional en su fracción II, dice textualmente:

“En los juicios de amparo en los que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos y núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios y comuneros, deberá suplirse la

<sup>6</sup> Ley Forestal. Diario Oficial de 16 de enero de 1960.

<sup>7</sup> Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1962.

deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria; y no procederán el desistimiento, el sobreseimiento por inactividad, ni la caducidad de la Instancia, cuando se afecten derechos de los ejidos o núcleos de población comunal".<sup>8</sup>

A partir de estas reformas en el juicio de amparo, quedan protegidas jurídicamente todas las comunidades campesinas del país y la numerosa población ejidal; así mismo se da firme sustentación constitucional a la política de redistribución de la población rural excedente, que constituye el problema de mayor gravitación nacional, dado nuestro vigoroso crecimiento demográfico.

Las medidas legislativas realizadas por el presente gobierno, tienden a un mejor desarrollo de la Reforma Agraria, y a la armonización entre dicha legislación y la política agraria en general, tomando en cuenta los problemas socio-económicos de la nación.

### La Reforma Agraria Integral

Nace con el actual régimen un nuevo concepto económico y social de Reforma Agraria, un nuevo sistema para resolver los graves y complejos problemas por los que aún atraviesa el agro mexicano. En efecto, la expansión económica del país, la solución a los problemas creados por la intensa presión demográfica, el desarrollo social en general, dependen en forma decisiva del rumbo y profundidad que se imprima a la Reforma Agraria. A este respecto, transcribimos el pensamiento del Lic. Rea Moguel quien nos dice:

"La Reforma Agraria Integral, consiste en la redistribución de la tierra, en organizar a los ejidos y demás comunidades campesinas en unidades económicas, de finalidades múltiples, que engloben desde la asistencia técnica-agrícola, el crédito, los fertilizantes, el riego, la escuela, el seguro agrícola, la seguridad social, y un sistema de precios de garantía para las cosechas de los campesinos, así como la industrialización agropecuaria."<sup>9</sup>

Cabe pues afirmar que en el presente momento histórico, la Reforma Agraria no consiste únicamente en el reparto de la tierra; y que los objetivos que ha perseguido el actual régimen con respecto a la Reforma Agraria Integral, comprenden todos los aspectos que es necesario tener en cuenta para evitar que la clase campesina continúe en su ancestral estancamiento, y al fin pueda elevarse a las capas superiores de la civilización y la cultura. Insistimos, junto a la creación de nuevos centros de población, de la restitución de tierras, del reasentamiento de la población rural excedente; tiene que resolverse al campesino el crédito oportuno, la extensión agrícola, la garantía de los precios de venta, el control en los precios de los productos que adquiere; hacer extensivo el seguro agrícola a las comunidades rurales, para cubrir integralmente los riegos de sus

<sup>8</sup> *Constitución Política Mexicana*, Ediciones Andrade, México, 1962.

<sup>9</sup> Alejandro Rea Moguel; *Planificación Socio-Económica y Reforma Agraria Integral*, p. 19. México, 1960.

actividades agropecuarias; industrializar la producción ejidal y así mismo, extender la seguridad social a todos los campesinos.

Pero veamos lo que en torno a este importante aspecto afirmó el Presidente López Mateos en su Informe a la nación el 1o. de septiembre de 1962:

“La Reforma Agraria es, indudablemente, una reforma social; implica la transformación del hombre mismo, y no sólo la reivindicación de sus derechos a la tierra o a la realización parcial de la justicia distributiva... Tiene muy en cuenta el ideario revolucionario que la vida rural no ha de ser una fatalidad deprimente, sino una forma de realizar el destino personal, compatible con la cultura y la civilización de nuestro tiempo.

“Por eso la reforma social en el medio rural la hemos emprendido conforme a los siguientes medios fundamentales: repartir la tierra, explotarla mejor en beneficio de quienes la trabajan; aplicar la técnica adecuada para aprovechar bien los recursos disponibles; reformar la organización del trabajo conforme a las circunstancias regionales; armonizar los procesos de producción agrícola, de la industria y del comercio en el ambiente rural; modernizar la escuela, los sistemas sanitarios y los demás factores primordiales de la vida campesina; en suma, incorporar a cada individuo y a su familia, a todas las fases del desarrollo general del país.”<sup>10</sup>

Podemos ver, que los conceptos de López Mateos enuncian la esencia orgánica del concepto del desarrollo social y económico equilibrado e integrado; así mismo determina la trascendencia de la Reforma Agraria integral, como la base firme y decisiva del proceso de crecimiento.

Queremos citar como dato interesante, una de las medidas que el presente gobierno ha tomado como parte del desarrollo de esta etapa superior de la Reforma Agraria; nos referimos a la creación que se ha hecho del ejido agrícola industrial, que aunque no figura en el actual Código Agrario, constituye una de las partes medulares del programa Lopezmateísta, y que se caracteriza por el aprovechamiento integral de sus cultivos o de plantas agrícolas industrializables para la exportación. El ejido agrícola industrial viene a constituir una de las metas de la reforma agraria integral, ya que marca el aprovechamiento al máximo de todos sus cultivos. A través del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización se proporciona la maquinaria adecuada para que dichos cultivos se conviertan en productos elaborados, que vengán a cubrir las necesidades del país dejando —de ser posible—, un margen para la exportación, que redunde en beneficio de la economía nacional.

Muchas podrán ser las fallas del actual régimen. Criticamos a López Mateos por los errores cometidos en algunos aspectos de su política; pero también creemos que cuando se valore su obra con la serenidad requerida, el juicio de la historia le será ampliamente favorable; y mucho de ello, hay que decirlo, se deberá al vigoroso y fuerte impulso dado por él a la Reforma Agraria.

<sup>10</sup> Adolfo López Mateos. *Informe Presidencial de 1o. de sept. de 1962.*

## CONCLUSIONES

1. La evolución del problema de la tierra desde la Conquista hasta el Porfiriato, a través del estudio de la legislación vigente en diferentes períodos históricos, nos lleva a una conclusión: la propiedad agraria evolucionó sobre las bases de una desigualdad absoluta. Es indudable que el problema agrario nació y se desarrolló durante la Colonia, y por lo tanto, al consumarse la independencia se encontraba perfectamente definido.

2. Como resultados de la Independencia, le fue otorgado a los indígenas la igualdad ante la ley, igualdad que no los benefició de inmediato porque los obligó a participar como individuos, en una lucha para la cual no estaban preparados. Pero el campesino se refugió tras de su comunidad tradicional, para ellos indestructible, en cuanto tenía como base la propiedad colectiva de la tierra. Desgraciadamente, al dársele a las leyes de Desamortización un carácter general, para lograr la circulación y fraccionamiento de las propiedades de la iglesia, se hizo extensiva a las propiedades de los pueblos indígenas.

3. Al ratificar la Constitución de 1857 estas leyes, las entidades federativas las reglamentaron y ejecutaron de acuerdo a los intereses de sus clases dirigentes. Así fue que el campesino, ya sin autoridades locales legalmente capacitadas para defenderlo, fue fácil víctima de los hacendados ansiosos de tierras, bajo la mirada complaciente e interesada de las autoridades políticas y judiciales. Esta imprevisión legislativa permitió que las grandes haciendas acapararan la mayoría de las tierras, principalmente la de los pueblos, condenando al peonaje, a la emigración o a la sujeción, a sus antiguos propietarios, legal o ilegalmente despojados.

Por último las compañías deslindadoras completaron esta obra de despojo en contra de los indígenas y campesinos, ya que a través de chicanas judiciales como la falta de titulación correcta o cualquier otro pretexto, les arrebataron las tierras que aún poseían milagrosamente.

4. La organización agrícola predominante en México en 1910 no era el pequeño pueblo sino la gran propiedad: la hacienda. Esta gran unidad agrícola ha dado al país algunas de sus más peculiares características y ha creado algunos de sus problemas fundamentales. Las haciendas con sus vastas superficies, administración centralizada, su dominación política y social, convirtió a México en un país de contraste: el hacendado y el peón.

El régimen porfirista recibió una herencia indeseable de las épocas

pasadas. Su responsabilidad histórica está no sólo en no haberla hecho desaparecer sino, por el contrario, en haberla mantenido y acrecentado. El latifundismo estaba más fuerte que nunca. Los campesinos vivían una vida de trabajo inhumano, degradación y miseria. Sólo unos cuantos privilegiados poseían la tierra, en tanto que la gran mayoría de la población carecía de ella y por ella clamaba.

Todos lo sabemos, la historia de México, partiendo de la Conquista española, gira en torno al problema de la posesión de la tierra.

Se ha dicho que, por ello, existe, una visible unidad en el desarrollo de nuestras gestas libertarias, desde la Independencia, la Reforma y la Revolución de 1910.

La columna vertebral de nuestras inquietudes político-sociales la constituye la lucha por la reconquista de la tierra, el retorno de ella a las manos de los campesinos desposeídos "mediante el derecho de la fuerza, que no es derecho y la razón de la conquista que no es razón".

Hidalgo y Morelos son grandes en cuanto se adelantaron a su tiempo y dejaron constancia, por incipiente y elemental que fuera, de su espíritu agrarista. En la Reforma, Ponciano Arriaga levanta su voz en un período difícil, para enfrentarse conscientemente, a estos ya graves problemas nacionales. En el movimiento armado de 1910, Emiliano Zapata surge como apóstol insobornable de las luchas agrarias, dándole así a la Revolución el contenido telúrico que la caracteriza y la expresión de libertad económica que necesitaba para superar el estadio del movimiento meramente político; porque ya es principio universal, que la libertad política se manifiesta cabalmente en la medida en que se logra la libertad económica.

## SEGUNDA PARTE

5. Hemos tratado de hacer en la segunda parte de este trabajo, valorándola en su justa medida, una relación del proceso que el agrarismo mexicano ha vivido a través de los diferentes gobiernos emanados de la Revolución. Afirmamos que cada Presidente ha marcado su propia personalidad, la suma de sus convicciones sociales, en la medida en que se han enfrentado al problema agrario y han propuesto y dado diferentes resoluciones al mismo.

6. Importante y necesario es el acelerar el reparto de tierras. El ejido trae como consecuencia la democratización de la misma, logrando a su vez, con una política agraria bien planeada, el alza del nivel económico de la clase campesina. Nadie podría negar que con pocos años de acción agraria decidida, la tierra aún disponible podría estar muy pronto en poder de los campesinos.

7. El problema agrario no ha sido nada más carencia de tierras; como no es la solución la entrega de éstas únicamente. En el fondo se trata de procurar formas y sistemas que permitan mayores ingresos para la familia campesina; mayor ocupación para su fuerza de trabajo y fundamentalmente, menores diferencias entre las condiciones de vida del campo y la ciudad.

8. La estructura de la tenencia de la tierra creada hasta hoy por la Reforma Agraria no es totalmente satisfactoria. En nuestro concepto no está aún concluida; falta todavía un gran trecho por andar, por más que se haya avanzado mucho en su aspecto más viable: el reparto de tierras... La Revolución aún inconclusa, no ha podido lograr la total liberación del peón en los aspectos del retraso económico, cultural y técnico que arrastran desde mucho tiempo.

9. Es necesario reformar el artículo 27 constitucional, volviendo al texto anterior a la reforma realizada en 1946, con el fin de limitar el concepto de superficie inafectable con el de una genuina y pequeña propiedad.

10. Se impone hacer una revisión de las inafectabilidades ganaderas a las que se les ha dado el carácter legal de concesión temporal. Creemos que contraría el espíritu de la Reforma Agraria, ya que detrás de ellas, se prohija el latifundismo. Sería conveniente usar la mayor parte de esos terrenos organizando en ellos modernas explotaciones ejidales ganaderas.

11. Debe aprobarse un nuevo Código Agrario que sintetice las experiencias que se han obtenido hasta la fecha, simplifique los ordenamientos legales y abrevie los trámites jurídicos agrarios. Es decir, se debe reformar la legislación agraria vigente, creándose un régimen jurídico más adecuado a las necesidades sociales y a los imperativos del desarrollo económico del país.

12. Importante es impulsar la organización de ejidos agrícola-industriales, ganaderos y forestales, ya que éste es el medio principal de aumentar la producción en dichas ramas; logrando así elevar el nivel de productividad del campesino, pues es innegable que la fuerza de su trabajo es una importante fuente para la creación de capital, y que sin ella, la economía quedaría mutilada.

13. Deben aumentarse los recursos de los Bancos oficiales destinados a proporcionar crédito a ejidatarios y auténticos pequeños propietarios. Los recursos del Estado en materia de crédito deben canalizarse fundamentalmente hacia los ejidos y comunidades.

14. Cabe afirmar pues, que en el presente momento histórico, la Reforma Agraria no consiste únicamente, como antes dijéramos, en el reparto de la tierra. Los objetivos actuales deben comprender todos los aspectos que es necesario tener en cuenta para evitar que la clase campesina continúe en su ancestral estancamiento, y al fin pueda elevarse a las capas superiores de la civilización y la cultura. Insistimos, junto a la creación de nuevos centros de población, de la restitución de tierras, del reasentamiento de la población rural excedente; tiene que resolverse al campesino el crédito oportuno, la extensión agrícola, la garantía de los precios de venta, el control en los precios de los productos que adquiere; hacer extensivo el seguro agrícola a las comunidades rurales, con el objeto de cubrir integralmente los riesgos de sus actividades agropecuarias; industrializar la producción ejidal y así mismo, extender la seguridad social a todos los campesinos.

15. Por último, queremos afirmar que la Reforma Agraria ha sido uno de los motores más importantes del desarrollo económico de México.

No debemos olvidar que ella ha permitido la industrialización del país a una tasa que no hubiera sido posible lograr en su ausencia. La Reforma Agraria abre el camino del desarrollo y permite resolver el problema fundamental del desequilibrio entre la agricultura y la industria. Las trabas —no siempre atribuibles a ella—, son elementos transitorios e inevitables en la vida del país.

## BIBLIOGRAFIA

1. Barrera Fuentes, Florencio. *Historia de la Revolución Mexicana (La etapa precursora)*. Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1955.
2. Barbosa, Humberto. *El régimen de propiedad territorial y su influencia en la producción agrícola*. Tesis profesional, Facultad de Derecho, UNAM, 1949.
3. Chevalier Francois. *La formación de los grandes latifundios en México*. Problemas Agrícolas e Industriales de México, Núm. 1, Vol. VIII, México, 1956.
4. *Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos y disposiciones relativas*. D. A. P. P., México, 1939.
5. *Código Agrario. Reglamento e Inversiones de Fondos Ejidales*. México, 1961.
6. *Constitución Política Mexicana*. Ediciones Andrade. México, 1962.
7. Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1962.
8. *El Pensamiento de Luis Cabrera*. Selección y prólogo de Eduardo Luquín. Biblioteca Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1960.
9. *Estadísticas Sociales del Porfiriato (1877-1910)*. Secretaría de Economía, Dirección General de Estadística, México, 1956.
10. Flores, Edmundo. *Tratado de Economía Agrícola*. Fondo de Cultura Económica, México, 1961.
11. González Aparicio, Enrique. *Don Andrés Molina Enriquez*. El Nacional, 13 de agosto de 1940.
12. González de Cossío, Francisco. *Historia de la tenencia y explotación del campo...* Tomo I, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1957.
13. González Roa, Fernando. *El aspecto agrario de la Revolución Mexicana*. Problemas Agrícolas e Industriales de México, Núm. 3, Vol. V, México, 1953.
14. Huitrón H., Antonio. Prólogo y selección de *Andrés Molina Enriquez, Precursor de la Reforma Agraria*. Publicaciones de la Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, 1959.
15. Humboldt Von, Alejandro. *Ensayo sobre Nueva España*. Librería de Manuel Sauri, Barcelona, 1842.
16. Ley X, Título XII, Libro IV. *Recopilación de las Leyes de Indias*.
17. Madero I., Francisco. *La Sucesión Presidencial en 1910*. Ediciones. "Los Insurgentes", México, 1960.
18. *Memoria de Labores (1961-1962)*. Depto. de Asuntos Agrarios y Colonización, México, 1962.

19. Mendieta y Núñez Lucio. *El Problema Agrario de México* (séptima edición). Editorial Porrúa, S. A. México, 1959.
20. Molina Enríquez, Andrés. *Los grandes problemas nacionales*. Problemas Agrícolas e Industriales de México, Núm. 1, Vol. V, México, 1953.
21. Mora José María, Luis. *El Clero, el Estado y la Economía Nacional*. Empresas Editoriales, S. A., México, 1950.
22. Morales Jiménez, Alberto. *Hombres de la Revolución Mexicana*. Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1960.
23. *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*. México, 1959.
24. *Ley Forestal*. Diario Oficial de 16 de enero de 1960.
25. López Mateos, Adolfo. *Pensamiento en acción*. Tres informes de Gobierno.
26. López Mateos, Adolfo. *Informes Presidenciales*. Pensamiento y Programa.
27. Orozco Wistano, Luis. *La cuestión Agraria*. Imprenta Económica, Guadalajara, Jal., 1911.
28. Orozco Wistano, Luis. *Legislación y Jurisprudencia sobre terrenos baldíos*. Revista de Problemas Agrícolas e Industriales de México, Vol. V, Núm. I, México, 1953.
29. Parra, Porfirio. *Sociología de la Reforma*. Empresas Editoriales, S. A., México, 1948.
30. Payno, Manuel. *La Reforma Social en España y México*. UNAM, Dirección General de Publicaciones, México, 1958.
31. Rea Moguel, Alejandro. *Planeación Socio-Económica y Reforma Agraria Integral*. México, 1960.
32. *Recopilación agraria de las leyes y disposiciones referentes a restituciones y dotaciones de tierras para ejidos*. Imprenta de la Dirección de Estudios Geográficos y Climatológicos, Tacubaya, D. F., México, 1924.
33. Reyes Heróles, Jesús. *El liberalismo mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Derecho, México, 1957.
34. Rodríguez Adame, Julián. *Antecedentes y realizaciones de la Reforma Agraria*. Problemas Agrícolas e Industriales de México, Núm. 4, Vol. V, 1953.
35. Rouaix, Pastor. *Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*. (segunda edición). Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1959.
36. Silva Herzog, Jesús. *El Agrarismo mexicano y la Reforma Agraria*. Fondo de Cultura Económica, México, 1959.
37. Silva Herzog, Jesús. *Breve historia de la Revolución Mexicana*. Tomo I. Fondo de Cultura Económica. Colección Popular, México, 1960.
38. Tannenbaum, Frank. *La Revolución Agraria Mexicana*. Problemas Agrícolas e Industriales de México, Núm. 2, Vol. IV, México, 1952.
39. Zarco, Francisco. *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente*. (1856-1857). El Colegio de México, México, 1956.
40. Zavala Silvio A. *De encomiendas y propiedad territorial*. México, 1940.
41. Zavala Silvio A. *La encomienda Indiana*. Centro de Estudios Históricos, Madrid, 1935.