Globethics Repository



Reforma Agraria Intermitente pero Contínua [Flashing agrarian reform but continues]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Sosa-Rincón, María del R.
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-13 06:35:52
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/222600

NUEVA SOCIEDAD NRO. 29 MARZO-ABRIL 1977, PP. 46-60

Reforma Agraria Intermitente pero Contínua. Sesenta Años de la Experiencia Mexicana

Sosa-Rincón, María del R.

María del Rosario Sosa Rincón: Lic. en Economía y técnico en organización en la Secretaría de Reforma Agraria y en la Sub-Dirección de Inversiones para el Desarrollo Rural de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

INTRODUCCIÓN

El análisis de la Reforma Agraria Mexicana, con principal énfasis en su desarrollo durante el sexenio pasado, es el objetivo del presente trabajo. Para cumplirlo será necesario presentar algunos antecedentes históricos, por lo menos desde el período previo a la Revolución señalando su evolución durante los diferentes regímenes de Gobierno hasta comprender el período 1971-1976.

Como muy bien lo han señalado diversos autores: "la estructura agraria actual de México es sólo en parte el resultado de la Reforma Agraria iniciada a raíz de la Revolución de 1910. En buena parte, es también el resultado de toda la Historia de México desde épocas prehispánicas Las tres formas principales de tenencia de la tierra hoy existentes: la propiedad privada, el sistema ejidal y la propiedad comunal, tienen sus raíces en la época colonial. Los rumbos que ha tomado la reforma agraria a partir de 1915 sólo pueden ser comprendidos en esta perspectiva histórica [1].

EL PERIODO DE LA REVOLUCIÓN

Según el Censo de Población de 1910 había en el país 840 hacendados, 411.096 personas clasificadas como agricultores y 3.096.827 jornaleros del campo. Aproximadamente un 80 por ciento de la población del país era rural.

Los 840 hacendados, que eran los dueños de la mayor parte del territorio nacional explotaban sus tierras por delegación en administradores y una frondosa jerarquía de vigilantes. Las haciendas utilizaban las técnicas rudimentarias de inicios de la

[1] "Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México". Centro de Investigaciones Agrarias. 1971.

colonia y eran incapaces de alimentar a la población de la época, que ascendía a una cuarta parte de la actual.

Desde la conquista las haciendas se fueron extendiendo, aumentando en número y en tamaño, a costa de las tierras de los pueblos y comunidades indígenas. Los miembros de comunidades y ejidos pasaron a engrosar las filas de los peones de las grandes haciendas. Este proceso de expansión, al cual Simpson denominó el "despojo de los pueblos" [2], se acelera con la transformación capitalista del latifundio que exige de más tierras y principalmente de mano de obra para las plantaciones y cultivos intensivos que se van introduciendo.

El régimen de Porfirio Díaz, consciente que la cuestión agraria era un volcán político pero requiriendo del apoyo de los grandes terratenientes, proponía soluciones impracticables; como la compra de tierras a particulares y su fraccionamiento, la parcelación de los terrenos ejidales y la entrega a la autoridad judicial de la resolución de los conflictos entre campesinos y terratenientes provocados por la apropiación ilegal de las tierras de los pueblos.

La incapacidad del Gobierno para resolver los problemas de la tierra acentuó la rebeldía de los campesinos, los cuales se sumaban día tras día a las huestes de la Revolución cuyos preludios ya se anunciaban en las proclamas de los círculos intelectuales, las huelgas obreras de Cananea y Río Blanco y los múltiples brotes de levantamientos campesinos.

Comenta Jesús Silva Herzog: "a la distancia de sesenta y un años de haberse iniciado la Revolución Mexicana, con la claridad que da el tiempo, puede asegurarse que la causa fundamental de ese gran movimiento social que transformó la organización del país en todos o casi todos sus variados aspectos, fue la existencia de enormes haciendas en poder de unas cuantas personas de mentalidad conservadora o reaccionaria"[3].

El Plan de San Luis[4], que postula las bases de la Revolución triunfante de 1911, ofreció a los pueblos retribuirles las tierras de que habían sido despojados por los hacendados, pero nada propone en relación a la expropiación y fraccionamiento de los latifundios. La promesa de restitución de tierras es bandera suficiente para atraer el apoyo de los campesinos hacia Madero.

[2]Eyler N. Simpson. "El ejido única salida para México".
[3]Breve historia de la Revolución Mexicana". Fondo de Cultura Económica. 1972.
[4]El Plan de San Luis del 5 de octubre de 1911, es redactado y firmado por Madero pocos días después en San Antonio, Texas.

En la medida que no se aplican las promesas de San Luis, los campesinos reinician sus levantamientos Emiliano Zapata, que se había levantado en armas motivado por las promesas agraristas, se niega a licenciar sus tropas y reanuda la lucha contra las fuerzas federales.

El 25 de noviembre de 1911 , tres semanas después de haber asumido la presidencia del país Dr. Francisco I. Madero, Zapata impaciente por la falta de pronunciamiento sobre los problemas de tenencia de la tierra, firma junto a sus compañeros de lucha el conocido Plan de Ayala. Los autores del Plan establecen que Madero ha traicionado los principios de la revolución, desconocen su autoridad y proponen su propia ideología y programa agrarista:

"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 ciudades que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano la mencionada posesión y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la revolución" [5].

Este Plan de mayor contenido social que el de San Luis, también postula en otros artículos que se expropiarán, previa indemnización, la tercera parte de los monopolios de tierras, montes y aguas y se repartirán entre los pueblos. Además se nacionalizarán los bienes de hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al Plan.

Con estas nuevas banderas el Movimiento Zapatista se enfrenta a la gran propiedad territorial, fundamento económico y político del Estado y con el sistema judicial que era la expresión formal de su existencia. El grito de guerra zapatista "tierra y libertad", se escucha durante todo el transcurso de la Revolución.

El debilitamiento de Madero da lugar al golpe de estado del general Victoriano Huerta cuya alianza se niega a aceptar Zapata, mientras en el Norte Venustiano Carranza con la adhesión de Francisco Villa proclama el Plan de Guadalupe, en el que sólo se propone arrojar a Huerta del poder. Carranza decide no recoger aún las aspiraciones populares hasta derrocar al Gobierno.

[5] Artículo 6to. del Plan de Ayala.

"La guerra será más breve mientras menos resistencia haya que vencer. Los terratenientes, el clero y los industriales son más fuertes y vigorosos que el Gobierno usurpador; hay que acabar primero con éste y atacar después los problemas que con justicia reclaman todos ustedes. . ." [6].

Las posiciones de Carranza lo distancian de Villa y Zapata, quienes celebran la Convención de Aguascalientes donde no se reconoce el liderazgo del primero y se aprueba el Plan de Ayala. Este suceso significó la unidad entre los dos caudillos populares, pero según expresiones ciertas de Arnaldo Córdova [7]. Su odio a los terratenientes no se tradujo en una acción programática coherente y el localismo de sus fuerzas impidió que se propusiera la conquista del poder político del país.

Las luchas contra Huerta, que duraron más de un año, permitieron que los sectores medios se reorganizaran y bajo la dirección política de Venustiano Carranza no sólo derrotaran al usurpador sino que enrolaran bajo su mando a los campesinos y trabajadores urbanos, atendiendo a sus reivindicaciones y prometiéndoles satisfacer sus demandas desde el poder.

A la caída de Huerta y ante la beligerancia de los ejércitos campesinos villistas y zapatistas, Carranza y sus constitucionalistas lanzan un programa de reformas sociales destinado a captarse el apoyo popular. Es así como desde Veracruz, se expide el 6 de enero de 1915 la Ley que marca los comienzos de la Reforma Agraria mexicana.

Esta Ley sustenta el principio de que todos los pueblos sin tierras, hayan tenido o no ejidos, tienen derecho a tenerlas para satisfacer sus necesidades. Para ello se declaran nulos todos los actos de cualquier naturaleza jurídica que hubiesen afectado tierras, aguas y montes, pertenecientes a los pueblos y comunidades campesinas; se autoriza la expropiación de tierras para dotárselas a los pueblos que han carecido de ellas; y se crean comisiones agrarias, en el nivel nacional y local para resolver los problemas de tenencia.

Los ejércitos campesinos fueron derrotados militarmente en 1915, triunfando Carranza y sus fuerzas denominadas constitucionalistas, pero continuaron las luchas locales de los campesinos por la prometida restitución de tierras que no se produjo durante 1915 ni 1916.

---

[6] Palabras pronunciadas por el general Carranza en la asamblea de Guadalupe, según testimonio presencial del Gral. Francisco Múgica. Citada par Jesús Silva Herzag.
[7] Arnaldo Córdava. La ideología de la Revolución Mexicana.

A principios de 1916 se organizó la Comisión Nacional Agraria, una de cuyas primeras acciones fue fijar la pequeña propiedad inafectable en cuarenta hectáreas de labor y sesenta de agostadero.

En 1917 se dicta una nueva Constitución, cuyo artículo 27, tal vez el de mayor alcance revolucionario y de más trascendencia nacional, concede poderes extraordinarios al Poder Ejecutivo del Estado para realizar la reforma agraria, estableciendo en su primer inciso:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

La Ley del 6 de enero y el artículo 27 de la Constitución dan origen a tibios inicios del reparto de tierras, que se ven dificultados por nuevas disposiciones como la creación de la deuda pública agraria y por la presión que los terratenientes ejercían sobre Carranza.

La muerte de Zapata, en abril de 1919, inició la desintegración de un movimiento que luchó incansablemente por la defensa de los intereses campesinos y que obtuvo en Morelos y Estados vecinos, el control por las armas, de gran cantidad de tierras con años de anticipación al reparto en el resto del país.

En el período comprendido entre 1915-1920 se reparten 382.000 ha., que benefician a un total de 71.203 ejidatarios [8]. Es decir la Reforma Agraria oficial en este lapso alcanza a cerca del 1 por ciento de las tierras y a menos del 2 por ciento de los campesinos del país.

II. EL PERÍODO POST-REVOLUCIONARIO

Los años comprendidos entre 1921 y 1934, corresponden a la etapa de reconstrucción del país y de reorganización del sector público.

En efecto en los años de la Revolución la economía decrece a una tasa promedio anual de menos 0.3 por ciento, que no refleja el deterioro real ya que en agricultura, ganadería y minería ésta es respectivamente de - 5.2, - 4.6 y - 4.6, es decir en 1920 el producto de estos sectores es aproximadamente la mitad de aquel de 1910. Lo que

[8] Memoria de Labores de DAAC. 1970.

compensa esta crisis general es la producción de petróleo, que en el decenio crece a una tasa anual de 43 por ciento. [9]

Por el contrario, en el lapso posterior a la Revolución al cual se alude en esta parte, la tasa de crecimiento anual de la economía es del 3.4 por ciento, superando el 5 por ciento en la agricultura y ganadería y cercana al 4 por ciento en la minería y manufacturas. La participación de la agricultura en el P.B I. crece del 22 por ciento en 105 primeros años de este período a 27.5 por ciento en su tramo final.

Al asumir Alvaro Obregón la presidencia en 1920, promulga la Ley de Ejidos que es la primera en reglamentar el Art. 27 Constitucional y la Ley de Enero de 1915.

Aún cuando esta Ley es derogada un año más tarde, demuestra la intencionalidad del nuevo Gobierno de acelerar el reparto e incluye algunas disposiciones importantes como la entrega gratuita de las tierras y la capacidad jurídica de los pueblos y comunidades para recibir tierras en común denominadas "ejidos" [10].

En esta época es latente el conflicto entre los que sustentaban las tesis del usufructo colectivo y los que se inclinaban por la explotación individual de las tierras, conflicto que se explícita en un conjunto de leyes y decretos contradictorios [11].

Según Arnaldo Córdova, durante el régimen de Obregón la reforma agraria cobra un carácter institucional, procediendo siempre por saltos y con un estricto sentido de la oportunidad política, pero se fundaba en una legislación que iba inventando procedimientos para llevarla a término, con graves dificultades y después de dolorosas experiencias, de tal manera que "las medidas legislativas, más que promover ayudaban a retrasar la reforma agraria".

A pesar de esto, durante el período obregonista (1920-1924), se reparte 1 millón 227 mil ha., beneficiando a 139.320 ejidarios; ritmo que se acelera con Plutarco Elías Calles (1924-1928) cuando se distribuyen 3 millones 234 mil ha. que se entregan a

[9]Cifras citadas de Leopoldo Solís. "La evolución económica de México a partir de la Revolución de 1910". Artículo en Vol. III número 1 de Revista Demagrofia y Economía.

[10]Según Silva Herzog, el ejido "existía en España y se adaptó en México a las necesidades y costumbres de los nuevos vasallos. Consistía y consiste en una porción de terreno situado en las afueras del poblado,de extensión variable en consonancia con el número de ¡efes de familia, puesto que su objeto era y es todavía, por lo menos teóricamente, proporcionar medias de vida a la comunidad".

[11]Las principales leyes en materia agraria, expedidas durante el Gobierno de Obregón fueron la Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920; el Decreto del 22 de noviembre de 1921; y el reglamento agrario de abril de 1922.

298.607 ejidatarios, intensidad que se explica en parte como una respuesta al gran levantamiento de los cristeros.

En este último Gobierno se dicta la Ley de Patrimonio Parcelario Ejidal (1925) que define la propiedad individual al interior de los ejidos y prohibe la venta, hipotecas y gravámenes a parcelas. También en este cuatrienio se dictan las Leyes de Irrigación y Crédito Agrícola, excluyendo en la primera a los terrenos ejidales de los sistemas de riego y creando en la segunda el Banco Nacional de Crédito Agrícola.

De acuerdo a Arturo Warman[12]. "Calles hasta más intensamente que Obregón favorecía el surgimiento de los pequeños empresarios agrícolas, a los que bautizó como una clase media rural".

En 1926 se crea la Liga Nacional Campesina, bajo la dirección de Ursulo Galván.

En los seis años posteriores (1929 a 1934) durante los cuales se suceden tres gobiernos, continúa el reparto en medio de nuevas disposiciones legales, alcanzando a 5.463.000 ha. y 455.722 ejidatarios.

En 1933, Emilio Portes Gil junto a ciertos líderes agrarios, organizaron la Confederación Campesina Mexicana, en: parte para promover la campaña de Cárdenas a la Presidencia en nombre de la causa agrarista.

III. LA REFORMA AGRARIA CARDENISTA

El general Cárdenas dio un renovado impulso a la Reforma Agraria, aplicando una política diferente a la de sus antecesores. Cuatro elementos permiten caracterizar esta política en los primeros años del Gobierno:

a) El programa de reparto de tierras se intensificó notablemente. Entre 1934 y 1940 se entregaron 17.906.430 ha., para un total de 811.157 campesinos, es decir, más que todo lo repartido en los veinte años anteriores. Entre 1930 y 1940 los ejidos pasaron a ocupar del 13.4 por ciento al 47.4 por ciento de las tierras totales de labor; y del 13.1 por ciento al 57.3 por ciento de las tierras de riego del país.

b) Los propósitos de la Reforma Agraria asumieron un carácter económico, propendiendo a la formación de ejidos colectivos como única fórmula capaz de

[12]Arturo Warman "Y venimos a contradecir". Edic. de la Casa Chata. 1976.

incrementar la producción y respaldar el desarrollo paralelo de la industrialización del país.

"Antes de Cárdenas, los dirigentes mexicanos tenían una clara tendencia a disociar - por lo menos verbalmente - el problema social del problema económico. Es decir para ellos la cuestión campesina y las cuestiones económicas no correspondían a una misma política. A Calles, por ejemplo, le parecía evidente que la entrega de una parcela a los campesinos respondía a una necesidad de justicia social pero no creía que eso contribuyera en nada a resolver el problema de la producción de bienes alimenticios para una población rural y principalmente para una urbana en plena expansión.

O sea que el desarrollo de las fuerzas productivas agrícolas capaces de aprovisionar al mercado no pasaba en su mente por la constitución de ejidos, que no le parecían sino un conglomerado de minifundios [13].

Cárdenas creía en la viabilidad económica del ejido colectivo, y que para ello había que instrumentarlo con riego, maquinaria, crédito y tecnologías modernas. Es así como creó los grandes complejos de ejidos colectivos en La Laguna, Yucatán y Tierra Caliente de Michoacán; fundó en 1936 el Banco Nacional de Crédito Rural y publicó un decreto para establecer centrales de maquinarias para ejidos (nunca se establecieron). Además se iniciaron obras de riego que beneficiaban 400.000 ha.

Los grandes complejos de ejidos colectivos se instalaron en tierras expropiadas a explotaciones capitalistas modernas donde los trabajadores asalariados se transformaron en ejidatarios de tierras dotadas y organizadas para la explotación en común. Sin embargo, el ejido colectivo fue una forma de organización paralela a la de ejidos parcelados, y sólo una parte de ellos concentraron gran parte de la inversión pública y el crédito oficial.

c) Se ampliaron las afectaciones a sectores de la burguesía agraria moderna (productores de exportación, extranjeros, henequeneros) además de los viejos latifundistas que sufrieron un golpe mortal y se vieron obligados a transformarse rápidamente en cultivadores capitalistas, sobre la base de la superficie máxima de 150 ha., que tenían derecho a conservar como "pequeñas propiedades inalienables".

[13] Michel Gutelman. "Capitalismo y Reforma Agraria en México". ERA. 1974.

En el otro extremo se ampliaron los beneficios de la reforma agraria a los peones acasillados y trabajadores de las haciendas que mediante núcleos de población podían solicitar ejidos.

d) Las medidas anteriores impulsaron a los terratenientes a organizar guardias blancas e incurrir en actos de violencia y asesinato de los agraristas. El Gobierno respondió armando a los agraristas: "Siempre he sostenido que sólo armando a los elementos agraristas que han sido, son y serán el baluarte de la Revolución, se les podrá capacitar para que sigan cumpliendo su apostolado, en vez de continuar siendo víctimas de atentados, como ocurre en toda la república. Entregaré a los campesinos el máuser con el que hicieron la Revolución, para que la defiendan, defiendan el ejido y la escuela" [14].

En 1938 fue creada la Confederación Nacional Campesina que agrupó a las principales asociaciones campesinas existentes en un sólo organismo y en su primer año ya contaba con casi 700.000 miembros.

La C.N.C. se integró como uno de los principales sectores del partido oficial que se había transformado en el Partido Revolucionario Mexicano, desde su creación la C.N.C. fue un aparato de intermediación entre el Estado y los campesinos, quedando en manos del Presidente de la República la designación de sus dirigentes nacionales.

En 1937 vuelve a disminuir el ritmo de distribución de tierras y se aprueban las denominadas "inafectabilidades ganaderas" que paralizaban durante 25 años la afectación de las haciendas ganaderas. Se afirma que en ese año, en la mitad del período de Gobierno, se produce un viraje en la política agraria motivado entre otras razones por el supuesto fracaso productivo de los ejidos, por la prioridad política asignada a la nacionalización del petróleo, por la necesidad de contar con exportaciones agrícolas para obtener divisas para la naciente industria nacional y por la presión interna y externa que se oponía a los intentos colectivistas del gobierno.

"La complejidad de la organización colectiva, los grandes recursos de financiamiento necesarios, junto con la resistencia de los filibusteros y hacendados

[14]Lázaro Cárdenas, 1934. Ideario Agrarista. Ediciones del Depto. Agrario, México, 1935. (pág. 109). **Nota:** Según publicación de la Secretaría de Gobernación, mencionada por Gerrit Huizer (ob. citada). "La reserva rural, creada por decreto del 1 de enero de 1936, estaba integrada por 60.000 hombres, todos armados y casi la mitad de ellos con caballos. Estaban divididas en cerca de 70 batallones y 75 regimientos de caballería, al mando de más de 400 oficiales, subordinados a su vez a nueve generales. Su función era la de organizar e inspeccionar la defensa armada del campesinado.

extranjeros que estaban golpeados pero no difuntos, a los que se aliaban las voces que denunciaban al comunismo, frenaron la extensión del ejido colectivo y la producción para la exportación fue recuperada por los empresarios privados. A partir de 1937 hubo un cambio en la política agraria del cardenismo. Se frenó el reparto para no afectar las empresas productivas, a las que se otorgaron garantías políticas para incrementar su actividad"[15].

Sin embargo, haciendo un balance del sexenio no se puede menos que concluir que se modificó profundamente la estructura agraria anterior, eliminando el poder de los antiguos terratenientes como clase política e iniciando la prolongada convivencia entre una agricultura campesina ejidal y una agricultura capitalista.

IV. EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA CAPITALISTA

En las tres décadas que se suceden de 1940 a 1970 la evolución de la Reforma Agraria sufrió variaciones de ritmo o magnitud en las afectaciones, no así en términos de la orientación central que fue la de dar un fuerte apoyo económico del Estado, además de garantías legales, a la propiedad privada para constituirla en el motor del notable crecimiento económico sectorial y nacional. Examinemos las fases de esta evolución.

El Presidente Avila Camacho (1940-46), de ideología conservadora, frenó la distribución de tierras y abandonó la promoción de la organización colectiva; impulsadas por el general Cárdenas. Su política agraria fue orientada hacia la seguridad de los ejidatarios, para lo cual procedió a titular individualmente las parcelas ejidales y a aumentar la dotación de éstas en riego de 4 a 6 ha. y en temporal de 8 a 12 ha.; como también a dar mayores garantías a la propiedad privada, todo lo cual quedó plasmado en el nuevo Código Agrario de 1942.

Paralelamente en estos años se da gran impulso a la investigación agrícola y a las obras de irrigación. Una orientación similar tuvo el Gobierno de Miguel Alemán (1946-1952), quien acentuó la política de garantías modificando el artículo 27 constitucional para introducir normas sobre inafectabilidad ganadera, aumentar el tamaño de la propiedad privada inafectable y establecer el derecho de amparo para los que poseyeran certificados de inafectabilidad. De hecho estas disposiciones dan reconocimiento legal a la mediana y gran propiedad, fomentando las explotaciones dedicadas a cultivos de exportación (caña, cacao, café, etc.) mediante la extensión máxima de la propiedad de 100 ha. a 300 ha.

[15] Arturo Worman. Ob. citada (pág. 187).

Esta reforma a la Constitución, significó "que los terratenientes antiguos y nuevos fueran favorecidos en una forma que excedía a todo lo que se había hecho anteriormente y de lo que pudiera esperarse del andamiaje legal. Había una tendencia a favorecer a la mediana y gran propiedad" [16].

En este sexenio aumentó notablemente el neolatifundio, lo cual se comprueba comparando las cifras de los censos de 1940-1950 período en el que disminuye la participación del sector ejidal en las tierras de labor; del 47.4% al 44.1% y la participación en las de riego del 57.3% al 49.8%.

Según palabras de Silva Herzog, a estas alturas la Revolución Mexicana se encontraba ya en pleno proceso de declinación.

El Presidente Ruíz Cortinez (1952-58) continúa la misma política poniendo mayor énfasis al riego y al crédito (se crea el seguro agrícola) que a los avances de la Reforma Agraria.

CUADRO I

TASA DE CRECIMIENTO REAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO Y EL PRODUCTO AGRICOLA (EN PORCENTAJES)

Años	P. I. B.		Producto agrícola	
	Total	Percápita	Total	Percápita
1940-50	6.0	3.3	7.2	4.5
1950-60	5.7	2.6	4.3	1.2
1960-65	7.0	3.7	4.3	1.0
1965-70	6.9	3.6	1.2	—2.1

Fuente: Martín Luis Guzmán Ferrer, "Coyuntura actual de la agricultura Mexicana". Revista de Comercio Exterior. Mayo de 1975.

En aparente contradicción con la orientación central de este período (1941-58), que se caracteriza por el apoyo al surgimiento del sector de agricultura capitalista [17], el reparto agrario alcanza a 17.182.000 hectáreas con 458.000 ejidatarios beneficiados.

[16] Salomón Eckstein. "El Ejido Colectivo en México" (p. 69-70).

[17] Sergio de la Peña, en su libro "La formación del Capitalismo en México", interpreta esto aparente contradicción en la siguiente forma (págs. 236-237): "Desde 1910 las perspectivas revolucionarias para implantar un capitalismo nacionalista surgían junto con aspiraciones campesinas: El carácter explosivo y masivo de éstas se combinaba con su característica incapacidad política de clase para orientar por sí mismo la revolución. En ausencia de un proletariado extenso y organizado que dirigiese dicho transformación quedó en monos de la burguesía aprovechar la explosión armada campesina y esperar a descabezarla para dirigirla. Su éxito en alcanzar un estado de desarrollo capitalista más avanzada se sustentó en un pragmatismo que en ocasiones la condujo o adoptar soluciones sociales heterodoxos pero el capitalismo de su tiempo, como fue la Reforma Agraria".

En algunos períodos sin embargo, la concesión de certificados de inafectabilidad a "pequeñas propiedades" fue mayor que el reparto, como durante el régimen de Ruíz Cortinez que se concedieron 160.000 certificados cubriendo a 5.300.000 ha.

Las presiones de diferentes grupos políticos, campesinos y técnicos, obligaron a rectificar la política agraria. El importante desarrollo industrial de los últimos años comenzaba a enfrentarse con limitaciones del mercado interno, los ejidos estaban quedando manifiestamente marginados del crecimiento agropecuario y aún había tierras por repartir para el creciente campesinado sin tierra, que las reclamaban incrementando las invasiones a propiedades privadas.

Los Gobiernos de López Mateos (1958-64) y Díaz Ordaz (1964-1970), continuaron dando impulso a la irrigación, a las inversiones en infraestructura rural (caminos, electrificación, etc.) y a la investigación agropecuaria, dirigidas básicamente hacia el sector de economía capitalista, pero dejaron de conceder inafectabilidades y concesiones ganaderas e imprimieron un ritmo intenso a la Reforma Agraria.

En estos dos sexenios se repartieron 25.500.759 ha. a 551.193 campesinos.

Es indudable el éxito económico de la evolución agrícola y el importante rol del sector en el desenvolvimiento económico del país, durante estos decenios. Aún cuando en el último quinquenio se produce una contracción en el crecimiento, las tasas de incremento anual indican con elocuencia la situación (Cuadro 1).

El sector agrícola transfirió montos importantes de ahorro a la industria y el comercio, ya fuera a través de los mecanismos de precios y salarios, del sistema bancario o del comercio exterior. Además se calcula que en estos 30 años ocurrió una transferencia neta de 1.880.000 trabajadores de la agricultura a otros sectores, cifra que representa a alrededor de un tercio del incremento natural de la fuerza de trabajo en el campo para el mismo período.

Las exportaciones agropecuarias, que crecieron entre 1940-1960 a una tasa anual cercana al 10%, permitieron disponer de las divisas requeridas en el tipo de desarrollo industrial que México ha seguido. Por lo tanto, el sector además de producir alimentos para el consumo nacional y bienes intermedios para la industria, generó un excedente exportable suficientemente grande como para cubrir gran parte del valor de las importaciones de bienes de inversión y de las adquisiciones en el exterior de las materias primas que se usaron en la capitalización del país y en la producción industrial.

V. LA POLÍTICA AGRARIA EN EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE ECHEVERRIA

La denominada "revolución verde", que tanto impacto provocó en el período analizado previamente, dejó de rendir frutos en los años finales de la década pasada. Entre 1965 y 1970 la tasa media anual de variación del producto agrícola per cápita fue de 2.1 por ciento lo que motivó que se hablara de una crisis de la producción agropecuaria. ¿Cuáles son sus causas? El tema ha sido ampliamente discutido, sin que exista consenso unánime entre los sectores que han intervenido en el debate. Pero pueden resumirse así los principales argumentos esgrimidos como explicación:

- La prioridad que le asignaron a la industria los sucesivos gobiernos que participaron en el poder durante las décadas de los cuarenta a los sesenta, lo que motivó un ritmo decreciente de inversiones en el campo.

- El agotamiento de las reservas de nuevas tierras susceptibles de incorporarse productivamente al cultivo, factor que explicaba en gran parte el crecimiento de la producción en años anteriores.

- La desorganización del sector de ejidos y comunidades, que se había transformado en un universo atomizado de pequeñas explotaciones familiares dedicadas básicamente a la producción de subsistencia.

- El énfasis puesto por el Estado en el sector de agricultura capitalista; descuidando la investigación y desarrollo de tecnologías adecuadas, la asistencia técnica, el acceso al crédito y las inversiones en el sector de economía campesina, que explota más de la mitad de las tierras laborables del país.

- La falta de estímulos a la producción, reflejada básicamente en políticas de precios destinados a beneficiar a los sectores urbanos más que a los rurales.

Pero el desarrollo de la agricultura capitalista y la revolución verde, no sólo deriva en una crisis de producción, también es acompañado de un creciente desempleo y una distribución regresiva del ingreso en el medio rural.

No hay antecedentes precisos para cuantificar el fenómeno del desempleo, pero su gravedad queda manifiesta si se señala que los cálculos más optimistas indicaban que el desempleo total alcanzaba a un 25% del potencial de trabajo disponible en el campo, cifra que la mayoría de los estudios sitúan sobre el 30%. Este desempleo

existía en los ejidos, principalmente entre hijos y parientes de los ejidatarios, pero también se calcula que al menos un tercio de estos últimos trabajaban como asalariados para compensar su falta de ingresos; se daba en la propiedad privada, fundamentalmente en el minifundio; existía entre aquellos asalariados del campo que no provienen ni del ejido ni del minifundio privado.

Se estima que el crecimiento promedio anual de la fuerza de trabajo en el campo fue de 2.1% entre los años 40 y 50; 1.9% entre los años 50 y 60; y 1.6% entre los años 60 y 70. Estas cifras indican que los aumentos en la tasa de ocupación van disminuyendo, mientras la población rural tiende a aumentar en porcentajes mayores al 3.5% al año.

Muy relacionado con los problemas anteriores, y con las soluciones que se habían aplicado, estaba el problema de la polarización o agudización de las desigualdades al interior del sector rural.

Un estudio realizado en los años sesenta [18], demostraba que un 0.5% de las explotaciones agrícolas poseían el 30% de la superficie cultivable del país, un 39% de las tierras de riego y un 43.8% del capital invertido en maquinaria agrícola; mientras en el otro extremo, un 53.3% de las explotaciones agrícolas disponía de 10.6% del área cultivable, nada de la superficie de riego y sólo 1.3% del valor de la maquinaria existente en el sector.

Pero más grave que esta situación estática era la tendencia demostrada en la evolución de los últimos años. Mientras en 1950 el primer grupo que alcanzaba a 10 mil unidades productivas, producía el 25% de la producción agropecuaria nacional y el segundo que superaba las 1.200.000 unidades, producía el 7%; en 1960 el primero había aumentado su participación a un 32% de la producción del país y el segundo la había disminuido a sólo un 4 % . Entre 1950 y 1960 los predios medianos y grandes eran responsables del 80% del incremento de producción y el resto, que poseía más de la mitad de la tierra del país, sólo había participado en un 20 % de este aumento.

Estas cifras que reflejan el crecimiento de un sector minoritario y el estancamiento de la mayoría, pueden ordenarse en forma tal que demuestren no solo un desarrollo desigual entre sectores sino que un desequilibrio en el desarrollo regional. En efecto, como la expansión de la producción se dio básicamente en las

[18]Centro de Investigaciones Agrarias. "Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México". 1970.

áreas de riego, se observa un desarrollo creciente en el norte y noroeste y una situación de no desarrollo en el centro, Golfo y sur del país.

Los efectos de este desarrollo polarizado o desigual del sector agrícola, además de afectar la producción, el empleo y la distribución más equitativa de los ingresos, incidía con fuerza en la convivencia política del país, agudizando los conflictos y tensiones sociales e impidiendo la participación constructiva de miles de familias mexicanas que se veían marginadas de los beneficios del desarrollo.

Para enfrentar esta difícil situación de desequilibrio, el Gobierno del Presidente Echeverría destinó una cuota importante de sus esfuerzos hacia el sector agropecuario y dio especial énfasis a los programas dirigidos a las mayorías campesinas marginadas. Entre las acciones que adquirieron mayor relevancia durante el sexenio pueden destacarse las siguientes:

a) Política Agraria

Después de casi tres decenios de vigencia del Código Agrario, a principios del sexenio (22 marzo de 1971) fue promulgada la Ley Federal de Reforma Agraria, que se propone agilizar los trámites del reparto de tierras; establecer las bases para la organización jurídica y económica de los ejidos; configurar un sistema descentralizado de justicia agraria; y actualizar las normas sobre representación, derechos y obligaciones y propiedad de los núcleos agrarios y sus miembros.

Con posterioridad (1972) se promulga la Ley Federal de Aguas, que reglamenta la repartición y aprovechamiento de este recurso fundamental para el país, limitando la extensión de riego susceptible de aprovechamiento individual, reorganiza la administración de los distritos de riego y crea los distritos de acuacultura.

En términos del marco legal otra iniciativa de importancia, aprobada en 1976, es la Ley General de Crédito Rural que reconoce al ejido como organización con plena capacidad para contratar y recibir créditos.

La orientación central que impulsa la política agraria del gobierno es la organización de los ejidos y más específicamente el propósito de favorecer la colectivización de éstos.

"La explotación colectiva de los bienes de los ejidos y las comunidades encuentra, en México, una justificación no solamente técnica y económica sino también social, histórica y política. Las luchas agrarias por la restitución o dotación de tierras,

aguas y bosques han sido invariablemente colectivas". Presidente Echeverría. 5 Informe de Gobierno.

La nueva orientación trata de superar la concepción restringida del ejido como mecanismo para la entrega de tierra a los campesinos y recuperar su integridad como unidad básica de organización social y productiva. El propósito es terminar con las iniciativas institucionales que habían desarticulado históricamente al ejido, constituyendo en su interior grupos solidarios, sociedades locales e infinidad de agrupaciones diversas que dividían a los ejidatarios, acentuaban la diferenciación interna y transformaban al propio ejido en una instancia formal vacía de significado.

Para cumplir este fin se reestructura el Departamento de Asuntos Agrarios y más tarde se transforma en Secretaría de Reforma Agraria; se le asignan nuevos recursos y se crea una estructura institucional a lo largo del país para iniciar el proceso de organización.

Durante el sexenio se distribuyen 12.038.362 ha. y además se reparten 4.201.066 ha. que estaban destinadas a ser entregadas a campesinos desde gobiernos anteriores pero cuyas resoluciones nunca se habían ejecutado. En total se beneficia a cerca de 250.000 ejidatarios. La magnitud del reparto de tierras es aproximada a la de los dos sexenios anteriores pero con la diferencia que cada día es más difícil encontrar nuevas tierras susceptibles de ser afectadas.

El proceso de organización se inicia en 8 mil 130 ejidos, de los cuales 884 están en la fase de consolidación colectiva. Por otra parte, durante los seis años se forman 194 Uniones que agrupan a 3 mil 574 ejidos y cuyas acciones fundamentales se centran en actividades de comercialización destinadas a obtener mejores precios y abrir nuevos mercados a través de la fuerza de la negociación colectiva y el manejo de mayores volúmenes de producción. (Cifras del 6to. Informe de Gobierno).

Antes de analizar los resultados de este proceso es necesario describir otras acciones relacionadas con el desarrollo rural y la política agrícola que impulsó paralelamente el gobierno.

b) Políticas de Desarrollo Agropecuario

Uno de los mecanismos más significativos en la corrección de los desequilibrios entre sectores y al interior del propio sector agropecuario, fue la orientación de la política de inversiones y la asignación del gasto público.

El monto del gasto público destinado al campo aumentó de 6 mil millones en 1970 a poco más de 60 mil millones en 1976. Además los créditos canalizados al agro se elevaron a un total cercano a los 90 mil millones durante el sexenio, más del doble a precios corrientes que los otorgados de 1936 a 1970 [19].

La participación relativa de la inversión para fomento agropecuario en la inversión total crece del 10.5% en el período 1959 - 1970 al 15.4% entre 1971 - 1974 y al 20% en 1975 [20].

Entre las inversiones que cabe destacar está el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), iniciativa original destinada a realizar obras productivas y sociales complementadas con servicios de apoyo, en regiones marginales de todo el país donde predominan los sectores de economía campesina. Entre 1973 y 1976 se destinan a este Programa alrededor de 6 mil millones de pesos que permiten este último año operar en 86 regiones diferentes. Por su importancia económica también es significativa la inversión en obras de irrigación, que alcanza a 42 mil millones de pesos beneficiando a 1 millón 111 mil ha.; entre nuevas, mejoradas y habilitadas.

La superficie dedicada a la fruticultura se incrementa en 511 mil a 660 mil ha; se incorporaron 417 mil ha. de pastizales a través del Programa Nacional de Desmontes; y el Plan Benito Juárez realiza obras que permiten almacenar 277 millones de metros cúbicos.

Al margen de la inversión para el desarrollo agropecuario, otras inversiones han contribuido a elevar el nivel de vida de los habitantes del medio rural y a redistribuir vía servicios los ingresos en forma más equitativa. Ejemplos de estas acciones son: la construcción de gran número de aulas y la extensión de los servicios de educación primaria al campo, la creación de 620 nuevas secundarias tecnológicas agropecuarias (decuplicando las existentes) y de 93 centros de estudios tecnológicos agropecuarios; la creación de 242 unidades médicas para el sector rural 60 clínicas-hospital y cerca de 2.000 casas de salud atendidas mediante el programa de médicos comunitarios; la construcción de 75.000 kilómetros de caminos de mano de obra, con una inversión cercana a los cinco mil quinientos millones de pesos.

[19] Sexto Informe de Gobierno.
[20] Martín Luis Guzmán Ferrer. (Artículo citado).

Otro elemento que tendió a corregir el intercambio desigual y la transferencia negativa de recursos que afectó a la agricultura en el pasado, fue la política de precios de garantía. Aun cuando en los primeros tres años del sexenio los precios de garantía tienen una reducción en términos reales, en los tres últimos existió una clara recuperación que favorecieron al sector. Desde 1970 a 1976 la variación de estos precios, en moneda corriente fue la siguiente:

	PRECIOS ($ por tonelada)		
Producto	1970	1976	% Variación
Maíz	940	2.000	113
Frijol	1.750	6.000	243
Trigo	800	1.750	119
Arroz	1.200	3.000	150
Sorgo	575	1.600	178
Cártamo	1.500	3.200	113
Ajonjolí	2.500	6.000	140

El incremento en los volúmenes de crédito agrícola posibilita que se duplique el número de ejidos que reciben este servicio, pasando del 17% al 35% del total de ejidos entre 1970 y 1976. Favorece una mayor eficiencia del crédito la fusión de los tres bancos agrícolas oficiales en el nuevo y único Banco Nacional de Crédito Rural en 1976.

El Fondo Nacional de Fomento Ejidal [21] promueve durante el sexenio la creación de 351 industrias en los sectores forestal, agropecuario, de construcción, turístico y pesquero. Otros esfuerzos menores, de la misma naturaleza, realiza el Instituto Nacional Indigenista, la Secretaría de Reforma Agraria, INDECO, Comisión de Desarrollo del Sur de Jalisco, etc. Todas estas iniciativas de creación de pequeñas industrias rurales tienden a complementar las fuentes de empleo e ingreso de ejidos y comunidades.

La ampliación de las operaciones de CONASUPO, tanto en su papel de poder comprador de productos agrícolas como en el abastecimiento de alimentos básicos a precios controlados; y la formación de empresas mixtas y estatales (TABAMEX, IMECAFE, PROQUIVEMEX, etc.) fortalecen la economía de los campesinos mejorando los precios de lo que producen y reduciendo los precios de lo que compran.

[21] Creado por la Ley Federal de Reforma Agraria y transformado en Financiera Nacional de Fomento Ejidal e Industria Rural, por la Ley de Crédito Rural.

c) Balance de la Acción Desarrollada

El conjunto de acciones desarrolladas durante el sexenio demuestra que hubo una atención preferente por el sector agropecuario y que contrariamente a los gobiernos de las tres décadas anteriores, se hizo un esfuerzo particular por el desarrollo rural en beneficio de los sectores campesinos desposeídos.

Sin embargo, un sexenio no es suficiente para corregir desequilibrios y orientaciones equivocadas de larga trayectoria en el país; ni tampoco se implementaron correctamente las nuevas orientaciones. El nuevo sexenio (76-82) se inicia con un México que no supera aún en forma la crisis de producción agropecuaria; que no ha resuelto y tal vez ni siquiera reducido las altas tasas de desempleo rural; que no ha corregido los problemas de tenencia y desorganización que afectan a ejidos y comunidades; y que tampoco ha modificado substancialmente los desequilibrios interregionales ni la violenta diferenciación en la disponibilidad de recursos, ingresos y oportunidades que caracteriza las relaciones sociales del medio rural mexicano.

La producción agropecuaria durante los cuatro primeros años del sexenio creció a una tasa media de 1.8% anual, es decir menor al simple incremento vegetativo de la población. Lo peor es que este magro aumento correspondió a una expansión de 6.7% en riego y una contracción del 0.8% en las tierras de temporal de las cuales vive el grueso de la población rural. Esta situación obliga a importar más alimentos, en términos tales que en 1974 la balanza comercial de productos agrícolas es, por primera vez en varios decenios, deficitaria en cerca de 110 millones de dólares.

En 1975 se produce una recuperación de la producción, que se continúa en 1976, permitiendo regresar a la autosuficiencia de alimentos básicos y a la acumulación de excedentes, con la excepción de maíz.

La organización económica de los campesinos es un proceso que sólo se inició. De hecho los obstáculos que atentan contra ella son formidables.

Empezando por el largo proceso de diferenciación interna que se ha producido al interior de los propios ejidos, continuando por la diversidad de orientaciones que conviven en el frondoso aparato institucional y terminando por las presiones individualistas que imprime al ejido todo el sistema social y económico en el cual está inmerso.

La diferenciación interna provocada por el reparto desigual de la tierra, los privilegios en la asignación de los recursos institucionales, la corrupción política, entre otras causas, transforma en distintos e incluso antagónicos los intereses de los campesinos de un mismo ejido. Un ejidatario que acumula tierras y renta medios de producción a otros ejidatarios, difícilmente se asocia en proyectos comunes con aquellos que son básicamente asalariados.

La ausencia de un mecanismo de programación que unifique la estrategia, las políticas y las acciones paralelas y contradictorias de los múltiples organismos públicos; la falta de una instancia de Dirección Central de las Secretarías, instituciones federales y estatales y empresas descentralizadas que intervienen en el agro; y la concentración en el Distrito Federal y capitales de los Estados de gran parte de los recursos técnicos, obstaculizan el desarrollo del sector e impiden contar con los cuantiosos instrumentos de orientación y promoción de que dispone el Estado.

La burocratización y los procedimientos poco democráticos de las organizaciones campesinos mayoritarias, afiliadas al Pacto de Ocampo[22], distorsiona la expresión política de los campesinos como clase, niegan la manifestación de sus auténticos intereses y los hacen dependientes.

Se puede concluir afirmando que después de sesenta años de Reforma Agraria intermitente pero continua, el reparto agrario toca a su fin. Los avances en la afectación tocarían en la médula a la agricultura capitalista, propósito que está fuera del esquema de economía mixta que sustenta el régimen político mexicano. Además se agudizaría la crisis de producción, al menos transitoriamente y la economía del país no está en capacidad de resistirlo.

Las perspectivas de la Reforma Agraria futura se construirán en torno a la terminación del latifundio manifiestamente ilegal; pero sobre todo alrededor de la organización de los miles de ejidos y comunidades creadas en el pasado y alrededor de los programas de desarrollo rural que transfieran inversiones, créditos y tecnología, junto a educación, salud y comunicaciones, a las numerosas áreas rurales que teniendo recursos potenciales han quedado marginadas del "milagro económico" y de su "revolución verde".

[22]El pacto de Ocampo, que se celebró en 1974, agrupa las principales organizaciones campesinas: Confederación Nacional Campesina (C.N.C.); Confederación de Campesinos Independientes (C.C.I.); Confederación Nacional de Pequeños Propietarios (C.N.P.P.) y Consejo Agrarista Mexicano (C.A.M.).

Referencias

*Anónimo, ESTRUCTURA AGRARIA Y DESARROLLO AGRICOLA EN MEXICO. - Centro de Investigaciones Agrarias. 1971;
*Simpson, Eyler N., EL EJIDO UNICA SALIDA PARA MEXICO. - Fondo de Cultura Económica. 1972;
*Anónimo, BREVE HISTORIA DE LA REVOLUCION MEXICANA. - 1970;
*Cárdova, Arnoldo, LA IDEOLOGIA DE LA REVOLUCION MEXICANA. -
*Anónimo, MEMORIA DE LABORES DE DAAC. -
*Solís, Leopoldo,
*Warman, Arturo, REVISTA DEMOGRAFIA Y ECONOMIA. 3, 1 - Edic. de la Casa Chata. 1976; La evolución económica de México a partir de la Revolución de 1910.
*Gutelman, Michel, Y VENIMOS A CONTRADECIR. - ERA. 1974;
*Cárdenas, Lázaro, CAPITALISMO Y REFORMA AGRARIA EN MÉXICO. - México, Ediciones del Depto. Agrario. 1935;
*Eckstein, Salomón, IDEARIO AGRARISTA. p109 - 1970;
*De la Peña, Sergio, EL EJIDO COLECTIVO EN MEXICO. p69-70 -
*Centro de Investigaciones Agrarias, LA FORMACION DEL CAPITALISMO EN MEXICO. p236-237 - ESTRUCTURA AGRARIA Y DESARROLLO AGRICOLA EN MEXICO. -

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad Nº 29, Enero-Febrero de 1977, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>.**