

ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A LAS LEYES AGRARIAS EN LA REVOLUCIÓN MEXICANA, 1910-1917

Enrique J. GURRÍA

Hacia 1910, México, muy a pesar de las rápidas transformaciones ocurridas en los treinta años anteriores, continuaba siendo un país predominantemente rural. La ruralidad persistente podía observarse en la ocupación de la mayoría de los mexicanos, en lo que producían con su trabajo, o en realidades más difíciles de cuantificar como la fuerza de lo tradicional, una religiosidad presente en los aspectos fundamentales de la vida, una comprensión limitada de los problemas locales y la ausencia o debilidad de sentimientos de pertenencia a una sociedad más amplia. Sin ser conscientes de ello, los 3.6 millones de mexicanos que en 1910 trabajaban la tierra y se ocupaban en otras faenas rurales (7 de cada 10 mexicanos que participaban activamente en la economía) contribuían con un 58% a la producción total destinada al mercado y aun una gran parte de la producción del campo escapaba a las estadísticas oficiales, siendo principalmente producción de alimentos básicos para el consumo del campesino y su familia. Sin embargo, desde una perspectiva secular, el extenso mundo rural, con sus recursos dispersos y su población aislada y pobre en necesidades, era el sustento principal de un mundo urbano todavía minoritario pero en rápido crecimiento que, en consecuencia, exigía día a día mayores contribuciones de la tierra y la población que la trabajaba.

Dado el carácter rural del país, la historia de la Revolución mexicana debe empezar con una referencia a la evolución secular de la tierra como principal fuente de riqueza y objeto de disputa. Dadas las limitaciones del presente trabajo bastará una brevísima reflexión sobre los cambios radicales operados en la segunda mitad del siglo XIX en la estructura y régimen de la tierra.

La distribución de la tierra y el carácter de los derechos territoriales surgidos a partir de la conquista española y la primera etapa colonial habían mostrado sus limitaciones a partir del siglo XVIII, originando crecientes propuestas de reforma económica inspiradas en la ideología liberal. Éstas consistían, fundamentalmente, en la individuación de la

propiedad y el aliento a su orientación mercantil, en ocasiones acompañadas de la propuesta de realización democrática consistente en la predilección por la formación de pequeñas y medianas propiedades, independientes de cualquier tutela ejercida por los grandes terratenientes. Sin embargo, la debilidad, primero, de las intenciones españolas y, después, del Estado mexicano, impidieron hasta las propuestas más tímidas de reforma agraria. Todavía a mediados del siglo XIX, el régimen de la propiedad de la tierra heredado del periodo colonial conservaba sus rasgos fundamentales y no sería sino hasta la promulgación de la ley de desamortización del 25 de junio de 1856 que pudo iniciar una apretada sucesión de leyes y decisiones administrativas que operaron cambios fundamentales en la estructura agraria afectando radicalmente a la sociedad mexicana. La realización de la reforma agraria liberal quedó formalmente comprometida por su inclusión en el artículo 27 de la Constitución de 1857 que estableció la base individual de la propiedad territorial negando a las corporaciones la capacidad de acceder a la tierra como propietarias. Elevadas las reformas a rango constitucional, las propiedades de las comunidades debían fraccionarse adjudicándose en lo individual. En la práctica, la aplicación de las disposiciones reformistas fue irregular dependiendo de diversos factores que incidían variablemente en cada localidad y en cada región, para permitir su realización. Sin embargo, como primera aproximación, puede decirse que ahí donde las condiciones facilitaban el desarrollo de una economía de mercado, la adjudicación individual de las tierras se realizó en un grado significativo y propició una modesta concentración de tierras por algunos campesinos. Así, veremos que en el Morelos de 1910 existía ya un campesinado medio, dedicado tanto al cultivo de la tierra como al comercio y al préstamo usurario, atrapado entre el mundo tradicional y el moderno; bien diferenciado del campesinado pobre que trabajaba una pequeña parcela de tierra amparada por un título comunal o cedida por una hacienda vecina para su subsistencia.

En el origen de una clase media rural significativa hemos de considerar asimismo la incidencia de las políticas de colonización, de vías de comunicación y comercio interior, todas ellas centralizadas por la Constitución de 1857. Respecto a las dos últimas, baste con decir que propiciaron el encuentro del productor con mercados en constante ampliación permitiendo una prosperidad moderada a aquellos campesinos que lograban hacerse de la propiedad de tierras de extensión y calidad suficientes para asegurarse al mismo tiempo subsistencia y excedentes comercializables. La evolución de la legislación sobre colonización merece agregar algunos comentarios. Hasta 1875, la colonización territorial,

determinada en su forma por el liberalismo, tuvo como orientación fundamental las ideas democráticas de propiedad limitada y preferencia por el colono nacional, constituyendo un estímulo para la formación de la clase media mexicana. Sin embargo, gradualmente tal orientación sería sustituida por la preferencia por el colono extranjero y la propiedad ilimitada, entregándose además la dirección de la colonización a compañías privadas concesionadas que recibían grandes cantidades de tierras como pago a sus actividades. A partir de la ley de colonización de 1875 sólo subsistió un régimen especial de colonización inspirado en principios democráticos y que tendría repercusiones en uno de los dos movimientos más auténticamente campesinos de la Revolución mexicana. Debido a la pérdida territorial del extremo norte, el Estado mexicano se vio obligado a implantar una política de poblamiento en las regiones fronterizas, misma que debió realizarse con nacionales, vistos los fracasos e insuficiencia de la colonización extranjera y el menor atractivo —o mayor desaliento— de regiones endémicamente azotadas por incursiones de apaches. Los campesinos-soldados que recibieron en estas condiciones tierras en propiedad constituirían años después el núcleo principal de los ejércitos villistas.

Antes de entrar en la materia propia de la ponencia, conviene subrayar la perspectiva interpretativa que se intenta documentar. Es común referirse a la sociedad porfirista como a una sociedad oligárquica. Aunque tal afirmación es en principio cierta, no debe de hacernos olvidar el hecho de que fuera precisamente el crecimiento económico auspiciado por la oligarquía mexicana y el capital extranjero el que consolidara logros anteriores y acrecentara una clase media que hacia 1910 empezaba a adquirir significación política. Siendo un país predominantemente rural, el ascenso de la clase media estuvo vinculado parcial pero fundamentalmente a la propiedad de la tierra y a ésta orientaría sus demandas políticas. Como veremos, ningún movimiento revolucionario cuestionó la existencia de la propiedad privada como forma legítima de acceder a la tierra y ninguno excluyó la crítica de la desigual distribución de la propiedad y la conveniencia de realizar una reforma agraria. Fue la amplitud y la forma que debería revestir la que despertó las mayores contradicciones entre los revolucionarios.

El rompimiento del régimen porfirista, no obstante, provino de una situación conflictiva entre diversos elementos de la clase dominante para después generar un movimiento popular cuyo liderazgo provino crecientemente de las clases medias. En el Plan de San Luis se incluyó una promesa imprecisa de reivindicación de tierras que habrían sido afectadas injustamente por la legislación liberal y ello significó la pos-

terior apertura política para la discusión y el surgimiento de diversas propuestas de reforma agraria.

Para nuestros propósitos resulta conveniente limitar el análisis a las dos leyes agrarias de alcance nacional expedidas en 1915, resultado de la polarización de las diversas fuerzas revolucionarias. En dicho año la guerra civil enfrentó a constitucionalistas y convencionistas por el control del Estado nacional; las diferencias entre ambos bandos no pueden comprenderse con la exclusiva visión de un conflicto político basado en ambiciones personales. En su lugar hemos de determinar la función central de las distintas constelaciones de intereses económicos que representaban y la forma jurídica que adquirirían al expresarse. De aquí la importancia de realizar un análisis comparativo de las soluciones propuestas por ambos bandos en torno a la cuestión agraria, socialmente el problema más relevante para la mayoría de la población; soluciones que cobraron su expresión más completa y sistemática en las leyes agrarias promulgadas el 6 de enero de 1915 y el 26 de octubre del mismo año.

El año anterior, las diversas fuerzas revolucionarias que se habían aliado para derrocar al régimen de Huerta habían acordado reunirse para instituir un gobierno provisional y ventilar las diversas demandas sociales originadas en la Revolución. Sin embargo, instaurada la Convención de Aguascalientes, los conflictos internos provocaron la escisión y la reunión de las fuerzas revolucionarias en dos frentes antagónicos. Por un lado, villistas y zapatistas se colocaron como representantes de la sociedad rural y las mayorías campesinas. En el frente contrario, los constitucionalistas, apartados del gobierno de la Convención, abarcaron una constelación de intereses más amplia y sesgada a lo urbano, que incluía una perspectiva nacional más completa, no limitada por la línea regional y localista que dificultaba la cohesión del gobierno convencionista.

Dado su carácter más heterogéneo, al constitucionalismo tocó representar la vía conciliatoria y reformista. Los constitucionalistas pensaban, de conformidad, que la Revolución debía resolverse antes que por la satisfacción de las demandas inmediatas del campesinado por la reforma institucional siempre referida a la legalidad y bajo la supervisión del Estado nacional. Así, Carranza, contestando a las sugerencias sobre la inclusión de reformas sociales concretas en la elaboración del Plan de Guadalupe, refirió su parecer respecto a la Revolución.

Esta Revolución debe ser sólo, y saberlo todo el mundo, para restaurar el orden constitucional, sin llevar al pueblo, con engaños, a una

lucha que ha de costar mucha sangre, para después, si no se cumple, *dar lugar a mayores movimientos revolucionarios*. Las reformas sociales que exige el país deben hacerse; pero no prometerse en este plan, que *sólo debe ofrecer el restablecimiento del orden constitucional y el imperio de la ley*; pues de otra manera aparecería con el objeto de hacerlo atractivo y conquistar adeptos y no se trata de eso.

Además de revelar la intención de ocultar la representación social que él encaraba, divorciando a las instituciones estatales y legales de sus condicionamientos sociales, Carranza dejaba en claro que la “Revolución” que él dirigía no era propiamente una revolución, siendo de acuerdo a su concepción un movimiento restaurador, contrario a contener en sí un proceso constante de democratización social.

De aquí que la reforma agraria que iba a proponerse, en parte por la incorporación de elementos favorables a su realización, en parte para debilitar la base programática de los convencionistas, mostrara consideraciones diversas al orden prerrevolucionario. El 6 de enero de 1915 —en uno de los momentos de mayor extensión del conflicto social y, por ende, cuando la principal preocupación reformista estaba por la pacificación del campesinado— se promulgó finalmente una ley agraria constitucionalista.

La Ley Cabrera —como se conoció a esta Ley en virtud de su autor, Luis Cabrera— mostraba un claro respeto a la idea de legalidad como principio de legitimación al presentarse como continuación de la Ley de Desamortización de 1856 y el régimen liberal porfirista de la Constitución de 1857; en el mismo sentido, la ley suponía, aunque no lo refiriese explícitamente, la ilegalidad de las leyes porfiristas a las cuales degradaba a la categoría de actos administrativos y similares (ob-sérvese la redacción del artículo 1o. transcrito en seguida). Dado que la ley de desamortización había constituido el origen documentado de la clase propietaria campesina, su reminiscencia y el señalamiento algo artificial de un rompimiento con la posterior legislación liberal porfirista, eran elementos fundamentales para atraer a los propietarios campesinos al bando constitucionalista agotando las posibilidades de movilización del campesinado por los convencionistas. Además, presentada aisladamente, la ley del 6 de enero, ocultaba al campesinado medio los vínculos con un programa constitucionalista más amplio en el cual sus intereses podían ser anulados u obstaculizados por otras fuerzas sociales. El artículo 1o. contenía la substancia del decreto agrario:

Artículo 1o. Se declaran nulas:

I. Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecien-

tes 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, 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, y

III. Todas las diligencias de apeo o deslinde, practicadas durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades, de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado, ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

La redacción del artículo indica la distribución de competencias legislativas entre estados y gobierno federal respecto a la tenencia de la tierra prevaleciente durante la vigencia de la Constitución de 1857 y presenta, a partir de ésta y desde un punto de vista jurídico-formal, un Estado de derecho que fundamentalmente contrariaba al pretendido por la Ley Cabrera. La política de desamortización de la propiedad territorial corporativa iniciada por el gobierno revolucionario de Ayutla con la promulgación de la ley del 25 de junio de 1856 resultó incorporada en la Constitución de 1857 en la forma de una prohibición constitucional expresa pero sin elevar las disposiciones expedidas al respecto al rango de la constitucionalidad y, más importante aún, omitiendo expresar la desamortización dentro de las facultades del Poder Legislativo federal, como lo hubiera requerido el sistema de distribución de competencias contenido en el articulado constitucional. Reservada así la desamortización a la esfera local por la ley suprema, era la ley del 25 de junio de 1856, y no las leyes locales (anteriores o posteriores a 1876), la que acusaba el vicio de inconstitucionalidad. Errores similares de apreciación premeditados podían encontrarse respecto a la legalidad de las políticas de colonización y terrenos baldíos. La legislación respectiva, siguiendo los lineamientos fundamentales que tendría en el Porfiriato, inició un año antes de la llegada de Díaz al poder con la promulgación de la ley de 31 de mayo de 1875.

El lugar preponderante y central de la ley del 25 de junio de 1856 en el artículo 1o. de la Ley Cabrera —con mayor exactitud, en su frac-

ción primera—, es muestra de la estimación de la medida desamortizadora por el campesinado propietario y la importancia que éste había alcanzado en el juego político a raíz de la Revolución. No es de extrañar que sus intereses se vieran tan sólo expresamente afectados por una disposición de implantación potencialmente precaria. La adjudicación individual de tierras comunales que supuso la ley de desamortización únicamente sería cuestionada en el caso de que dos terceras partes de los vecinos solicitaran su anulación por la existencia de algún vicio en el fraccionamiento original. Difícilmente tal disposición, contenida en el artículo 2o., podría inquietar al campesinado propietario dada la elevada proporción exigida de solicitantes, las dificultades procesales a las cuales nos referiremos y la dependencia mercantil y usuraria que vinculaba al campesino pobre con el campesino acomodado.

Además del respeto a la propiedad individual al interior de la comunidad campesina, otra disposición demuestra hasta qué punto la ideología agraria que contenía el constitucionalismo era individualista y se dirigía a ganarse la voluntad del campesinado medio. El artículo 11 establecía la posterior expedición de una ley reglamentaria para regular la manera y ocasión de dividir los terrenos restituidos o adjudicados a las comunidades, lo cual significaba repetir la orientación de la Ley Lerdo, si bien con el agregado, contrario a esta última, de que la tenencia comunal era una base provisional recomendable para iniciar el proceso de creación de la pequeña propiedad y, por tanto, debía recuperarse de los perjuicios que le había acarreado la reforma liberal de 1856.

Tal recuperación significaba considerar la posibilidad de adoptar una política activa de adjudicación de tierras bajo la forma comunal —ejidal de acuerdo con la terminología de la ley— que volvía sobre la experiencia preliberal y los precedentes coloniales —aunque para fines radicalmente distintos dado su carácter provisional y su orientación individualista conforme a preceptos ya referidos de la misma ley—. Dicha fórmula, independiente para su implantación de la existencia de titulación anterior de tierras, se expresaba en el artículo 3o.:

Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las necesidades de su población expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

Para la realización de la reforma agraria, la Ley Cabrera seguía una pauta legislativa y burocrática instituyendo un aparato administrativo especial compuesto tanto por autoridades de orden local como de orden federal, dependiendo en ambas instancias del Poder Ejecutivo respectivo. Así, el proceso de reestructuración territorial se ligaba a la voluntad política de realizarlo y al mismo tiempo permitía la injerencia de diversos intereses contrarios a la reforma. Se creaba un organismo administrativo central especialmente encargado de la materia agraria, la Comisión Nacional Agraria, a integrarse por nueve miembros cuyo nombramiento correspondería al encargo del Ejecutivo federal (artículo 4o.). La injerencia directa del Ejecutivo, asimismo, se reforzaba por las normas de libre remoción y la presidencia natural del secretario de Fomento. En la esfera local se disponía la creación de comisiones locales igualmente dependientes del Ejecutivo local o, dada la situación de contienda civil imperante en varios estados, el jefe militar reconocido de la región (artículos 4o. y 6o.).

Aún más revelador de las contrariedades burocráticas que enfrentaría la reforma, fue el modo dispuesto para la organización de los campesinos que desearan presentar demandas agrarias. Al Ejecutivo local, o al jefe militar en su caso, que no a los campesinos, correspondía el nombramiento de los integrantes de los comités particulares ejecutivos que monopolizarían la representación legal en la presentación de las demandas agrarias (artículo 12). De hecho, tal disposición aseguraba la lealtad política de los grupos campesinos y eliminaba cualquier sombra de control democrático que pudieran haber ejercido los campesinos hacia sus representantes.

Correspondiendo a la organización administrativa y adelantando todavía un elemento más de prudencia hacia la reforma, el procedimiento agrario comprendía tres instancias, dos administrativas y una judicial. El proceso descrito en los artículos 6o. a 10o. se iniciaba ante el Ejecutivo local con la presentación de una solicitud de restitución o dotación hecha por el comité particular ejecutivo. El gobernador o jefe militar debía entonces remitirla a la comisión agraria local para la formulación de un dictamen que sirviera al mismo Ejecutivo local para resolver en forma provisional. De resolverse en sentido afirmativo, el expediente formado pasaba al comité particular ejecutivo para la entrega provisional de las tierras, hecho lo cual debía remitirse a la comisión local agraria para la elaboración de un informe y su envío conjunto a la Comisión Nacional Agraria. Ésta debía dictaminar sobre la aprobación, rectificación o modificación de la resolución provisional y turnar al Ejecutivo federal para la resolución definitiva del expedien-

te. En caso de confirmación se ordenaba a la Comisión Nacional Agraria la expedición de los títulos definitivos.

El largo y complejo procedimiento administrativo brindaba la oportunidad a los hacendados de ejercer múltiples presiones para frenar e incluso frustrar cualquier realización significativa de la reforma agraria. Además, de resultar insuficiente el procedimiento administrativo, el terrateniente todavía podía acudir a los tribunales en el término de un año para defender sus intereses como lo indicaba el artículo 10. La proliferación de juicios de amparo contra afectaciones agrarias se convertiría en los quince años que siguieron en un expediente común que limitaba el alcance de la reforma agraria posrevolucionaria.

En la realidad, la aplicación de los preceptos sustanciales de la ley del 6 de enero se vería obstaculizada y desvirtuada, tanto por la renuencia de Carranza y otros jefes constitucionalistas, para activar el reparto de tierras como por la gran sensibilidad de las autoridades de los estados y los tribunales ante la influencia de los grandes terratenientes.

A lo largo del año de 1915, los constitucionalistas adelantaron gradualmente su control político sobre el territorio nacional obligando al gobierno convencionista a refugiarse en Cuernavaca al amparo del zapatismo. En esta situación adversa y declinante, los convencionistas decidieron promulgar, junto a la publicación de un amplio programa revolucionario, una ley agraria. La Ley Agraria de la Soberana Convención Revolucionaria del 26 de octubre de 1915 resultó ser el documento más acabado de las demandas agrarias revolucionarias y como tal reflejó la ruralidad imperante del movimiento convencionista.

La Ley englobaba las pretensiones campesinas populares y propietarias e incluía los puntos de conciliación regionales que habían hecho posible la alianza zapatista y villista. En lugar de establecer la dirección estatal y la sujeción del campesinado a sus reglas, la ley del 26 de agosto partía de una premisa revolucionaria: comunidades e individuos que hubieran sufrido un despojo territorial podían proceder por propia mano a ocupar y poseer de inmediato sus propiedades amparadas por títulos anteriores a 1856. De ello derivaban diferencias radicales entre ambas propuestas de reforma agraria como la traslación de la carga de la prueba y del engorroso procedimiento administrativo.

Asimismo, en el afán revolucionario campesino —aunque aquí el término revolucionario introduzca confusiones por la persistente fuerza del tradicionalismo— la premisa anterior era completada con la renuencia al intervencionismo de Estado al interior de la comunidad campesina. El artículo 3o. a la letra decía: “La Nación reconoce el derecho tradicional e histórico que tienen los pueblos, rancherías y comunidades

de la República, a poseer y administrar sus terrenos de común repartimiento, y sus ejidos, en la forma que juzguen conveniente.”

Ahistóricamente, la Ley convencionista creía en la solución rural a las crecientes desigualdades sociales. Haciendo eco del ideal de una sociedad democrática de comunidades e individuos propietarios —en la cual no importaría la existencia de un margen holgado de diferenciación de las tenencias siempre que nadie estuviera privado de la seguridad de acceder a la tierra—, la Ley establecía el derecho que “asiste a todo mexicano para poseer y cultivar una extensión de terreno, cuyos productos le permitan cubrir sus necesidades y las de su familia” y disponía, para hacerlo efectivo, la “expropiación de todas las tierras del país” que no constituyeran tenencias comunales o propiedades individuales limitadas en extensión conforme a los máximos legales (artículos 4o. y 5o.; este último fijaba la extensión máxima de la propiedad individual). Adelantando otra medida concreta para una pronta realización inducida del acceso generalizado a la tierra, el artículo 10 establecía la adjudicación en propiedad de los predios que cultivaran arrendatarios y aparceros, mismos que debían bastar para la satisfacción de las “necesidades de una familia”. La sociedad de agricultores independientes que inspiraba a los convencionistas intentaba preservarse ingenuamente de los procesos de diferenciación social con formas jurídicas que congelaran el equilibrio territorial pretendido. De esta manera, los propietarios que resultaran de la Revolución estaban obligados al cultivo constante de la tierra si deseaban conservarla —dos años de abandono consecutivo acarrearían la privación de la tenencia de acuerdo con el artículo 26— y reducidos en sus derechos de disposición al prohibirse todas las formas de transmisión y gravamen a excepción de la sucesión (artículos 14 y 15). Tal concepción limitada de la propiedad territorial atenuaría los procesos de concentración territorial y limitaría la acumulación de capital en la agricultura, constituyéndose en garantía de la preservación del orden rural que se esperaba de la Revolución; los errores de perspectiva que demostraban la ingenuidad del programa convencionista al respecto, deben buscarse en la existencia de todo aquel universo social, urbano y mundial, que escapaba a la comprensión del campesinado propietario.

Tácticamente, estas prescripciones revolucionarias respondían a la necesidad de un frente común rural ante los terratenientes y el reformismo constitucionalista, lo que significaba, visto desde otro ángulo, el ocultamiento de las diferencias campesinas. Un análisis más detallado de la Ley revela algunas de estas contradicciones y no poca voluntad por subestimarlas. Las disposiciones sobre expropiación ya mencionadas

resultan ilustrativas. De acuerdo con el artículo 4o. la expropiación tendría como finalidad la constitución de pequeñas propiedades y no dar vida a nuevas tenencias comunales, lo cual no deja de contrastar con el derecho al tradicionalismo que consagraba el artículo 3o. Otras disposiciones de la ley sugieren, asimismo, la presencia decisiva y predominante de los propietarios campesinos. La fijación de los límites para la pequeña propiedad contenidos en el artículo 5o., si bien hostil a la gran propiedad, expresaba cierta holgura y condescendencia con las ambiciones del campesinado propietario:

Artículo 5o. Los propietarios que no sean enemigos de la Revolución, conservarán como terrenos no expropiables, porciones que no excedan de la superficie que, como máximo, fija el cuadro siguiente:

Clima caliente, tierras de primera calidad y de riego	100	Ha
Clima caliente, tierras de primera calidad y de temporal	140	"
Clima caliente, tierras de segunda calidad y de riego	120	"
Clima caliente, tierras de segunda calidad y de temporal	180	"
Clima templado, tierras de primera calidad y de riego	120	"
Clima templado, tierras de primera calidad y de temporal	160	"
Clima templado, tierras pobres y de riego	140	"
Clima templado, tierras pobres y de temporal	200	"
Clima frío, tierras de primera calidad y de riego	140	"
Clima frío, tierras de primera calidad y de temporal	180	"
Clima frío, tierras pobres y de riego	180	"
Clima frío, tierras pobres y de temporal	220	"
Terrenos de pastos ricos	500	"
Terrenos de pastos pobres	1000	"
Terrenos de guayule ricos	300	"
Terrenos de guayule pobres	500	"
Terrenos henequeneros	300	"
En terrenos eriazos del Norte de la República, Coahuila, Chihuahua, Durango, Norte de Zacatecas y Norte de San Luis Potosí	1500	"

Asimismo, los artículos 17, 18, 20, 21, 24, 28 y 29 se referían a un proyecto de modernización de la agricultura, interés fundamental de los pequeños propietarios y ajeno a los comuneros, que abarcaba la mayor parte de las políticas que se llevarían a cabo paulatinamente en el periodo posrevolucionario: irrigación, comunicaciones, colonización, crédito agrícola, organización de la producción y de la comercialización, educación e investigación agrícola. Inclusive, el artículo 22 prefiguraba la intervención del Estado para el desarrollo agroindustrial. Llama la atención, y subraya la importancia de una política agrícola integral para los propietarios campesinos, la extensión de tales disposiciones en momentos en que el frente convencionista o lo que quedaba de él se replegaba territorialmente ante el avance constante del movimiento constitucionalista.

Finalmente, contrastando con la burocratización y excesivas formalidades de la Ley Cabrera, la ley del 26 de octubre de 1915 no incluía, a pesar de su gran extensión (35 artículos), una reglamentación procesal e institucional detallada. El proceso de toma de tierras por el campesinado revolucionario excusaba su ausencia al igual que la disposición sobre la instalación de tribunales agrarios especiales al triunfo de la Revolución (artículos 2o. y 9o.). Sin embargo, ha de destacarse la función central e integradora de amplias facultades que la ley otorgaba a lo que quedaba del órgano administrativo encargado del ramo agrícola en el gobierno convencionista. En la aplicación de la ley, y ello es una vez más reflejo de la presencia determinante de los intereses de los propietarios campesinos, la Secretaría de Agricultura y Fomento ocupaba un lugar preponderante:

Artículo 16. A efecto de que la ejecución de esta ley sea lo más rápida y adecuada, se concede al Ministerio de Agricultura y Colonización, la potestad exclusiva de implantar los principios agrarios consignados en la misma, y de conocer y resolver en todos los asuntos del ramo, sin que esta disposición entrañe un ataque a la soberanía de los Estados, pues únicamente se persigue la realización pronta de los ideales de la Revolución, en cuanto al mejoramiento de los agricultores desheredados de la República.

No obstante la amplia cobertura de intereses por el programa agrario y agrícola contenido en la Ley convencionista, su objetivo de lograr una implantación creciente de la causa convencionista resultó frustrado estando ya en declive el conflicto militar y a punto de resolverse a favor del constitucionalismo. Tan sólo unos días antes de promulgarse la Ley convencionista, el 19 de octubre de 1915, los Estados Unidos reconocieron "de facto" al gobierno de Carranza y prohibieron el envío de armas a los convencionistas. En noviembre, el ejército villista fue derrotado y dispersado y la atención de los constitucionalistas se centró en una campaña definitiva contra los zapatistas en el estado de Morelos. Al año siguiente, el constitucionalismo estaba en poder de la capital y las cabeceras de distrito en el estado y el zapatismo había debido refugiarse "en el monte". En julio de 1916, se decretó la formación de una comisión agraria local de acuerdo con la ley del 6 de enero. La reforma agraria zapatista realizada en 1914 y 1915 fue anulada sin ser, por el periodo inmediato, sustituida por otra.

La reticencia a la realización de la reforma agraria quedó expresada en el acuerdo promulgado por la primera jefatura el 19 de enero de 1916 sobre la aplicación del decreto agrario. Según éste, la reforma

agraria se hallaba en su primera fase y debía limitarse a la determinación de las tierras por reivindicar. La reglamentación de la totalidad de las disposiciones se reservaba al gobierno federal, sin señalarse términos para su expedición. De hecho, el periodo carrancista se caracterizó por la falta de una reglamentación sistemática de los preceptos de la ley agraria. Aún más, un decreto promulgado el 19 de septiembre de 1916 reformó los artículos 7o., 8o. y 9o. de la ley del 6 de enero con objeto de suprimir la ejecución y entrega provisional de ejidos que de algún modo aminoraba los obstáculos burocráticos para el campesinado solicitante de tierras. En tales circunstancias, 1916 no observó ninguna dotación o restitución de tierras y para 1917 éstas ascendieron al magro número de nueve ejidos, siete mil hectáreas y menos de tres mil beneficiarios.

Entretanto, la promulgación de una nueva constitución política incluyó en su artículo 27 el programa agrario, matizado con el carácter restringido de la Ley Cabrera. Elevada a rango constitucional, la ley del 6 de enero resultó una formulación parcial de las promesas agrarias contenidas sustancialmente en la nueva constitución. Debieron pasar 16 años para que con la abrogación y la reforma al artículo 27 constitucional se realizara una reforma agraria significativa de acuerdo con las expectativas campesinas creadas en la Revolución.