

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales



Tesis

Estructuras Agrarias y Poder Político en México:
la Reforma Agraria 1917- 1992

Que para obtener el título de:

**Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública
(especialidad en Ciencia Política)**

Presenta

Alejandra Gabriela Galicia Martínez

Directora de tesis

María de la Luz Socorro Migueles Tenorio

Ciudad Universitaria, México, D.F. 2009

Apoyada por el Programa Transdisciplinario en Investigación y Desarrollo para Facultades y Escuelas, por la Unidad de Apoyo a la Investigación en Facultades y Escuelas, por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico y por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPITT)



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.

Dr. José Narro Robles

Rector

Dr. Sergio Alcocer Martínez de Castro

Secretario General

Dra. Rosaura Ruiz Gutiérrez

Secretaria de Desarrollo Institucional

Dr. Alipio G. Calles Martínez

Coordinador de la Unidad de Apoyo a la Investigación en Facultades y Escuelas

Programa Transdisciplinario en Investigación y Desarrollo para Facultades y Escuelas

Dra. Griselda Gutiérrez Castañeda

Dr. Francisco Peredo Castro

Coordinadores del Macroproyecto

Diversidad, cultura nacional y democracia en tiempo de la globalización: las humanidades y las ciencias sociales frente a los desafíos del siglo XXI

Dr. Jorge Federico Márquez Muñoz

Responsable del subproyecto N°9

Derecho al diferencia y participación política

Antes que todo, agradezco a Leticia Martínez y a Hugo Galicia su amor y el esfuerzo que han realizado para formar nuestra familia; a mis hermanos Verónica B. y Hugo Diego: las personas más importantes de mi vida.

A mis abuelos, Ofelia Mendoza y Jesús Martínez, que han sido los cimientos de la familia con la que me crié. A cada uno de sus hijos, por el apoyo y el cariño que desde siempre me han brindado.

A la familia Galicia Villa, por ser una parte importante en mi formación como persona, especialmente a Adriana Galicia.

A aquellas personas que se involucraron y emocionaron con este trabajo, las que, en el camino, se hicieron mis cómplices y amigos: a la Profesora Migueles Tenorio, por su asesoría. A Betzabé Mendoza, Carlos Ruiz y Marco Franco por sus comentarios y críticas que enriquecieron éste esfuerzo.

Al Maestro Gerardo Cruz Reyes, por brindarme el tiempo y el espacio que me permitió replantear las principales ideas de este trabajo, y por ser ejemplo de dedicación y pasión hacia la academia.

A las personas que he encontrado en la vida y que me han ayudado a darle forma. A Gabriela Bernal, Erick Patiño, Karla Castañeda, Francisco Aguilar, Carlos, Balam-Ha Carrillo, Edith Rosas, Francisco Cerón, Alejandro Martínez, Vania Pérez, Yoreimi Escalona, Miriam Peña, Cirenía Hernández, Yaneli Gutiérrez, María Elena Quej, Abril Herrera, Rocío Casas, Dení Madrid...

A Heber Delgado, por brindarme la paciencia y el cariño que me han acompañado durante todo este tiempo.

A la Universidad Nacional...

GRACIAS

Dedicado a mis primos

Rosa, Miriam, Andrea e Ignacio

Índice

	Pág.
Introducción	6
Capítulo 1. La institucionalización del reparto agrario	12
1.1 Antecedentes de la concentración de la tierra en México	13
1.2 La originalidad agraria	16
1.3 El reparto agrario en la formación del poder político	23
1.4 La reivindicación agraria	28
Capítulo 2. La época de la Reforma Agraria	35
2.1 Definición de Reforma Agraria.	37
2.2 La Confederación Nacional Campesina (CNC)	41
2.3 La CNC en la Reforma Agraria	45
2.4 La CNC y el reparto agrario	49
2.4.1 Organización y auge del reparto agrario	52
2.4. 2 La burocratización del reparto agrario	53
2.4.3 La cancelación del reparto agrario	57
Capítulo 3. La reforma al artículo 27 Constitucional de 1992. La legalización del latifundio	62
3.1 El balance de la Reforma Agraria	63
3.2 Las modificaciones al artículo 27	69
3.2.1 Modificaciones en la Estructura Agraria	70
3.2.2 Implicaciones políticas de la Reforma	83
3.3 La posición de la CNC frente a la Reforma	83
3.4 Las organizaciones independientes frente a la reforma	88
Conclusiones	91
Anexos	96
Bibliografía	102

Introducción

El actual Estado mexicano y las transformaciones que en materia agraria ha sufrido, a través del tiempo, no podrían comprenderse sin el papel relevante que ha jugado la propiedad de la tierra. Para profundizar en esta idea, el presente trabajo se propone explicar la forma en la que el reparto de tierras fue utilizado para la consolidación del Estado mexicano a partir de la promulgación, el 5 de febrero de 1917, de la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con propiedad agraria aludimos a los diversos tipos de relación entre un individuo o grupo de individuos con respecto a la tierra, ya sea de dominio, pertenencia o subordinación. En este sentido, denominamos estructura agraria¹ a la conjunción de las distintas configuraciones de las formas de propiedad que existen en un lugar y tiempo específico; de esa manera es posible establecer una clasificación de las formas de propiedad en México, a saber, la propiedad comunal, característica de los pueblos indígenas; la propiedad ejidal, cimiento de las sociedades campesinas y la propiedad privada o de los particulares (ANEXO 1).

El artículo 27 de 1917 inaugura, precisamente, una configuración tripartita de la propiedad agraria que denominamos *original*², no por ser estrictamente novedosa, sino por ser el resultado de un proceso histórico donde convergen las tres nociones de la propiedad de la tierra en México; su *originalidad* radica en que retoma las concepciones precortesianas de propiedad comunal así como las introducidas durante la conquista y la colonia, es decir, la propiedad privada y la propiedad ejidal.

¹ Retomo el concepto de *estructura agraria* de Michel Gutelman, para quien una *estructura agraria* es “un paralelogramo de fuerzas sociales”, expresión de una relación de apropiación que toma diversas formas, las cuales están en función de la naturaleza del propietario y los derechos que configuran la relación de propiedad. *Estructuras agrarias y reformas agrarias*, Barcelona, Fontamara, 1981, pp. 47-50 y 151-163.

² De acuerdo con Leopoldo Zea, la *originalidad* no es crear una *novedad*, sino un proceso de auto reconocimiento y concientización. La *originalidad* “implica [...] partir de sí mismo de lo que es la propia realidad [para] tratar de dar respuestas a los problemas que una realidad y un tiempo determinado han originado.” *La filosofía latinoamericana como filosofía sin más*, México, Siglo XXI, 1963, pp. 26-27.

En esta investigación analizamos la forma en que la institucionalización de la configuración tripartita de propiedad agraria, inaugurada en 1917, fue uno de los fundamentos de la estructura de poder del Estado mexicano que se caracterizó por una notable concentración de facultades extralegales en la figura del Poder Ejecutivo.

Por consiguiente, asumimos que la institucionalización tripartita de la propiedad de la tierra fue uno de los elementos que dotó al Estado, surgido de la Revolución de 1910, de su carácter social con base en el cual se consolidó el poder político en México, desarticulando los poderes locales y creando una estructura jurídico-política que incluía al campesinado mexicano dentro de un proyecto de nación. Como consecuencia, el artículo 27 se erige como un fundamento del Estado mexicano; específicamente, instituyendo el reparto de tierras como uno de los cimientos más legítimos en los que se sustenta la estructura de poder.

Debemos aclarar que tanto la consolidación del Estado mexicano como la aplicación del reparto de tierras no fueron inmediatas, sino parte de un proceso que dependió en gran medida del Poder Ejecutivo, pues en él recayó el destino de la restitución y el reparto de tierras; ya que el presidente de la República, por mandato constitucional, se erigió como la máxima autoridad agraria dentro de los procedimientos administrativos del reparto de tierras.

Las facultades que en materia agraria concedía el artículo 27 al Poder Ejecutivo se fueron definiendo, con el paso del tiempo, como cimientos del régimen presidencialista mexicano³, entre ellas, investirlo como la autoridad encargada de dirimir conflictos agrarios y de decidir la viabilidad o inviabilidad de las peticiones de los grupos campesinos de dotación o restitución de tierras. Poniendo en uso estas facultades, le proporcionaron la capacidad para

³ Las facultades en materia agraria que la Constitución de 1917 otorga al Poder Ejecutivo son parte de los pilares del *presidencialismo* mexicano. En esta investigación, se entiende al presidencialismo como el sistema de organización política en el que el Poder Ejecutivo domina sobre los poderes Legislativo y Judicial, mediante una serie de facultades extralegales en áreas estratégicas del desarrollo económico, que concentraban el poder en la figura del presidente de la República, haciendo de ésta la institución que promocionará los intereses de un grupo. Arnaldo Córdova, *La formación del poder político en México*, México, Era, 1983, pp. 45-61 y Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 2003, pp. 12-28.

especificar los mecanismos que mediarían la relación entre el gobierno y los campesinos.

Entonces, como parte de la exposición de esta investigación, tendrá importancia central explicar la manera en que la Reforma Agraria y la Confederación Nacional Campesina (CNC), utilizados como mecanismo de mediación en la relación entre gobierno y campesinos, confluyen para hacer evidente la intervención del presidente en el proceso de reparto de tierras, ocasionando por cerca de 50 años un efecto distinto al que inicialmente se había concebido en el Constituyente de 1916.

La Reforma Agraria fue, según veremos, el proceso político-administrativo con base en el cual el reparto de tierras tuvo su aplicación. A través de ese proceso es posible distinguir los distintos momentos que caracterizan la política estatal referente al agro mexicano. En ese tenor, la CNC aparece como el órgano oficial de representación campesina, cuya función se concentraba en la defensa, desarrollo y consolidación de la propiedad social, propiamente, del ejido.

El tipo de vínculo que existió entre la CNC y la Reforma Agraria lo abordaremos, para su estudio, en tres grandes momentos que caracterizaron las distintas concepciones que acompañaron la política de reparto de tierras en el transcurso de los 75 años de su vigencia.

Al primero lo denominamos *institucionalización del reparto agrario*, porque, justo en este lapso de tiempo (1917-1934), el reparto de tierra juega un papel primario en la consolidación del poder político, ya que, con base en el principio constitucional del dominio de la propiedad de los recursos naturales de la nación, se consigue desarticular los poderes locales y unificar a la fragmentada organización campesina en aras de alcanzar el cabal cumplimiento del reparto de tierras.

El periodo que fijamos entre 1934 y 1975 lo designamos *la época de la Reforma Agraria*. Los elementos que nos ayudaron a caracterizar este periodo fueron, principalmente, la continuidad e intermitencia del reparto de tierras que,

como política social y económica, supeditaron el desarrollo agropecuario a la industrialización y modernización del país.

Subdividimos este periodo del reparto agrario, para hacer más exhaustivo el análisis, en tres etapas que revelan la trayectoria del reparto de tierra y el vínculo que existió entre la Confederación Nacional Campesina y la Reforma Agraria. El primer sub periodo lo denominamos *la organización y auge del reparto agrario (1934-1940)*. En este lapso de tiempo la unificación del campesinado mexicano se hace indispensable para que el reparto de tierras se logre institucionalizar en la Reforma Agraria; de ahí que el Estado haya inaugurado el reparto de tierras como una de sus políticas sociales, consolidando y definiendo el carácter corporativista de los gobiernos post revolucionarios.

El segundo sub periodo lo definimos como *la burocratización del reparto agrario (1940-1964)*. En este periodo el procedimiento administrativo del reparto de tierras contemplado en el artículo 27 constitucional se hace efectivo administrativamente hablando, específicamente en las Comisiones Agrarias Mixtas (CAM), lo que definió la intermitencia del reparto de tierra. Por esta razón, se muestra la forma en que el Estado, principalmente el Poder Ejecutivo, ejerciendo sus facultades en materia agraria, toma distancia de la política social que había consolidado el poder político en la década de los años treinta, evidenciando la nula participación de la CNC dentro del procedimiento del reparto de tierras.

El último sub periodo es el que denominamos *la cancelación del reparto agrario (1964-1975)*. En él encontramos cómo el Estado se deslindó de la política agraria cancelándola paulatinamente, a la par que el Poder Ejecutivo va cediendo sus facultades en materia agraria a las estructuras administrativas. En este sentido, la CNC muestra su naturaleza corporativista dentro del movimiento campesino.

Por último, definimos el periodo de 1975 a 1992 como *la administración del reparto de tierras*. Se trata del preámbulo en el que se formaliza la cancelación del reparto agrario, proceso que concluye con la reforma del artículo 27. A partir de este instante, a través de las estructuras de la Reforma Agraria -la

CNC y el Poder Ejecutivo-, se comenzó a justificar la necesidad de la cancelación del reparto agrario que ya se juzgaba como un lastre económico de la Revolución mexicana.

Como consecuencia de las anteriores consideraciones, la presente disertación parte de la hipótesis que sostiene que el reparto de tierra sirvió como uno de los fundamentos para la consolidación del Estado social mexicano, sin embargo, su supeditación al Poder Ejecutivo orientó esa reivindicación social a la consolidación de una clase en particular, ocasionando una nueva concentración de tierras que se legaliza con la reforma al artículo 27 en el año de 1992.

De la tesis anterior, presentamos otras especificaciones que guían nuestra investigación. Por una parte, consideramos que la Reforma Agraria, entendida como la institucionalización política-administrativa del reparto de tierras, no fue una sola, ni su objetivo fue único a lo largo de los 75 años de vigencia, sino que adquirió distintos significados a través del tiempo; por otra, la importancia de la Confederación Nacional Campesina puede entenderse en esta misma lógica, pues, desde su creación en 1936 hasta la fecha, ha dependido, en gran medida, de los distintos contenidos que ha adquirido la Reforma Agraria a través del tiempo; por último, fue el accionar de la CNC la que definió directa e indirectamente la organización más representativa de los campesinos.

Con el fin de sistematizar nuestra argumentación, dividimos este escrito en tres apartados. El primero de ellos explica cómo se concreta la estructura agraria inaugurada en 1917, caracterizada como el resultado más *original* de la Revolución mexicana de acuerdo a las formas de propiedad que se configuran en el artículo 27.

El segundo de los capítulos expone el funcionamiento de la Reforma Agraria, el cual, como mecanismo jurídico y político, se limitó a funcionar como el discurso legitimador de la estructura política pos-revolucionaria, relegando la participación campesina en el procedimiento administrativo del reparto de tierras mediante la cooptación y la represión, haciendo de la CNC la principal organización campesina.

En el tercero, consideramos que la Reforma Agraria, política y administrativamente, redefinió el significado que adquirió en 1917 debido a las particularidades del momento. Dicha redefinición, que tuvo su formalización con la reforma constitucional de 1992 al artículo 27, canceló la *originalidad* y legalizó una nueva concentración de la tierra, inaugurando la configuración actual de las formas de propiedad.

Con esta investigación estudiamos la importancia que ha tenido, en la formación del poder político en México, la propiedad de la tierra, tarea que nos permite acercarnos de manera crítica a uno de los grandes temas que nos exige problematizar la realidad política del presente. Esperamos que estos esfuerzos cumplan nuestro objetivo.

Capítulo 1. La institucionalización del reparto agrario

Las revoluciones propiamente dichas son la forma suprema de legislar, y es tan así que entre nosotros todos los planes revolucionarios que han logrado triunfar, han sido las fuentes de donde han brotado nuestras leyes constitucionales. Y así pues, por la vía de las revoluciones, la voluntad popular ha logrado imponer una Constitución absolutamente nueva...

Andrés Molina Enríquez

Referirnos en términos políticos a los campesinos, específicamente hasta antes de 1917, es hablar de una heterogénea masa de trabajadores del campo que no figuraban dentro de la legislación del Estado mexicano. La reglamentación que existía, anterior al Constituyente de 1916, se enfocaba principalmente en definir las formas de propiedad agraria sin darles un contenido social.

El artículo 27 de 1917 rompe con esta lógica. Resultado de la Revolución de 1910, la Constitución de 1917 reestructura las formas de propiedad e incluye a los campesinos como actores dentro de un proyecto de Nación. Es decir, intenta distribuir, de forma más equitativa, la propiedad de las tierras, aguas y recursos que existían dentro del territorio nacional para evitar su concentración en pocas personas e impedir la explotación de la mano de obra campesina.

Los postulados plasmados en el artículo 27 responden a la destrucción de los resultados de un largo proceso de concentración de tierras que significaba para los campesinos el despojo de sus tierras y su proletarización, y que representaba para el Estado un debilitamiento frente a los poderes locales. Es decir, la concentración de tierra, de alguna manera, dificultaba la concentración del poder político del Estado nacional, ya que daba lugar a la existencia de poderes regionales fragmentados que respondían a los intereses particulares.

Para comprender la importancia de los postulados del artículo 27 de 1917, es necesario conocer una de las causas que originaron la incorporación de los campesinos en el movimiento armado de 1910: la concentración de tierra.

1.1. Antecedentes de la concentración de tierra en México

Ubicar el proceso de concentración de tierra nos remonta jurídicamente a la conquista del nuevo mundo con las *Bulas Alejandrinas de 1493*⁴, pero es específicamente entre 1856 y 1910, periodo en que el poder político comienza a centralizarse⁵, cuando dicho proceso se agudiza. El principal objetivo de este proceso fue la desestructuración de la propiedad comunal para consolidar la propiedad privada, que permitiría el desarrollo del capitalismo, revitalizando el campo mexicano y, a su vez, fortaleciendo al mismo Estado⁶.

Durante los 54 años de agudización del proceso de concentración de tierra, los campesinos de las comunidades existentes en las tres regiones del país, norte, centro y sur, reaccionaron de diferentes formas frente al despojo de tierras,

⁴ Específicamente a la bula papal *Inter Caetera-A*, también conocida como *Noverint Universi*, de mayo de 1493, que determina que “todo lo descubierto y por descubrirse al oeste del meridiano [...] es y será de los Reyes Católicos con obligación de evangelizar a los habitantes del nuevo mundo.” Teóricamente, dicha “donación papal” presuponía que los indígenas no podían ser despojados por los Reyes, siempre y cuando los *infieles* los hayan reconocido como autoridad. Luis Weekmann, *Las bulas alejandrinas de 1493: la teoría política del papado medieval. Estudio de la supremacía papal sobre las Islas 1091-1493*, México, UNAM, 1949, pp. 253-261 y Andrés Molina Enríquez, *Los grandes problemas nacionales*, México, Era, 1983, pp. 94-95.

⁵ Hira De Gortari, “La política en la formación del Estado Nacional”, en *Revista Mexicana de Sociología*, n° 1, 1982.

⁶ La promulgación en 1856 de la *Ley de desamortización de las fincas rústicas y urbanas de las corporaciones religiosas y civiles* (Ley Lerdo) tenía como principal objetivo liberar las tierras de las corporaciones religiosas para disminuir el poder con el que contaban, así como las propiedades de las comunidades indígenas para abrir un mercado de tierras y lograr una igualdad de tenencia de propiedad para los ciudadanos mexicanos, ideal de los liberales mexicanos del siglo XIX. T. G. Powell, *El liberalismo y el campesinado en el centro de México (1850-1076)*, México, SEP (Colección Sepsetentas, núm. 122), 1974. Por su parte, las leyes que se promulgaron entre 1883 y 1910, conocidas como *Leyes de colonización y tierras baldías*, continuaron con el proceso de concentración, apoyadas por el desempeño de las compañías deslindadoras, que fueron la base de la política agraria del porfiriato. Estas leyes pretendieron promover un desarrollo económico para la consolidación de un Estado fuerte y centralizado. Véase a este respecto Michel Gutelman, *Capitalismo y Reforma Agraria en México*, México, Era, 1974 y Friederich Katz, *Ensayos Mexicanos*, México, Alianza, 1994, pp. 187-210.

pues no todas las comunidades fueron afectadas de igual manera, de modo que no se incorporaron de la misma forma al *desarrollo* económico porfiriano. En el norte del país, de economía diversificada y con una producción orientada al mercado nacional e internacional, las relaciones laborales dentro de las haciendas no eran tan rígidas como en el centro y el sur del país, donde no existía una industria capaz de absorber la abundante mano de obra resultado del acaparamiento de las tierras comunales.⁷

Contrario a lo que podría parecer, no todos los campesinos se unieron al levantamiento armado de 1910, pues la participación de los trabajadores de las haciendas no dependió del grado de explotación⁸, ya que aquellos que participaron en la lucha fueron principalmente los campesinos despojados de sus tierras.⁹ La participación de éstos se manifestó por medio de levantamientos armados que surgieron a la par del proceso de concentración de tierra.¹⁰

Si bien es cierto que los campesinos fueron la principal base social de la Revolución mexicana de 1910, ésta no puede ser reducida solamente a un movimiento meramente social o político, sino que debe de ser entendida como

⁷ Las relaciones laborales en cada hacienda fueron diferentes y dependían en gran parte de su ubicación geográfica. Los trabajadores del norte contaban con mayor movilidad laboral; en el centro, algunos trabajadores reforzaron sus lazos con las haciendas por medio del peonaje por endeudamiento, en tanto para otros, el peonaje fue causa de malestar y resistencia a abandonar sus tierras; los trabajadores del sur, por la heterogeneidad de su origen, fueron expuestos al reforzamiento del peonaje por endeudamiento, mediante un sistema jerárquico -al interior de la hacienda- y represor, encabezado por las autoridades nacionales (ejército, cuerpos policiales, autoridades locales y caciques), que obligaban a los trabajadores a permanecer en las haciendas en las peores condiciones laborales. Es así como la masa rural de trabajadores debe pensarse como vaqueros, peones acasillados, trabajadores eventuales, arrendatarios o medieros. Friederich Katz, *Ibíd.*; Antonio García de León, "Los contornos regionales del problema de la tierra en la Revolución Mexicana", en *Revista Mexicana de Sociología*, n° 3, 1987.

⁸ Friederich, Katz, *Ibíd.*

⁹ Los movimientos campesinos que se expresaron dentro del movimiento revolucionario de 1910 se caracterizaron por la heterogeneidad en las escalas de intensidad del conflicto. Su principal objetivo fue la recuperación de las tierras comunales y su oposición a la centralización política porfiriana, su composición nunca estuvo definida por una clase social, pues dependieron de figuras centrales, tradicionales y carismáticas, y defendieron proyectos locales y no nacionales. Alan Knight, "Caudillos y Campesinos en el México revolucionario", en David Brading, *Caudillos y campesinos en la Revolución Mexicana*, México, FCE, 2005, pp. 32-81.

¹⁰ Ciertamente, la mayoría de las rebeliones agrarias tiene su origen en el periodo de la Colonia, pero es en el porfiriato cuando las rebeliones tienen su desenlace. En este sentido, Moisés González Navarro afirma que la Revolución mexicana es una prolongación de este tipo de rebeliones. Moisés González Navarro, *La Confederación Nacional Campesina en la Reforma Agraria Mexicana*, México, UNAM, 1977, p. 15.

una concatenación de hechos surgidos por diferentes causas. Al respecto, Arnaldo Córdova señala:

[...] primero lo que desencadenó la Revolución y derribó la dictadura, para decirlo con la expresión de Madero, fue el 'reclamo democrático'; segundo la cuestión de la tierra, que siempre fue la causa profunda del movimiento de masas de la Revolución; tercero, una nueva concepción del Estado, dotado de un Poder Ejecutivo fuerte y predominante en el sistema de división de poderes; la nueva doctrina internacional que debemos, en sus términos originales, a Carranza; quinto, el nuevo derecho de trabajo, que los pocos y muy débiles movimientos obreros con los que se inició el movimiento revolucionario no pudieron o no quisieron formular como bandera propia y que, en cambio, fue desarrollada por los constitucionalistas en el texto del artículo 123 de la Constitución [...]¹¹

La diversidad de las causas por las que surge la Revolución de 1910 nos ayuda a identificar claramente la diversidad de los proyectos de las facciones revolucionarias¹². La síntesis de estas demandas en el Plan de San Luis, de Madero, fue un catalizador para la movilización de las masas, que para entonces ya habían demostrado su inconformidad con el *status quo* del porfiriato.

Por lo que respecta a la estructura agraria anterior a 1910, ésta se encontraba distribuida, según datos revelados por el general Gildardo Magaña, de la siguiente forma: hacendados españoles y criollos, además de 267 propietarios,

¹¹ Arnaldo Córdova, "La ideología de la revolución mexicana en la perspectiva de un siglo", en Alicia Mayer (coord.), *México en tres momentos: 1810-1910-2010. Hacia la conmemoración del Bicentenario de la Independencia y el centenario de la Revolución Mexicana. Retos y perspectivas*, Instituto de Investigaciones Históricas/UNAM, México, 2007, t. 2, pp. 325-332.

¹² Las diferencias más marcadas entre los proyectos revolucionarios de cada facción se encontraban en los objetivos políticos, e incluso en materia agraria las posturas diferían notablemente. Madero, con una demanda democrática, sustentaba el *sufragio efectivo y la no reelección*, reducía el tema agrario a la restitución de tierras a las comunidades; de tal manera que sus postulados impactaban someramente en la tenencia de la tierra existente, no así en la estructura de poder político a nivel nacional. Los zapatistas, por su parte, se abocaron a luchar en defensa de sus tierras y de su tradición comunal en el nivel más local; los villistas demandaban la delimitación de la propiedad y la repartición de los grandes latifundios entre los trabajadores agrícolas del norte.

Sin embargo, es importante señalar al respecto la coincidencia entre villistas y zapatistas en la Convención Revolucionaria del 26 de octubre de 1915. Reglamentando el Plan de Ayala de 1911, la Ley Agraria de esta Convención determinó que la propiedad de las tierras y aguas pertenecen a la Nación, reconocía los derechos de las comunidades, pueblos y rancherías para poseer y administrar tierras; así mismo, se acordaba que todo mexicano contaba con el derecho de poseer tierras en la modalidad de pequeña propiedad delimitando la extensión de la misma; y obligaba al Ministerio de Agricultura y Colonización, así como a los gobiernos estatales y municipales, a llevar a cabo las expropiaciones a *los enemigos de la Revolución*. "Ley Agraria de la Soberana Convención Revolucionaria", en Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución Mexicana*, México, Era, 1980, pp. 471-477.

poseían 167 968 814 hectáreas; mientras que 32 031 186 de hectáreas pertenecían a hacendados extranjeros (no españoles), mexicanos que radicaban en el extranjero, pequeños propietarios, mestizos, comunidades indígenas que habían sido despojadas y al Estado.¹³

Ante este panorama, el plan de Madero impactó en los campesinos despojados de sus tierras en el momento en que se compromete a restituirlas.¹⁴ La participación campesina en el movimiento de 1910 fue esencial, pues no sólo sirvió como base social en la lucha armada, sino que se insertó como uno de los pedestales en los que se funda la estructura política mexicana, a partir de que las demandas de restitución y reparto de tierras son elevadas a rango constitucional en 1917.

1.2. La originalidad agraria y el artículo 27 de 1917

La configuración del artículo 27 de la Constitución Política de 1917 fue el resultado de un proceso histórico del que se rescatan las diferentes concepciones de propiedad agraria de las heterogéneas regiones del país, a saber, la propiedad ejidal, la propiedad comunal y la propiedad privada. El reconocimiento de estos tres regímenes de propiedad, y su incorporación dentro de un proyecto de nación, puede ser considerado como el resultado más *original* surgido de la Revolución Mexicana.

La *originalidad* a la que me refiero va más allá de concebir a la propiedad social¹⁵ como un nuevo régimen de tenencia de la tierra. Se trata no sólo del

¹³ Michel Gutelman, *op. cit.*, p. 40.

¹⁴ El Plan de San Luis, en su artículo tercero, señala: "Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, ya por acuerdo de la Secretaria de Fomento o por fallo 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 exigirá a los que adquirieron de un modo tan inmoral o a su herederos que les restituyan a sus primitivos propietarios, a quien pagaran también la indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en el caso de que los 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." Francisco I. Madero, *Plan de San Luis*, 5 de octubre de 1910.

¹⁵ La propiedad social, considerada por muchos juristas como la más novedosa aportación mexicana en el derecho agrario, consistía en reconocer que la propiedad tenía una *función*

reconocimiento de las diversas formas de propiedad existentes en las diferentes regiones del país, sino de su integración en un proyecto de Nación, en el que el Estado es considerado el ente supremo de la organización social y política para el desarrollo del país.

La *originalidad* agraria es el resultado de un proceso complejo en el que convergen la existencia de las tradiciones precortesianas de propiedad comunal y las introducidas durante la Conquista y la Colonia, que se fundamentaban en la legislación Indiana, y tenían como principal objetivo *el respeto a las costumbres de los pueblos en todo lo compatible con la nueva cultura*.¹⁶

La propiedad privada y la ejidal, como dos nuevas formas de propiedad agraria, se configuran, junto con la propiedad comunal, como las formas constantes en la historia de las estructuras agrarias en México.

Con base en lo anterior, podemos considerar que el artículo 27 de 1917 es una síntesis de las tres estructuras agrarias que existieron paralelas al proceso de conformación del Estado mexicano (ANEXO 1).

La propiedad comunal, la propiedad ejidal y la propiedad privada, además de la concentración de la autoridad agraria en una sola persona y de dotar de derecho absoluto y perpetuo al *soberano* sobre el territorio nacional (que comprende tierras, aguas, suelo y subsuelo), son elementos que el Constituyente de 1916 recupera, desde su pasado precortesiano, colonial e incluso del periodo de la Reforma, para crear una nueva estructura agraria y, a su vez, una estructura de poder que respondiera a las demandas de restitución

social para los campesinos, que consistía en proporcionar un sustento para satisfacer sus necesidades alimentarias básicas, y que además organizaba la vida de los campesinos. Esta concepción es retomada del *Calpulli*, entendido como el fundamento de la organización de los pueblos precortesianos; con base en la organización jerárquica de la propiedad y, por tanto, de la sociedad. La *función social* de la propiedad se fundaba en la idea de que el usufructo de la tierra lo gozaba aquel que la trabajaba, aunque la propiedad de la tierra era de la comunidad, además de que proveía la subsistencia del pueblo y permitía cubrir las necesidades del Estado. Víctor Manzanilla-Schaffer, *op. cit.*, pp. 72-73.

¹⁶*Ibid.*, p. 227. Véase también el capítulo “San Agustín y América”, de David Brading, apartado dedicado a fray Bartolomé de las Casas, donde el autor señala que el fraile dominico en su *Apología* y su *Tratado comprobatorio* sostiene que “el paganismo o infidelidad de los indios no invalidan en modo alguno sus derechos naturales al autogobierno, la propiedad y la libertad”, y, en este sentido, la empresa de la encomienda cancela su fin en el momento que no cumple su función evangelizadora. David Brading, *Mito y profecía en la historia de México*, México, FCE, 2003, pp. 23-78.

de tierras de las comunidades despojadas; estructura cuyo objetivo era el respeto a la propiedad privada y el desmantelamiento del latifundio y de los poderes locales que éste sustentaba, y que durante más de trescientos años se consolidaron a costa de las tierras comunales, debilitando los lazos solidarios que se tejían en estas comunidades.

Así, el artículo 27 es la base formal en la que se reacomodan las diferentes fuerzas rurales: campesinos, trabajadores rurales, latifundistas y el Estado, en favor de un proyecto de Nación.

La *originalidad* de la estructura agraria de 1917 radica en la incorporación de cuatro elementos fundamentales que tienen como objetivos: a) terminar con la concentración de la tierra, resultado, principalmente, de las leyes promulgadas entre 1857 y 1906; b) configurar una nueva estructura agraria que se sustenta en el reconocimiento de nuevos actores en el desarrollo rural del país; y c) legitimar al naciente Estado con base en esta nueva estructura agraria.

Estos tres elementos, incorporados a la letra del artículo 27, son:

1. La propiedad territorial corresponde a la Nación, concierne a ella transmitir el dominio de las tierras a los particulares para constituir la propiedad privada y la social.
2. El poder Ejecutivo de la Nación cuenta con atribuciones legislativas y judiciales en materia agraria.
3. El ejido y la propiedad comunal son considerados como propiedad social.¹⁷
4. El reparto agrario, como mandato constitucional, es el mecanismo para desestructurar el latifundismo y constituir la propiedad social mediante la restitución de tierras comunales y la dotación de ejidos.

Al reivindicar el dominio absoluto de la Nación sobre la propiedad, ésta se presenta como el ente regulador de la estructura agraria, pues es ella la que

¹⁷ La principal diferencia entre el ejido y la propiedad comunal es su origen y su función. La primera se instaura durante la colonia como una extensión de tierras dotadas a los pueblos, destinada a dividir el ganado de los españoles y los indígenas; servía, además, para extensión de la población y su recreación; la propiedad comunal, por su parte, es un resabio del *Calpulli*, entendido como una demarcación territorial de los pueblos precortesianos, en la que se constituía su organización social, económica y política. *Ibíd.*, p. 264.

origina la propiedad y la que decide su existencia¹⁸, teniendo el derecho de transmitirla a los particulares con las características de *inembargable, imprescriptible e inalienable*,¹⁹ que condicionan su uso y aprovechamiento a favor de la colectividad.

A propósito, el artículo 27 constitucional señala:

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 derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

La Nación tendrá todo el tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública para su conservación.

[...] el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares, o sociedades civiles o comerciales conforme las leyes mexicanas, con la condición de que establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos que trata y se cumplan los requisitos que prevengan las leyes.²⁰

Que la nación impusiera a la propiedad las modalidades en beneficio del bien común rompía con la idea de considerar a la propiedad privada un derecho

¹⁸ Al determinar que el dominio absoluto de la propiedad corresponde al *soberano*, la Constitución de 1917 retoma un precepto fundamental de la estructura agraria de la Colonia. “La concepción de la propiedad en la legislación indiana durante este periodo fue distinta a la romanista, dada la tutela y las restricciones impuestos a la propiedad. Si bien el sistema de propiedad impuesto en México se reprodujo a imagen y semejanza al prevaleciente en España, se establecieron profundas diferencias en cuanto al contenido de los modelos en particular, pues, de entrada, toda la propiedad tuvo como fuente principal a la Corona, la cual era la única que podía considerarse absoluta. Juan Carlos Pérez Castañeda, *El nuevo sistema de propiedad en México*, México, Textos y Contextos, 2002, p. 32.

¹⁹ Estas características de inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad de la propiedad, se recuperan de la concepción de propiedad de la época precortesiana. La propiedad para estos pueblos no era concebida en el sentido romano. El *ius fruendi*, el *ius abutendi* y el *ius utendi*, es decir, el derecho de percibir los frutos de la misma, el derecho de usar en beneficio propio la propiedad y el derecho de dominio de la propiedad, no eran considerados como características de la propiedad, sino que estas pertenecían a una sola persona: *el Señor Supremo*, que contaba con el derecho de disponer de la tierra y cederla a quien considerara oportuno para que su *función social* no se alterara en calidad de posesión, sino de dominio; es por esta razón que la propiedad privada no existió en esta época. Francisco González de Cossío, *Historia de la tenencia de la tierra y explotación del campo desde la época precortesiana hasta las leyes del 6 de enero de 1915*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1957 y Juan Carlos Pérez Castañeda, *op. cit.*, p. 16.

²⁰ Jorge Carpizo, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, Coordinación de Ciencias y Humanidades, UNAM, Segunda Edición, 1973, p. 139.

sagrado, inviolable e imprescriptible, para dar paso a un *novedoso* régimen de propiedad: la propiedad social, sustentada en la propiedad comunal y el ejido.

La propiedad social imponía ciertas restricciones a la propiedad que la protegían de la comercialización y su arrendamiento; además, refrendaba su carácter social mediante:

[...] reglas impuestas para el usufructo de la tierra en el interior de los núcleos agrarios y la salvaguarda de los derechos de los menores de edad, las mujeres y los incapacitados; [con] la obligación de mantenerse en constante explotación.²¹

La existencia de una *máxima autoridad agraria* que se concentre en una sola persona ha sido una constante dentro de las cinco estructuras agrarias existentes en México (ANEXO 1). El Hueytlatoani, el Rey y el Poder Ejecutivo han fungido como la figura bajo la cual se articulaban las facultades administrativas, legislativas y jurisdiccionales en materia agraria. Durante la redacción del artículo 27 encontramos presente la intervención del Poder Ejecutivo, pues de él dependen: a) la reglamentación de la extracción de los recursos naturales; b) la utilización de las zonas vedadas; c) la concesiones a los particulares para el uso y aprovechamiento de los recursos; d) el establecimiento de las reservas nacionales; e) la mediación de los conflictos agrarios como suprema autoridad agraria; e) la fijación de la extensión de terrenos que puedan adquirir, poseer o administrar las sociedades comerciales; f) el nombramiento de los integrantes del cuerpo consultivo agrario, organismo encargado de la valoración de la acciones agrarias; y g) la declaración de la nulidad de los contratos anteriores a 1856 cuando se perjudicara al interés público.²²

Así que las facultades que se le otorgan al Poder Ejecutivo en materia agraria son, en ese momento, parte del naciente régimen presidencialista mexicano.

De igual manera, el reparto agrario, contemplado en las fracciones VII y X como mandato constitucional, constituyó el elemento de justicia social y el mecanismo adecuado para considerar a *los campesinos*, en *colectivo*, como

²¹ Juan Carlos Pérez Castañeda, *ibíd.*, p. 48.

²² Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, *op. cit.*, p. 154.

uno de los motores de las fuerzas económicas y políticas del naciente Estado mexicano.²³

Es mediante la redistribución de tierras que el Estado va a relacionarse con los campesinos, desplegando una estructura administrativa que tenía como objetivo principal que el reparto de tierras fuera un procedimiento legítimo, introduciendo en este proceso una representación campesina que diera cuenta de la legalidad de la dotación o la restitución que se exigía. Al respecto, el artículo 27 señalaba:

XI. Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo, y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

a. Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución;

b. Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas, que serán designadas por el Presidente de la República, y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen;

c. Una comisión mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado y en el Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen;

d. Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios;

e. Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos²⁴

Al estructurarse orgánicamente, el reparto agrario se institucionaliza como una extensión más del Poder Ejecutivo. Esto hace de la Reforma Agraria un proceso político-administrativo que posteriormente será el talón de Aquiles del

²³ En las fracciones VI y X se señala: VII. Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden estado comunal tendrán la capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan [...]; X Los núcleos de población que carezcan de ejido o que puedan lograr su restitución por falta de títulos serán dotados de tierras y aguas suficientes para constituirlo conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará el terreno a fin tomándolo del que se encuentre de inmediato a los pueblos interesados. La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad, o a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras.

Es en estos dos artículos que se define a los sujetos de derecho agrario como al conjunto de personas que al guardar estado comunal o ejidal se comprometen a acatar las decisiones en materia agraria que se tomen al respecto de su posesión, por ello es necesario la delimitación de las propiedades. <http://www.constitucion.gob.mx>. [Consulta: 27 de febrero 2008].

²⁴ <http://www.constitucion.gob.mx>. [Consulta: 27 de febrero 2008].

reparto agrario, a causa de la burocratización que sufriría el procedimiento de dotación y restitución de tierras; pero, además, porque en él, las pugnas entre los gobiernos locales y el gobierno federal retrasarían el mismo proceso agrario.²⁵

Podría decirse, entonces, que la *originalidad* agraria surgida en 1917 puede definirse como el proceso mediante el cual la Nación se reconoce como la principal fuente originaria de la propiedad, retomando las principales concepciones de propiedad existentes en el país, que se expresaron en el levantamiento armado de 1910 y trascendieron su localismo para incorporarse en un proyecto de nación. Además de incorporar un *nuevo* régimen de propiedad, la propiedad social fue una de las bases en las que se sostendrá el régimen político mexicano surgido de la Revolución de 1910.

La incorporación de las demandas agrarias de las distintas facciones revolucionarias, en el texto constitucional de 1917, fue una “victoria para los campesinos”; en primer lugar, porque se les reconoce como sujetos de derecho, aunque solamente de forma colectiva, al señalar en su fracción VI del artículo 27:

VI. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III [Instituciones de beneficencia], IV [Sociedades comerciales] y V [Los bancos], así como de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución.²⁶

²⁵ El proceso administrativo del reparto agrario al que se hace referencia se encuentra en el párrafo XII del artículo 27, cuando señala: “XII. Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores. Los gobernadores turnarán las solicitudes a las comisiones mixtas, las que sustanciarán los expedientes en plazo perentorio y emitirán dictamen; los gobernadores de los Estados aprobarán o modificarán el dictamen de las comisiones mixtas y ordenarán que se dé posesión inmediata de las superficies que, en su concepto, procedan. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución. Cuando los gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fije la ley, se considerará desaprobado el dictamen de las comisiones mixtas y se turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal. Inversamente, cuando las comisiones mixtas no formulen dictamen en plazo perentorio, los gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión que juzguen procedente”, <http://www.constitucion.gob.mx>. [Consulta 27 de febrero 2008].

²⁶ <http://www.constitucion.gob.mx>. [Consulta: 27 de febrero 2008].

Y, en segundo, porque la promulgación del artículo 27 significó la posibilidad de recuperar las tierras despojadas y la dotación de tierras a aquellos pueblos que carecían de ellas.

Sin embargo, hay que decir que este reconocimiento del campesino frente al gobierno se sustentó en una relación desigual que se fundamentó en lo que algunos académicos caracterizan como la *teoría del infante rural*, que sostiene una desigualdad de origen del campesino y el papel protagónico del gobierno en beneficio de éste, principalmente por el daño que habían sufrido las tierras comunales durante el periodo más agudo de la concentración de tierras.²⁷

Bajo este supuesto, el campesino estará bajo la tutela del Estado, durante casi sesenta años, y dependerá del gobierno su bienestar social y moral; y será éste el que determine en qué condiciones el campesino produce, consume y existe.

1.3. El Reparto Agrario en la formación del poder político

La consolidación de un Estado fuerte, sustentado en las reformas sociales conquistadas por las masas campesinas y obreras, además de la concentración de poder en el Poder Ejecutivo, basado en las facultades extra jurisdiccionales y legislativas, fue el principal objetivo de la Constitución de 1917. Así, el desmantelar la base de poder porfiriana y fungir como árbitro dentro de los sectores de la producción, fueron unas de las principales tareas del nuevo Estado mexicano.

Las implicaciones políticas de la promulgación del artículo 27 se dieron en tres momentos claves para la construcción de la estructura de poder surgida del Constituyente de 1916. El primer momento se ubica en el periodo de 1917 a 1929, lapso de tiempo dentro del cual la demanda del reparto agrario legitimó la lucha entre caudillos por el poder. El segundo momento, que va de 1929 a 1934, la misma demanda sirvió para garantizar la paz social institucionalizando el conflicto y, de alguna manera, neutralizar militarmente a los líderes

²⁷ Gustavo Gordillo, "El leviatán rural y la nueva sociabilidad política", en Jorge Zepeda Patterson (coord.), *Las sociedades rurales Hoy*, México, El Colegio de Michoacán, 1988, p. 225.

revolucionarios locales; a este respecto el reparto agrario fue el principal mecanismo por medio del que se utilizó para conseguir este objetivo. En el tercer momento, 1934-1940, los preceptos sociales de los artículos 27 y 123 fueron el marco ideológico por medio del cual se crearon instituciones nuevas y se consolidaron las bases de la colaboración social con el Estado pos revolucionario. Es así como las demandas recogidas dentro de estos artículos fueron armas políticas en la medida que podían cumplirse.

La importancia de neutralizar los poderes locales para la construcción de un Estado fuerte capaz de intervenir en la vida política y social del país era vital. La mayoría de los líderes revolucionarios que surgieron durante y después de la lucha revolucionaria pueden ser considerados *caudillos locales*²⁸ a la cabeza de movimientos agrarios que requerían la presencia popular como condición de éxito para mantener o alcanzar el poder político; o bien, para garantizar su influencia en alguna región. A cambio de la movilización política de las masas, los caudillos se comprometían a llevar a cabo acciones agrarias contundentes.

La limitada demanda de los campesinos, principalmente aquella que se refería a la restitución de tierras, además de la *incapacidad del Estado* por convertirse en el principal agente del desarrollo y de la aplicación de una política agraria *conservadora* entre 1917 y 1929, mostraba al Reparto Agrario más que como una victoria como *fracaso* de la Revolución,²⁹ propiciando el fortalecimiento de un agrarismo armado en apoyo a los caudillos locales.

²⁸ No es objetivo de esta investigación hacer un estudio detallado del caudillismo revolucionario, pero sí es conveniente señalar a qué nos referimos con el concepto de *caudillo*. Retomando la concepción de Alan Knight, un caudillo, en el sentido clásico del concepto, se refiere a la búsqueda y conquista violenta e inestable del poder y la riqueza, basada en el dominio protegido-protector en una sociedad que carece de instituciones. En el caso mexicano, este concepto aplica hasta 1870, debido a que en el porfirismo las relaciones de poder se dieron de una forma más estable, basada en el *paternalismo* y en la *nueva riqueza generada por el desarrollo económico*. Con el levantamiento armado se retorna al caudillismo clásico, que se caracterizó durante este periodo por: contar con una autoridad basada en la tradición y en el carisma (en términos weberianos), pues surgían casi siempre del interior de las comunidades; la lealtad se derivaba de las relaciones personales; se sostenía en una base social homogénea; era inestable en cuanto a la obediencia de una autoridad central; su movimiento era local e individualista, casi siempre dependía de la figura del caudillo; su proyecto se fundamentaba en el México *viejo* de las comunidades y las haciendas. Alan Knight, *op. cit.*, pp. 59-85.

²⁹ Al respecto, Arnaldo Córdova señala: "La reforma agraria, particularmente, se había convertido simplemente en un instrumento de manipulación de las masas campesinas, mediante limitados repartos agrarios, muchas veces sólo de terrenos nacionales, que de ningún modo habían contribuido a transformar las relaciones de propiedad en contra de las

Las relaciones entre caudillos y campesinos que se fortalecían y se radicalizaban en el nivel local y regional amenazaron el poder central que el grupo sonoreense, liderado por Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, intentaba consolidar; los principales ejemplos fueron los movimientos encabezados por Adalberto Tejeda en Veracruz y Saturnino Cedillo en San Luis Potosí.

Los principales caudillos, además de Saturnino Cedillo y Adalberto Tejeda, Francisco Mújica y Lázaro Cárdenas en Michoacán, Felipe Carrillo Puerto en Yucatán y Emilio Portes Gil en Tamaulipas, entre otros, vieron en la masa campesina el apoyo para sostener su poder local, llevando a muchos de ellos a constituir organizaciones campesinas enfocadas la mayoría de ellas a legitimar la confrontación entre estos caudillos y el gobierno federal.

La importancia de la existencia de organizaciones campesinas frente al primer intento de cancelar el reparto de tierras consistió en evidenciar la *moderada* política agraria que desde el gobierno de Venustiano Carranza se aplicó.

De entre las organizaciones agrarias a nivel regional y nacional más importantes se destacan: el Partido Nacional Agrario (PNA), en 1920; la Confederación Nacional Agraria (CNA), en 1923; la Liga de Comunidades Agrarias de Veracruz (LCAV), en 1923, que sería la base de la Liga Nacional Campesina (LNC), formada en 1926; además de la Confederación Campesina Mexicana (CCM), en 1933. El surgimiento de dichas organizaciones respondió directamente a la defensa del reparto agrario y de los derechos de los trabajadores agrícolas. Indirectamente, la organización *nacional* campesina, representada principalmente por la CCM, pretendía unificar y homogeneizar el movimiento campesino, dándole un contenido específico, el de velar por el *cumplimiento* de los principios del artículo 27, que sería la base en la que se justificaría la incorporación de los campesinos al proyecto revolucionario, y que se materializará con el gobierno del General Cárdenas.

cuales se había llevado a cabo el movimiento revolucionario. La revolución había sostenido el principio de destruir el monopolio de la propiedad de la tierra en una cuantas manos, como requisito indispensable del progreso de México; los gobiernos revolucionarios no sólo echaron al olvido este principio, sino que intentaron por todos los medios a su alcance conservar la vieja clase dominante y asimilarla a la nueva que se iba organizando." Arnaldo Córdova, *La política de masas del cardenismo*, México, Era, 1974, p.14.

El papel que las organizaciones campesinas desempeñaron en la arena política, anterior a la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), en 1929, consistió en ser la base social de los caudillos *modernos* en la lucha por el poder político³⁰. El PNA, por ejemplo, fue uno de los principales apoyos en la reelección de Obregón en 1926, pues hasta el último año de su gobierno, en 1924, el PNA fue considerado como el partido más poderoso en el país; incluso, fue elemento clave para que Luis Napoleón Morones, líder de la Confederación Regional de Obrera Mexicana (CROM), renunciara a su puesto como líder de la principal organización obrera en el gobierno de Calles para aclarar la muerte del último Caudillo.³¹

No obstante, frente a los intentos fallidos de unificación de los campesinos por parte de las diferentes confederaciones y ligas agrarias e incluso del PNA, las organizaciones campesinas no dejaban de ser intentos locales que respondían a intereses muy particulares. Por ejemplo, la LNC, que tiene su antecedente inmediato en la Liga de Comunidades Agrarias de Veracruz fundada por Úrsulo Galván, y considerada como una de las organizaciones agrarias más radicales, se sustentó en las armas y en el reparto agrario para lograr una base sólida de poder y autonomía local a favor de Adalberto Tejeda.

Por su parte, la asociación del PNA en la institucionalización de la Revolución, en 1929, tuvo como objeto no solamente formar parte de las “fuerzas revolucionarias del país”, sino que, además, justificó el objetivo del Partido, que era asegurar la transmisión pacífica del poder apoyando a *su* candidato, Aron Sáenz, viejo obregonista, dentro de la contienda en el partido por la presidencia en 1930. Candidatura que se vio opacada por el triunfo de Pascual Ortiz Rubio.

El PNR, en su programa político, pugnaba por el cumplimiento de los artículos 27 y 123 constitucionales, con el fin de que las masas logaran organizarse y cohesionarse bajo el programa del partido. En materia agraria:

³⁰ La creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) respondió a la necesidad de llenar el vacío de poder que dejó la muerte de Obregón para poder transmitir pacíficamente el poder político dentro de la misma *familia revolucionaria*. Por ello es que el PNR, más que un partido político, funcionó como un instrumento electoral del gobierno, pues contaba con las fuerzas armadas y el financiamiento público para garantizar la transmisión pacífica del poder.

³¹ Medin, Tzvi, *El minimato presidencial: Historia política del Maximato. 1928-1935*, México, Era, 1982, pp. 29- 38.

Propugnaba por dos soluciones al problema agrario. La restitución y dotación de de ejidos para la clase rural más desvalida de pueblos y rancherías, y para la clase media (aparceros y colonos), o sea para hombres con mayores elementos y experiencia, a quienes no satisfacía la parcela ejidal, se continuaría la política de irrigación en fáciles condiciones de pago. La colonización interior, complemento de la segunda solución, proporcionaría tierras recién abiertas, tanto a mexicanos como a los extranjeros, siempre que estos últimos llenaran tres requisitos; 1) que las tierras que se les ofrecieran estuvieran preparadas para su inmediata explotación; 2) que se tratara de agricultores experimentados; 3) que garantizara contar con los fondos suficientes por lo menos hasta cuando alcanzara a la primera cosecha.³²

Durante el periodo conocido como el Maximato (1928-1935), el beneficio de las masas populares se fundamentó en una política que privilegiaba al individuo por encima de la organización social. Más aún, en este periodo pareció ser más relevante la estabilidad política antes que la aplicación de los preceptos revolucionarios, de aquí que se afirme que no existió una clara dimensión ideológica que abordara la problemática social, y que ésta se supeditara a la lucha por el poder en las confrontaciones personalistas de las diferentes facciones.³³

El desdibujamiento ideológico que se experimentó en el Maximato se ejemplifica claramente en la política agraria aplicada durante los gobiernos de Emilio Portes Gil (1929- 1930) y de Pascual Ortiz Rubio (1930-1934).

Durante el interinato de Portes Gil, uno de los agraristas más destacados, Calles, como Jefe Máximo, intentó limitar las acciones de reparto agrario que el presidente interino pretendía llevar a cabo, acciones que no se vieron confinadas del todo debido a que Portes Gil rechazó estas medidas ante la amenaza de la rebelión escobarista de 1929; sin embargo, la insistencia de Calles por la cancelación del reparto agrario en 1930, con el argumento de beneficiar tanto a ejidatarios, pequeños propietarios y hacendados, pretendió dar certidumbre a la propiedad, garantizando el desarrollo económico y el incremento de la producción agrícola.

³² Moisés González Navarro, *op.cit.*, p. 56.

³³ Al respecto, Tzvi Medin señala: "Calles y Ortiz Rubio, en constante pugna política, se veían en una postura común en pro de la moderación y la finalización de la Reforma Agraria para posibilitar la seguridad económica y el desarrollo de la producción. Cárdenas y Tejeda, agraristas activos y radicales, apoyaron de forma total en 1930 a Calles en lo político; Calles apoyó políticamente a Cárdenas y Cedillo, agraristas; Cárdenas se prestó a las maquinaciones políticas de Calles para eliminar a Portes Gil que había demostrado su agrarismo durante su breve interinato; y la lista podría seguir infinitamente." Tzvi Medin, *Ibíd.*, p. 95.

Con base en este argumento, el problema agrario comenzó a abordarse a nivel nacional como una negativa hacia el ejido y a favor de la pequeña propiedad y los grandes terratenientes, pero además el concepto de *peón acasillado*³⁴ fue ampliado de modo que se redujeron los grupos de campesinos con derecho a componer nuevos núcleos de población y, por ende, con derecho a ser dotados de tierras. Sin embargo, estas acciones legislativas no minaron las facultades de los gobernadores para repartir tierras y en algunos casos fortalecer su poder regional.

El mecanismo dual de poder del Maximato, que consistía en, por un lado, la supeditación del Poder Ejecutivo al Jefe Máximo, al PNR y al Congreso de la Unión; y, por otro, la misma supeditación del Ejecutivo hacia el Jefe Máximo y al Gobierno, invalidó la acción de cualquier grupo dentro del partido. La disciplina interna del partido, su legitimación por medio de la existencia de la oposición y la ausencia de algún grupo dominante dentro del partido que pudiera ser considerado como factor determinante en la toma de decisiones, sujetó a los diferentes grupos revolucionarios a las órdenes de Calles.

Los campesinos, ahora como una facción dentro del partido, se veían forzados a expresarse por medio del único canal que políticamente era válido, es decir, dentro del PNR.

1.4. La reivindicación agraria de la Revolución

La ineficacia de los gobiernos pos-revolucionarios por mantener el poder político, sin verse amenazados, consistió principalmente en una alianza poco equitativa con las masas rurales y obreras que los habían llevado al poder. La distancia que existía entre ellos daba cuenta del estancamiento ideológico que

³⁴ El 19 de diciembre de 1930 el Congreso de la Unión aprueba la iniciativa del gobierno relativa a la ampliación del concepto de peones acasillados, que no tenían derecho a dotaciones, al condicionamiento de la ampliación del ejido, al previo pago de las tierras afectadas y a la inafectabilidad de las propiedades dedicadas a cultivos industriales. *Ibid.*, p. 102.

había sufrido el gobierno revolucionario en este periodo, y motivaba levantamientos radicales como el de Adalberto Tejeda en Veracruz en 1932³⁵.

El estancamiento de las acciones revolucionarias de justicia social que, más que acciones reivindicativas, se habían convertido en instrumento de manipulación de las masas campesinas y obreras, y el distanciamiento entre las masas y el gobierno, se materializaba en el deterioro de las condiciones de vida de los obreros y los campesinos.

Los agraristas más radicales del PNR también se manifestaron ante el desdibujamiento ideológico de la Revolución fuera del partido. Las acciones agrarias emprendidas por algunos caudillos que fueron gobernadores, como el del mismo Tejeda, Cedillo, Portes Gil y Cárdenas, que son considerados los agraristas revolucionarios más destacados, contrastaban, porque dentro del partido acataban políticamente la jefatura de Calles, pero en el ámbito estatal expresaban abiertamente su agrarismo.³⁶ Estas acciones no cuestionaban el funcionamiento del PNR como mecanismo de transmisión pacífica del poder, pero evidenciaba la debilidad de un Poder Ejecutivo frente a los gobiernos de los estados en materia agraria.

La radicalización de los agraristas dentro del PNR fue consecuencia del surgimiento ideológico revolucionario, pues el levantamiento tejedista puso en la mesa la necesidad de una renovación ideológica. La necesidad de neutralizar y cooptar al tejedismo sería fundamental para definir la candidatura a la presidencia, pues el desmembramiento del levantamiento rural más radical que se había presentado hasta entonces lo llevaba a cabo uno de los agraristas de más renombre: Cárdenas³⁷.

³⁵ El movimiento armado de Tejeda en Veracruz, como la mayoría de los movimientos que surgieron en los años veintes, se organizó bajo la promesa del cumplimiento del reparto agrario invocando al pueblo en armas. Su radicalismo consistió en la movilización de las clases populares, la instalación de líderes en cargos municipales y legislativos, incluso dentro del PNR; del mismo modo, ayudó a la consolidación y a la independencia de grupos paramilitares y llevó a cabo reformas a la propiedad. Romana Falcón, "Veracruz, los límites del radicalismo en el campo", en *Revista Mexicana de Sociología*, n° 3, pp. 671-689.

³⁶ La base por medio de la que estos personajes obtuvieron su prestigio como agraristas se fundamenta en la fracción XII del artículo 27 de 1917. Berta Ulloa, *La constitución de 1917*, México, COLMEX (Colección Historia de México, 6), 1981.

³⁷ Entre los elementos que llevaron a Cárdenas a la presidencia también debemos considerar su papel como gobernador de Michoacán, su estado natal, y su periodo en la presidencia del PNR. Como gobernador de Michoacán sus acciones más importantes fueron el impulso a la

La candidatura del General Lázaro Cárdenas a la presidencia de la República no dependió de un solo factor. Sino que, además de la renovación ideológica dentro del PNR y la disolución del levantamiento tejedista, fue el resultado de una serie de procesos que desembocaron en la elección presidencial de 1934.

La candidatura de Cárdenas, además, dependió de la división de la élite política bajo el cobijo de Calles. El fracaso del mecanismo político del maximato evidenciaba que la dualidad de poder que sustentaba no era tan efectiva cuando éste dependía de una sola persona, pues aunque agrupaba a casi todas las facciones revolucionarias, Calles, como Jefe Máximo, definía la situación y se situaba dentro de ella, de tal manera que daba un estrecho margen de acción tanto para los integrantes del PNR como para los opositores.

Al mismo tiempo, la división dentro del Poder Legislativo, por elegir al candidato a la presidencia para el periodo de 1934-1940, entre Cárdenas (titular de la Secretaria de Guerra) y Manuel Pérez Treviño (presidente del PNR), reflejaba una labor de consenso poco común entre los grupos políticos, trabajo que rendiría frutos mediante el posicionamiento de Calles en la elección del candidato a la presidencia.

La ausencia de consenso en la candidatura de Cárdenas revelaba una gran cantidad de indecisos en la Cámara de Diputados y de Senadores. Para el 20 de mayo de 1933, la situación numérica en el congreso se encontraba de la siguiente forma³⁸:

educación popular, la ampliación del crédito agrícola; apoyó a la industria y el comercio, la construcción de caminos y escuelas, la formación de la Confederación Revolucionaria del Trabajo; durante su gestión como presidente del PNR, implantó el plebiscito para la designación de candidatos. *Comisión Nacional para la Celebración del 175 aniversario de la Independencia Nacional y 75 aniversario de la Revolución Mexicana*, Serie de Cuadernos Conmemorativos, N° 39, p. 16.

³⁸ Beatriz Rojas "La sucesión presidencial de 1934 y la familia revolucionaria", en *Relaciones*, Zamora, El Colegio de Michoacán, n°4, vol 1, otoño de 1980, pp. 41-75.

Grupo	C. de Diputados	C. de senadores	C. permanente
Cardenistas	88	34	16
Perestreviñistas	33	11	3
Tejedistas	9	1	1
Indefinidos	32	13	9

Además, la Confederación Campesina Mexicana (CCM), creada en mayo de 1933 y liderada por Emilio Portes Gil, fungió como una de las principales bases de apoyo al lanzamiento de la precandidatura de Cárdenas a la presidencia el 1 de junio, y fue importante para que el General contara con el apoyo suficiente dentro del partido. Y por último, la sugerida declinación de la candidatura de Pérez Treviño a la presidencia y la disciplina de éste dentro del partido dieron a Cárdenas el apoyo total de las diferentes facciones revolucionarias.

La síntesis de estos elementos desembocó en la designación de Cárdenas a la candidatura a la presidencia de la república para el periodo de 1934 a 1940, impulsada principalmente por los agraristas.

La candidatura de Cárdenas a la presidencia tenía un doble significado para la estructura política. Por un lado, abría la posibilidad de romper con la política *conservadora* del maximato y, por otra parte, anticipaba la posibilidad de una reestructuración en la relación entre el gobierno revolucionario y las masas, neutralizando a la oligarquía que se había consolidando en el poder desde 1917.

La declaración de Cárdenas como candidato a la presidencia, y la presentación del Plan Sexenal como plataforma ideológico-reivindicativa del sexenio de 1934-1940 el 3 de diciembre de 1933, fue un reto para los agraristas que lo llevaron a la presidencia de la República, así como para los callistas, pues la posición de éstos últimos en torno a temas sensibles, como la reforma agraria,

la política laboral y la educación, entre otros, debían ser claros para la acción del gobierno entrante. Los callistas pretendían mantener una postura *conservadora* al respecto, mientras que los elementos agraristas pretendían la reanudación del reparto agrario que había sido paralizado.

El Plan Sexenal fue la base para la configuración de las nuevas relaciones dentro de la estructura política. Señalaba, entre otras cosas, la intervención estatal en las áreas estratégicas (agraria, industrial, laboral y militar) para el desarrollo del país, con fundamento en un sistema de alianzas entre las bases sociales y el Estado, definiendo a éste último como el regulador de las actividades de la vida nacional.

Así se fue definiendo el accionar del gobierno cardenista y el surgimiento de la nueva estructura política mexicana, que se fincó principalmente en el cumplimiento de los preceptos revolucionarios más importantes bajo la actividad rectora del Estado y el cambio de la concepción de política fundamentada en la *organización e integración* de las masas dentro del aparato gubernamental.

La integración de las masas al aparato gubernamental se llevó a cabo mediante la organización y reducción de sus demandas, de manera que éstas se pudieran identificar con el fin de unificar a los grupos campesinos y obreros para terminar con los poderes locales que amenazaban la estabilidad del país, situación que hacía imposible la concentración del poder político del Estado revolucionario.

La estructura cardenista de poder consistió en una retroalimentación y apoyo de las diferentes organizaciones sociales por medio de la creación de instituciones que satisficieran las demandas de las masas y, a la vez, fortalecieran al Ejecutivo, teniendo como principal eje rector de la política al Estado mediante una organización vertical y corporativa.

Las bases sociales que se constituyeron en organizaciones que generaban representación³⁹ no tuvieron la misma naturaleza, porque no se constituyeron de la misma forma. Por ejemplo, la Confederación de Trabajadores de México

³⁹ Arnaldo Córdova, *La política de masas del cardenismo*, op. cit., p.63.

(CTM) se unificó con base en las antiguas estructuras obreras (CROM) que habían tomado parte en diferentes organizaciones políticas. Sin embargo, con lo que respecta a los campesinos, su organización se encontró estrechamente relacionada a la naturaleza del Estado surgido de la revolución, pues ésta, aunque también se fincó sobre estructuras ya establecidas, como lo fue la Confederación Campesina Mexicana (CCM) y las ligas agrarias, principalmente la de Veracruz, tuvo una estrecha relación con el Ejecutivo, en cuanto éste decreta la formación de una organización que unificara y representara a los campesinos mexicanos, tarea encomendada al partido únicamente.

A diferencia de sus antecesores, Cárdenas contaba con un proyecto claro de Nación, tanto en el orden político como económico. En lo político, consideraba que era primordial el fortalecimiento del Poder Ejecutivo y, por ende, del Estado. La primera medida política que toma es la ruptura con Calles como Jefe Máximo y con el mecanismo del maximato⁴⁰ en 1935, mediante el apoyo de los campesinos y los obreros, consolidando sus principales organizaciones y legitimando sus luchas en el ámbito laboral. La segunda medida fue conseguir la colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. En lo económico, buscaba un desarrollo para todos los sectores y áreas de producción por medio de la independencia económica del país y la intervención del Estado en áreas estratégicas de la producción, desarrollo que se caracterizó por un discurso nacionalista y proteccionista.

Así, en materia agraria, el cardenismo contaba con un proyecto bien definido, en el que el ejido era el elemento predominante, rector de la política agraria y de una nueva estructura social y económica, que tenía como principal objetivo la eliminación del latifundio, la protección del ejido y de la propiedad comunal y privada. Los postulados agrarios que habían sido plasmados en la Constitución de 1917 eran considerados seriamente para cumplir con su misión de justicia social. Arnaldo Córdova describe la política agraria de Cárdenas como el *renacimiento* de la reforma agraria en los siguientes términos:

⁴⁰ La ruptura de Cárdenas con el mecanismo dual del maximato, que supeditaba al Poder Ejecutivo al Poder legislativo, al Partido de Gobierno y al Jefe Máximo, se ejemplifica en la nueva recomposición de la estructura de poder, en la que el Poder Ejecutivo se sobrepone al Partido y al Poder Legislativo y concentra en su figura al Gobierno mexicano.

La reforma agraria renació como un gran proceso de reestructuración económica del campo y, a la vez, como un gigantesco plan de organización de la masa rural desde el punto de vista económico y social.[...] Los intereses de los campesinos se transformaron de golpe en interés del Estado; el *ejido* se hizo finalmente palanca y continente del nuevo orden rural, brazo poderoso que garantizaba la acción y vigilancia del Estado en el campo, y fragua en la que se forjaba la paz y tranquilidad que la Revolución había prometido al país. El paso dado por Cárdenas era decisivo; no se trataba sólo de repartir tierras, sino sobre todo de hacer que los campesinos volvieran hacer puntales del régimen revolucionario.⁴¹

La reestructuración de la relación entre las masas campesinas y el Estado reconocía las demandas campesinas y responsabilizaba a los campesinos a participar dentro de la nueva estructura política y económica, junto a un despliegue económico e institucional por parte del gobierno, definido como una *política agraria integral*, que consistía no sólo en repartir tierras sino también en la creación de instituciones (en el caso del Banco Nacional de Crédito Ejidal) y reglamentos que permitieron a los campesinos acceder a los recursos necesarios para hacer producir la tierra.

Parte importante de la política agraria integral de Cárdenas fue la organización política de los campesinos. La unificación de los campesinos gravitaba alrededor de la demanda del reparto agrario, esencialmente, dentro de una organización que no respondiera a intereses locales, sino a un solo interés: el del fortalecimiento del Estado, garantizando la concentración de poder en el Ejecutivo para que fuera una de las principales bases para el desarrollo económico del país y de su independencia económica.

En 1935 Cárdenas encomienda al Comité Ejecutivo Nacional del PNR la unificación y organización de los campesinos en la principal organización campesina reconocida por el gobierno. Y en 1938 surge la Confederación Nacional Campesina.

Este puede ser considerado el momento cumbre de la Reforma Agraria y de los campesinos en la estructura política mexicana. Pero también es el parte aguas que fortalece la relación dependiente entre el Estado mexicano y los campesinos, que será característica principal de lo que denominé la *época de la Reforma Agraria*, la cual dependerá principalmente de una política económica y de sumisión a los dictámenes del Ejecutivo, determinada siempre en beneficio del desarrollo la Nación.

⁴¹ Arnaldo, Córdova, *Ibidem*, p. 104.

Capítulo 2. La CNC en la época de la Reforma Agraria⁴²

La verdad es que fue más fácil a la Revolución Mexicana repartir las haciendas del porfirismo, que destruir los latifundios al amparo de la propia Revolución.

César Martino⁴³

La Reforma Agraria contemplada en el artículo 27 constitucional debe entenderse como un proceso de redistribución y restitución de la tierra que implicaba una organización administrativa del reparto agrario, que institucionalizaba la relación entre el gobierno y los campesinos.

Para comprender ésta relación, consideramos necesario identificar cuál fue el papel que desempeñó la CNC, principal organización de representación campesina, en la Reforma Agraria.

Entre 1934 y 1975, el reparto de tierras fue considerada una política de Estado que se ejecutó de forma intermitente, pero continua, debido a que a partir de 1937 el modelo económico supeditó el desarrollo agropecuario a la industrialización del país (ANEXO 4).

En cuarenta y un años, el reparto discontinuo⁴⁴ de tierras fue una característica de la política agraria de los gobiernos pos revolucionarios. Entre 1934 a 1975

⁴² Hablamos de *la época de la Reforma Agraria* para referirnos al periodo que va de 1934 a 1975, años en el que el discurso revolucionario del reparto agrario funcionó para legitimar las acciones en materia agraria del gobierno. Además, para señalar que el reparto agrario, entendido como política de Estado, no dejó de *cumplirse* durante casi 41 años; en algunos sexenios repartiendo más tierras que otros, algunas de mejor calidad que otras. Durante este periodo surgieron nuevas formas de concentración de tierra y de relaciones entre los campesinos y el gobierno que supeditaron a los primeros a las políticas económicas del Estado mexicano, dejando de lado los principios básicos que daban al reparto agrario su carácter reivindicativo.

⁴³ Citado en Armando Bartra, *Los herederos de zapata. Movimientos campesinos posrevolucionarios en México, 1920-1980*, México, Era, 1985.

⁴⁴ La discontinuidad del reparto se entiende como la acción de repartir tierras de forma irregular. Esto no tiene que ver con la cantidad de tierras que se repartieron en cada sexenio a partir de 1934, sino en las condiciones sociales, políticas y económicas en las que se da el reparto, donde, en su carácter de mandato constitucional, la reglamentación agraria fue utilizada en beneficio de una clase y no de la nación.

se repartieron un total de 101,770,689 hectáreas a un número aproximado de 2, 456,812 campesinos.⁴⁵

La Reforma Agraria, entendida como un proceso de redistribución de tierra, incluida dentro del Estado mexicano, puede analizarse en tres periodos:

- a) El periodo de *la organización y auge del reparto agrario*. Se ubica entre 1934 y 1940, durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas, con un total de 20,145,919 hectáreas repartidas a 768.000 campesinos. En dicho periodo, el reparto agrario cobró gran importancia para la naciente estructura de poder, ya que incluyó, mediante la organización y unificación, a los campesinos como una de las fuerzas sociales del gobierno revolucionario, considerando al ejido la base del desarrollo rural.
- b) El periodo de 1940 y 1964. Corresponde a los sexenios de Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán Valdés, Adolfo Ruiz Cortines y Adolfo López Mateos; se distribuyeron un total de 23,219,380 hectáreas a 747,214 campesinos. Esta etapa de la Reforma Agraria puede ser denominada *la burocratización del reparto agrario*. La política agraria en este periodo se enfocó a la protección de la pequeña propiedad sobre la propiedad social, dando pie al surgimiento del neolatifundismo.
- c) De 1964 a 1976. En los periodos presidenciales de Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría y José López Portillo, se repartieron 43,296,47 hectáreas a 898,438 campesinos. Esta etapa puede ser considerada como el preámbulo de *la cancelación del reparto de tierras y la consolidación del neolatifundismo*.

La dificultad de poder valorar el papel de la CNC, como principal organización campesina, durante el proceso de reparto de tierras radica principalmente en el origen de la Confederación y en la estructura administrativa de la Reforma Agraria.

⁴⁵ Las cifras presentadas conciernen a las operaciones correspondientes a los datos presentados por los presidentes en sus informes sexenales. Roberto Barrios, *México en su lucha por la tierra. De la Independencia a la Revolución (1521-1987)*, México, Costa-Amic Editores, 1987, p. 263.

Si bien es cierto que en algún momento del discurso revolucionario la CNC y la Reforma Agraria fueron considerados sinónimos, en realidad pocas veces lo fueron. La organización campesina y la gestión de la demanda agraria, por parte de la Confederación, no siempre respondió a satisfacer las demandas del campesinado.

Solucionar la demanda del reparto y restitución de tierras dependía constitucionalmente del Poder Ejecutivo y de la misma estructura administrativa de la Reforma Agraria e, indirectamente, de los intereses que existían alrededor del mismo reparto, es decir, las solicitudes de dotación, restitución o ampliación de tierras eran resueltas dependiendo del contexto político.

Pero, ¿qué es la Reforma Agraria?, ¿cuál fue el papel que desempeñó la CNC en la Reforma Agraria?, ¿cuál fue la relación que ligaba a la CNC con el reparto de tierras?, ¿de qué forma repercute la intermitencia del reparto agrario en la CNC?

2.1. La Reforma Agraria

Constitucionalmente, el reparto agrario se refería principalmente a la dotación, restitución, ampliación de ejidos y al reconocimiento del régimen de propiedad comunal a todas aquellas corporaciones que guardaran estado comunal y tuvieran la capacidad de disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenecieran (fracciones VI y VII del artículo 27 constitucional).

De la misma manera, el artículo 27, en su fracción XI, determinaba que el reparto de tierras debía aplicarse mediante un procedimiento administrativo que involucraba a las instituciones del Estado, las que dependerían directamente del Poder Ejecutivo y su correspondiente cuerpo consultivo *desligado* del presidente; además de una comisión agraria mixta conformada por representantes del Poder Ejecutivo Federal, del Poder Ejecutivo local y de los campesinos⁴⁶. Fue mediante el diseño de este entramado administrativo que el reparto agrario se institucionalizó mediante el nombre de Reforma Agraria.

⁴⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, julio 2003, pp. 33-42

Desde el Constituyente de 1916, el reparto de tierra se aplicó mediante un proceso administrativo en el que eran necesarias autoridades agrarias, peticiones escritas de dotación, restitución o ampliación de tierras y canales administrativos que evaluaban la conveniencia o inconveniencia de llevar a cabo las afectaciones de latifundios para poder satisfacer las demandas de los campesinos.

El artículo 27 constitucional, los Códigos Agrarios y las leyes secundarias registran las modificaciones que hicieron de la Reforma Agraria un proceso administrativo, repercutiendo directamente en la capacidad de los gobiernos para responder a la demanda de justicia social de los campesinos (ANEXO 3).

La Reforma Agraria, como proceso administrativo, contó con los actores que hicieron posible su existencia.

1. **El campesino:** Es el sujeto al que la Reforma Agraria trató de reivindicar. Según el artículo 27 constitucional, el sujeto campesino es un *sujeto colectivo*, pues sólo son sujetos de derecho aquellos pueblos y comunidades con capacidad en materia agraria. No obstante, dentro de la misma colectividad, se determinan las condiciones que cada individuo debe reunir para ser parte de los pueblos y las comunidades (ser mexicano, mayor de 16 años, ser jefe de familia – hombre o mujer-, habitar más de 6 meses en el pueblo y no contar con otra actividad que no sea la agricultura).⁴⁷
2. **Los mecanismos intermediarios:** Estos son principalmente las instancias administrativas, las organizaciones de representación campesina que gestionan e intervienen dentro del proceso político-administrativo de la Reforma Agraria. Me refiero a aquellas instituciones del Estado mexicano, léase, Departamento de Asuntos Agrarios (DAAC), dependencia que en los años setentas se transforma en la Secretaria de la Reforma Agraria (SRA), Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y la misma estructuración del ejido. De igual forma, consideramos a las organizaciones que funcionaron para la

⁴⁷ En <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/> [Consultado: el 22 de mayo de 2007].

representación del sector campesino, principalmente la Confederación Nacional Campesina.

- 3. La autoridad agraria:** Constitucionalmente, la máxima autoridad agraria mexicana es el Poder Ejecutivo de la nación. Es en él en quien recaía la responsabilidad de negar u otorgar las resoluciones agrarias; además, como máxima autoridad agraria, contó con la facultad de dirimir conflictos agrarios, siendo su veredicto definitivo. Incluso, mediante la misma legislación, tenía la capacidad de nombrar a las autoridades administrativas secundarias respectivas en el proceso administrativo agrario y dentro del mismo ejido.⁴⁸

La Reforma Agraria, tal como la entendemos, es una política de Estado encaminada a impartir justicia social y promover el desarrollo económico del sector agrícola que involucraba tres actores: el campesino, como colectividad; la administración pública y las organizaciones representativas oficiales y el Poder Ejecutivo.

Bajo esa lógica, el principal objetivo de la Reforma Agraria era desarticular el latifundio mediante el reparto agrario con base en el régimen de propiedad social, el ejido, principalmente. Así, la Reforma Agraria se desplegó por medio de una serie de instancias político-administrativas (desde la DAAC o la SRA, la CNC y la organización interna del mismo ejido) que llevaban a cabo la evaluación y ejecución de las peticiones, pero que dependían de la máxima autoridad agraria: el Poder Ejecutivo.

Alrededor del presidente de la República, máxima autoridad agraria, según el artículo 27, se dictaron las resoluciones a las peticiones de dotaciones, restituciones y ampliaciones de tierras. Pero, fue bajo una estructura jerárquica de la Reforma Agraria que se precisaron los límites de las facultades agrarias de los gobernadores y la relación entre los campesinos y el Estado.

⁴⁸ Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, pp. 154-158.

Dentro de este esquema administrativo, el elemento a resaltar son principalmente las Comisiones Agrarias Mixtas (CAM), ya que en ellas se dictaminaba la conveniencia y procedencia de las solicitudes de tierras.⁴⁹

A partir de 1942, y hasta 1984, las CAM jugaron un papel esencial dentro del proceso administrativo para el reparto de tierras, pues desde el momento en que los grupos campesinos entregaban su solicitud de tierras al gobernador, las CAM intervenían para seguir el procedimiento administrativo, empezando por crear el expediente, investigar, dictaminar y notificar al DAAC de la procedencia de la solicitud.⁵⁰

Eran en las CAM donde la representación campesina se hacía latente durante el proceso administrativo del reparto de tierras. Estas Comisiones, según el artículo 27, se conformaban por dos representantes de la Federación, dos del gobierno local y un representante campesino. Al respecto, hay que hacer resaltar que la inequidad de representación de los campesinos frente a los representantes del gobierno comienza a marcar el rumbo del reparto agrario.

La dirección que tomaría el reparto de tierras adquiriría forma durante las reformas al Código Agrario de 1942, cuando se le adjudican al poder Ejecutivo la facultad de asignar al representante campesino dentro de las CAM. Es en este momento cuando la distribución de las tierras recae definitivamente en el presidente de la República y en su proyecto económico.

Considerando el hecho de que el ejercicio de la Reforma Agraria dependía en primera instancia del Poder Ejecutivo y que éste vinculaba al Estado con los campesinos, en la medida en que el reparto de tierra se consideraba el medio que dotaba al campesino de justicia social, cabe señalar la manera en que la principal organización campesina se inserta en este proceso de redistribución agraria.

⁴⁹ Jorge Luis Ibarra Mendivil, *Propiedad Agraria y sistema político en México*, México, Miguel Ángel Pourra/Colegio de Sonora, 1989, pp. 226-229.

⁵⁰ El DACC, a su vez, lo enviaba al Cuerpo Consultivo Agrario para elaborar un dictamen que se le devolvía para formular la resolución definitiva y enviársela al presidente, quien emitía la resolución para que el mismo DAAC ejecutara la resolución.

2.2 La Confederación Nacional Campesina

El arribo de Lázaro Cárdenas a la presidencia de la República no sólo significó la aplicación de los preceptos revolucionarios del Plan Sexenal, que pretendía la reivindicación de las demandas de las masas populares, sino que además redefinió las relaciones entre el Estado mexicano y la clase trabajadora.

El mecanismo a través del cual Cárdenas delineó esta relación fue la *organización de las masas en sectores económicos* con demandas claramente definidas y diferenciadas. Dicha organización tenía dos finalidades. La primera consistía en legitimar la naciente estructura política mediante el apoyo de las masas; la segunda era el contar con una base social y económica que garantizara el desarrollo de un proyecto económico.⁵¹

En este sentido, el reparto agrario fue la demanda que articuló y organizó a los campesinos y, al mismo tiempo, el que los unificó en la Confederación Nacional Campesina. Ambos mecanismos se encausan con un objetivo común, que consistía en *liberar económica y socialmente* al campesino con el propósito de integrarlo al desarrollo social y económico de la Nación, en la consolidación de la estructura política que surge durante la época del cardenismo, Así, la Reforma Agraria se constituye como la política de Estado encaminada a impartir justicia social al campesino, en tanto promotora del desarrollo económico del sector agrícola. Por su parte, la CNC se erige en la legítima organización campesina en defensa del ejido.

Es importante hacer notar que políticamente el reparto agrario y el surgimiento de la CNC contribuyeron a la desarticulación de poderes locales y caciquiles y al fortalecimiento del Poder Ejecutivo mediante la organización de una masa campesina que hasta ese momento se encontraba fragmentada y regionalizada. Era la desorganización la que, en palabras de Cárdenas, *“ha[bía] causado lamentables conflictos en perjuicio de la economía nacional, provocados por gente que no ha tenido más propósito que satisfacer apetitos personales en perjuicio de la sociedad”* y que a la vez *“...[era] causante*

⁵¹Arnaldo Córdova, *La política de masas del cardenismo*, pp.37-66.

principal de que la dotación y restitución de tierra se haya visto frecuentemente interrumpida en perjuicio del proletariado rural...⁵²

Y es que, si bien la dispersión de los campesinos mexicanos había provocado la aplicación de un reparto de tierras que respondía a las necesidades políticas más apremiantes, por ejemplo, mantener el poder local de algún caudillo durante el periodo de 1917 a 1934, con Cárdenas, la organización y unificación de los campesinos implicaba el interés de incluirlos en un proyecto de nación en el que fueran uno de los actores principales del desarrollo del país.

El 9 de junio de 1935, el presidente Cárdenas promulga el acuerdo para la constitución de la Confederación Nacional Campesina, que tenía por objetivo:

V. Que, finalmente para evitar los males anotados al principio [la precaria situación de los campesinos, la desorganización como factor de perjuicio al desarrollo de la sociedad y la interrupción de la Reforma Agraria en beneficio de terratenientes] y ejecutar integralmente un programa comprendiendo los nuevos puntos de acción [integrados en el Plan Sexenal], es indispensable unificar a los campesinos del país y construir con ellos un organismo de carácter permanente con amplios y avanzados propósitos que en el orden político los ponga a cubierto de los graves perjuicios que ocasionan las estériles luchas por ambiciones personales; en el orden económico les libere definitivamente de la desorganización y miseria en que viven, y que en el orden social los eleve al nivel del factor activo y capaz de obtener por sí solos las conquistas por las que han venido luchando.⁵³

Con este acuerdo, la CNC ve la luz como una organización política que se hace llamar a sí misma *autónoma*, a pesar de que, en el mismo acuerdo, también se defina, en virtud de los hechos, en una organización de representación política *oficial*, pues en el documento se reconoce su incorporación al Partido Nacional Revolucionario y su consecuente dependencia económica al Departamento Agrario y demás dependencias del Poder Ejecutivo.

Teniendo clara la naturaleza de la Confederación, es necesario determinar quiénes serían aquellos que la conformarían, según la *CONVOCATORIA A LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE LA CNC*:

⁵² Acuerdo del C. Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, para constituir la Confederación Nacional Campesina. México, 9 de julio 1935, *Historia Documental de la CNC. 1838-1942*, Instituto de Capacitación Política/Partido Revolucionario Institucional, México, 1981, p. 43.

⁵³ *Ibíd.*

[...] la fuerza social que las comunidades campesinas representan, como integrantes del pueblo mexicano, las conquistas que la ley consagra para los ejidatarios y asalariados rurales y la lucha misma por obtener mayores y más justas ventajas y por asumir más graves responsabilidades, se resentía de la falta de unidad en la acción menoscabada por la dispersión de los esfuerzos y la variedad de los programas y rota a veces del todo por los conflictos entre grupos.⁵⁴

Por lo demás, la CNC contó con los ejidatarios comuneros a manera de célula orgánica, mismos que eran sujetos de derecho en la Reforma Agraria; además, se incluía a los asalariados rurales, siempre y cuando cada uno de ellos se encontrara organizados. Cabe señalar que, de la misma forma que lo estipulado en el artículo 27 constitucional, la CNC no considera a los campesinos en lo individual, sino únicamente en lo colectivo, por ello, para la conformación de cada una de las ligas agrarias locales, convocó en los siguientes términos:

En cumplimiento del acuerdo girado al Partido Nacional Revolucionario por el señor presidente de la República para proceder con la unificación de la clase campesina del país, el Instituto Político de la Revolución convoca a las comunidades agrarias con posesión provisional o definitiva de tierras o aguas, y a los poblados que tengan en tramitación solicitudes de dotación o restitución de tierras, a una convención general que se celebrará para constituir la Liga de Comunidades Agrarias para la conformación de la Confederación Nacional Campesina.⁵⁵

Según los documentos oficiales, la CNC estaría compuesta por aquellos campesinos organizados en Ligas de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos, resultado de la labor del comité organizador de la unificación campesina (que dependía del partido) al promover la liquidación de los conflictos agrarios.

Concluida la tarea de organizar a los campesinos a nivel nacional, el 28 de agosto de 1938 se constituye en la Ciudad de México, formalmente, la Confederación Nacional Campesina.

Definida la naturaleza de la CNC y los campesinos que la integran, vale preguntarnos cómo es que la CNC se relaciona con el reparto de tierras.

⁵⁴ Convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente de la CNC. 8 de agosto de 1938, en *Textos Revolucionarios. Fundación de la CNC*, Partido de la Revolución Institucional (PRI), 1946.

⁵⁵ Convocatoria a la Convención General para constituir la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos, *Historia Documental de la CNC. 1838-1942*, Instituto de Capacitación Política/Partido Revolucionario Institucional, México, 1981.

En la Declaración de Principios de la CNC se señala:

La Confederación Nacional Campesina se organiza con los campesinos miembros de las comunidades agrarias, sindicatos, cooperativas y demás organizaciones de trabajadores del campo, que forman las Ligas de Comunidades Agrarias y los Sindicatos Campesinos de cada entidad federativa de la República Mexicana y con apoyo del acuerdo que interpreta fielmente las aspiraciones del campesinado nacional [...] Para lograr este objetivo, actuará dentro de un franco espíritu de lucha de clases; sostendrá que la tierra y sus frutos pertenecen a quien la trabaja; considera a la mujer como una colaboradora del hombre en el trabajo de la tierra [...] *Extenderá su acción a los peones acasillados, aparceros, pequeños agricultores y en general a todos los trabajadores del campo, organizándolos para obtener la resolución integral del problema agrario, objetivo fundamental de la confederación hasta conseguir que queden satisfechas todas sus necesidades, por medio de la entrega de tierra a que tienen derecho y de los elementos indispensables para su liberación económica y social.*⁵⁶

Teniendo por principal objetivo la satisfacción de las necesidades del campesino por medio de la entrega de tierra, la CNC hizo suya la demanda del reparto agrario, lo que implicó convertir al ejido en la base fundamental de la política agrícola y agraria del país (señalando que el desarrollo y el fortalecimiento de éste dependía del Estado), pugnando por la socialización de la tierra y los medios de producción.

Implícito en el Programa de Acción de la CNC de 1938, en materia agraria, educativa, sindical, del crédito agrícola, de la mujer y de los indígenas, el ejido constituía el núcleo principal de la organización, alrededor de él giraba el problema de la distribución de tierras, por lo que se pretendía su tecnificación y la irrigación necesaria para su mejor aprovechamiento.

De tal manera, a partir de 1934, la Reforma Agraria se vinculó fuertemente con la dotación de ejidos, y el programa de la CNC se apropiaba no solamente de la dotación de esta forma de propiedad, sino que además pretendía su desarrollo para la satisfacción de las necesidades de la clase campesina. Mas, en los hechos, la CNC poco pudo hacer al respecto por la defensa del ejido y de la propiedad comunal, ya que su fuerte dependencia hacia las estructuras estatales y las dinámicas corporativas que caracterizarán su tarea representativa durante los años posteriores al cardenismo serán, dependiendo de las circunstancias, la fortaleza y la debilidad de la misma confederación.

⁵⁶ Declaración de Principios, Programa de Acción y Estatutos de la Confederación Nacional Campesina, *Historia Documental de la CNC. 1938-1942*, Instituto de Capacitación Política/Partido Revolucionario Institucional, México, 1981, p. 128. El subrayado es mío.

2.3 La CNC dentro de la Reforma Agraria

Hemos referido anteriormente que la redistribución de tierras y el impulso de la CNC son procesos que se despliegan paralelamente. Esto no quiere decir que sean mutuamente dependientes, pero en la situación de que sean procesos que convergen sí implica que la alteración de uno impacte en el otro.

El hecho de que la CNC se apropiara de la demanda del reparto de tierras, específicamente de la dotación de ejidos, propició en gran medida que la cohesión de la Confederación dependiera del desarrollo del reparto agrario. A pesar de ello, el reparto de tierras no dependió de la participación de la CNC en la estructura administrativa de la Reforma Agraria, debido a que ésta se encontraba condicionada por las modificaciones al artículo 27 y a las legislaciones agrarias que concentraban facultades extralegales en la figura del presidente y que, al mismo tiempo, se enfocaban a proteger la pequeña propiedad.

La participación de la Confederación en el proceso administrativo del reparto de tierras tuvo que haberse manifestado dentro de las Comisiones Agrarias Mixtas y en el Cuerpo Consultivo del Departamento de Asuntos Agrarios,⁵⁷ órganos - encargados de evaluar la pertinencia de las afectaciones y el reparto de tierras- dependientes del presidente; sin embargo, la representación campesina dentro de estos organismos se vio alterada a partir de 1942.

Hasta 1934, las CAM se conformaban por dos representantes del Poder Ejecutivo Federal, dos del Poder Ejecutivo local y un campesino ratificado por el presidente de la República. A pesar de la desventaja en la que de hecho se encontraban los campesinos frente a los representantes del Estado, cuatro a uno, en 1942, con la Reforma al Código Agrario, la representación campesina se vio seriamente afectada, pues el representante campesino dejó de ser electo y pasó a ser directamente designado por el poder Ejecutivo. Así se vio disminuida la influencia campesina en la Reforma Agraria.

Dentro de este contexto, tanto la CNC, o cualquier otra organización campesina que intentara mediar dentro del proceso administrativo del reparto de tierras, se vería imposibilitada para obtener una respuesta favorable.

⁵⁷ Jorge Luis Ibarra, "Propiedad Agraria y sistema político en México", en *op. cit.*, p.132.

La dependencia de la CNC al poder Ejecutivo y a organismos administrativos de la estructura política, además de su anexión al partido único, redujeron la tarea representativa de la Confederación a un colaboracionismo de las masas campesinas con las autoridades locales, evitando satisfacer intereses individuales. En consecuencia, nadie tendría el derecho de usar a la organización campesina para satisfacer intereses personales, sólo el Estado podría hacerlo por el interés común.

Pero, ¿qué implicó para los campesinos formar parte de una organización que, a pesar de ser la principal organización campesina, estuviera supeditada al poder Ejecutivo?

Sin duda alguna, la unificación de los campesinos en la CNC no solamente significó su incorporación a la estructura de poder, sino que, además, limitó su participación política y encuadró sus demandas en el reparto agrario, minimizando cualquier otra demanda campesina.

Estos no fueron los únicos elementos que determinaron la inclusión de los campesinos en el desarrollo político y económico del país, debe considerarse, además, en la misma naturaleza de la Confederación, el elemento más importante para la inclusión y supeditación de los campesinos a las necesidades del gobierno revolucionario.

La dependencia de los campesinos a las estructuras de poder del gobierno mexicano determinó que la principal organización campesina se presentara como contradictoria. Esta contradicción se caracterizó por un entrelazamiento de la sociedad civil y la sociedad política, el cual definió la condición real de la CNC como órgano estatal que permeaba en la organización campesina y, al mismo tiempo, el órgano de clase que penetraba al aparato político e institucional del Estado mexicano.⁵⁸

Es decir, la misma esencia de la CNC y la dinámica de la política económica implantada a partir de los años cuarenta -que privilegiaba el desarrollo industrial sobre el desarrollo de la actividad primaria que no fuera de

⁵⁸ Clarisa Hardy, *El Estado y los campesinos. La Confederación Nacional Campesina*, México, Centro de Estudios Económicos y sociales del Mercado, México, Nueva Imagen, 1984, p.16.

exportación- propiciaron que los beneficios económicos que llegaron a tener los campesinos fueran a cambio de su participación política, con la finalidad de legitimar la estructura de partido único y establecer una serie de mecanismos que limitaran y orientaran la participación campesina, garantizando la existencia de la misma confederación.

Con base en esta oposición, podemos definir a la CNC como un mecanismo de contención de la acción de los campesinos y de transmisión para las políticas rurales. Empero, la supeditación de la CNC no sólo se explica por la fusión entre lo político y lo económico, sino que, además, se debe tener presente la dinámica corporativa, característica de la estructura política mexicana.⁵⁹

La raíz corporativa de la CNC limitó una representación efectiva dentro del proceso del reparto agrario. La Confederación, apéndice de la estructura de poder, sirvió como mecanismo de contención para la organización de los campesinos y la lucha de otras demandas que salían del espectro agrario.

⁵⁹ Precisamente, una de las principales características del sistema político mexicano, a partir de los años treinta del siglo XX, fue la neutralización de la acción del individuo fuera de las corporaciones oficiales, ya que se dotó a éstas de la titularidad de cualquier acción emprendida en nombre de la organización de los campesinos, los obreros o de la organización popular. Si bien en su estructura política las organizaciones eran consideradas los sujetos sociales, políticos y económicos, dentro del partido, las corporaciones sólo eran administradas.

Fue con base en la organización de masas que se modificó la relación entre el Estado y las masas, ya fueran campesinas, populares u obreras. Pero la asociación de las corporaciones a la nueva estructura de poder implicaba necesariamente un distanciamiento por parte de las dirigencias de las Confederaciones con respecto de sus bases sociales. Es de allí donde el corporativismo surge como una de las principales características del Estado mexicano.

El corporativismo mexicano se entiende por el distanciamiento de las masas con sus representantes y, al mismo tiempo, como la despolitización y aislamiento de las mismas frente a la satisfacción de las demandas que las integraba a las corporaciones del Estado.

El corporativismo en México ostentó como condición necesaria una estructura jerárquica que anulaba la personalidad del individuo y la sometiera a la de la organización apropiándose de las demandas de la base social y centralizando las decisiones. Esta situación auspició el distanciamiento de los representantes o líderes (que fueron considerados por el Estado como únicos interlocutores) con sus representados. La verticalidad de los mandos y la distancia alcanzada entre los representantes y sus bases ocasionó serias modificaciones a las demandas, y la resolución de estas dependió en gran medida de los intereses que movían a los líderes y la relación de estos con la estructura política en general. Arnaldo Córdova, *La política de masa del cardenismo*, op. cit., pp. 37-66, y, del mismo autor, *La formación del poder político en México*, p. 67; Hubert Carton de Grammont, "Nuevos Actores y formas de representación en el campo Mexicano", en Jean Fracois Prud'homme (coord.), *El impacto social de ajuste en el campo Mexicano*, México, 1995, pp. 106-145; Moisés González Navarro, *La Confederación Nacional Campesina...*, pp. 119-128.

La corporativización de la CNC repercutió en gran medida en la unidad campesina. Si bien es cierto que la CNC unificó a los campesinos, también llegó a fragmentar dicha unidad. Pues, por una parte, el surgimiento de la Confederación significó, políticamente, un encuadramiento de los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, trabajadores rurales e indígenas en la figura del campesino ávido de tierra; pero, por otra parte, el corporativismo contribuyó a fragmentar su unidad abriendo diferentes canales de expresión para los diversos intereses de la clase campesina, fracturando así la estructura de las organizaciones campesinas que surgían y se tornaban más representativas.

Fue el control el que garantizó la manipulación de las demandas campesinas y su resolución de manera selectiva por medio de:

- a) Una estructura burocrática fundamental para la ejecución de los procesos administrativos.
- b) El privilegio de la negociación frente la movilización para la satisfacción de determinadas demandas.
- c) La utilización de recursos y canales institucionales para la solución de demandas específicas e inmediatas.

El objetivo de estas acciones fue el de mantener el monopolio de la base campesina a costa del desgaste de la Confederación y, al mismo tiempo, impidió, en gran medida, la consolidación de nuevas alternativas campesinas.

De tal manera, la función de la CNC, dentro de la estructura política, fue la disgregación de los elementos extraeconómicos que podían llegar a organizar a los campesinos para formar nuevas organizaciones campesinas más representativas. La fragmentación que la Confederación ocasionó en su base social propicio el surgimiento de nuevas organizaciones que tendrían que enfrentarse a la maquinaria institucional que, hasta ese entonces, sostenía a la CNC.

Resultado de lo anterior, puede afirmarse que, desde el inicio de la corporativización de la CNC hasta la fecha, funcionó para los dirigentes a manera de trampolín político para acceder a cargos públicos en los niveles

local, federal y municipal, o como funcionarios dentro de la administración de la Reforma Agraria⁶⁰.

2.4 El desgaste de la CNC

La dependencia de la CNC de la Reforma agraria definió en gran medida la existencia de ésta. La intermitencia del reparto de tierras y su paulatina cancelación condicionó la deslegitimación de la Confederación. Además, al desgaste de la CNC, influyeron elementos internos y externos que propiciaron el alejamiento de las bases con sus representantes.

Al referirnos a los elementos internos que propiciaron la deslegitimación de la CNC, hacemos alusión principalmente a las reformas de los estatutos de la Confederación; y entre los elementos externos ubicamos el surgimiento de nuevas formas de concentración de tierra (neolatifundio) como condición necesaria para el desarrollo del proyecto económico de los gobiernos pos revolucionarios.

Entre 1940 y 1975⁶¹ la política agraria de los gobiernos posrevolucionarios se fundó en el apoyo implícito, en los hechos, a los grandes productores, confundiendo la política agrícola con la política agraria, consolidando el mito de la Reforma Agraria:

... los sucesores de Cárdenas mantuvieron con vida el mito agrario por medio de una encendida retórica así como la expropiación y distribución de algunas haciendas [...] pero todo el procedimiento adquirió un aire de surrealismo. Los ejidos se formaban cada vez más sobre tierras infértiles y semiáridas, [...] cuando un grupo de campesinos hiciera con éxito una campaña para obtener un decreto presidencial para la expropiación de un latifundio, encontraba que la ejecución de la orden quedaba detenida por la acostumbrada mordida o un nuevo amparo agrario [...] Una expropiación agraria y su distribución es de más de catorce años.⁶²

⁶⁰ Tomás Martínez, *El costo social de un éxito político. La política expansionista del Estado mexicano en el agro lagunero*, México, Colegio de Posgraduados de Chapingo, 1980, p. 41.

⁶¹ Se hace un corte de tiempo en 1975 porque, en ese año, surgen dos acontecimientos claves para el reparto de tierras: 1) se hace la última expropiación agraria; y 2) se inician una serie de reformas institucionales y políticas que comienzan a transformar la estructura agraria que la Constitución de 1917 se proponía establecer. Gustavo Gordillo, "Las reformas titubeantes. El campo mexicano 1975- 2000 ", en <http://www.ejournal.unam.mx>. [Consulta: 23 de diciembre2007].

⁶² Alan Riding, *Vecinos Distantes. Un retrato de los mexicanos*, México, Planeta, 1985, p 224.

La confusión entre la política agraria y la política agrícola consistió en alentar la producción de un pequeño grupo de ejidatarios y pequeños propietarios, otorgando recursos financieros e infraestructura, protegiendo la pequeña propiedad y satisfaciendo la demanda de tierras improductivas a los campesinos que contaban con pocos recursos a penas para a la subsistencia.

Dicha confusión se reflejó en un reparto de tierras intermitente, pero continuo, constituyéndose en la base del mito de la Reforma Agraria. Resultado de dicho mito, se fue diseñando el neolatifundismo, que consistió, no solamente en la concentración de grandes extensiones de tierras, sino en la concentración de los medios de producción.

Las políticas diferenciadas hacia los campesinos y a los productores de exportación, ya fueran pequeños propietarios, ejidatarios o comuneros, ocasionaron que aquellos que no cultivaban productos de exportación, como el algodón o el café, o no contaran con acceso a los sistemas de irrigación, se vieran en la necesidad de vender o arrendar sus tierras ilegalmente, al mismo tiempo que ofrecían su fuerza de trabajo.⁶³

Parecería, entonces, que se retrocedía a la época de las grandes haciendas, cuando aquellos campesinos despojados de sus tierras ofrecían su fuerza de trabajo a los grandes terratenientes. Pero la diferencia consistía en que a pesar de la existencia de una legislación que reconocía y protegía a la propiedad social, los campesinos no eran del todo despojados de sus tierras, sino que, a raíz de las modificaciones hechas a las leyes secundarias del artículo 27 y del insuficiente apoyo que los ejidatario y comuneros recibían para la producción, este nuevo proceso de concentración de tierras se daba de forma ilegal.

⁶³ Arturo Warman define el neolatifundismo como la característica principal del campo mexicano. El neolatifundismo surge como consecuencia del reparto agrario debido a que, al momento en que se dotaron tierras, éstas entraron a diferentes variedades de producción capitalista, en donde, para producir, necesariamente se debía contar con la tecnología necesaria para ser competitivo. Los campesinos que no contaron con los recursos suficientes para producir debían acercarse a aquellos que si contaran con los recursos tecnológicos y la infraestructura necesaria para trabajar la tierra.

Además de ello, parte de la política agrícola del Estado era condicionar el acceso al crédito hacia los campesinos que tuvieran la capacidad de cultivar productos de exportación. El apoyo del Estado hacia el neolatifundismo no solamente se proporcionó al frenar la Reforma Agraria, sino mediante obras públicas que los favorecieron para convertirlos en sujetos de crédito. Arturo Warman, *Los campesinos, hijos predilectos del Régimen*, México, Nuestro Tiempo, 1975.

Este nuevo despojo en la propiedad ejidal y comunal violaba sus características de inalienabilidad e imprescriptibilidad, pues la renta de tierras, de aquellos que contaban con los medios de producción a los campesinos pobres, se hacía en la clandestinidad, acaparando grandes extensiones de tierras y empleando, en algunas ocasiones, a los mismos campesinos *propietarios* sin contar con alguna legislación que los reconociera como trabajadores rurales, exponiéndolos a los vaivenes del mercado. Dicho despojo voluntario de la tierra impactó fuertemente en los campesinos, iniciando un nuevo proceso de proletarización y descampesinización.⁶⁴

Por lo tanto, el surgimiento del neolatifundismo y la deslegitimación de la CNC sí pueden considerarse dos procesos paralelos que sucedieron desde el momento en que la CNC, política y administrativamente, se convierte en un aliado del gobierno, apoyando las políticas agrícolas que estimularon la producción de exportación.

Desde el momento en que la CNC abandonó la defensa de la demanda del reparto de tierras, que fue gradualmente frenado, la Confederación tuvo que redefinir tanto su tarea de representación como su estatus de organización gubernamental, tomando siempre como fundamento los principales intereses del Estado.

Por lo tanto, el reparto de tierras fue un proceso que respondió a las necesidades específicas de las políticas económicas de los gobiernos en turno que contaban con el objetivo de promover a una clase capitalista, garantizando las condiciones políticas y económicas para su desarrollo.⁶⁵

⁶⁴ Los fenómenos de proletarización y descampesinización se agudizan en este periodo. Para algunos analistas del tema agrario en México, el surgimiento del neolatifundismo impacta de manera negativa en la misma existencia del campesino mexicano. La necesidad de diversificar sus actividades económicas frente a la *oleada modernizadora* de la agricultura disgregaba a la familia como la célula de la misma comunidad campesina. Adriana López Monjardin, "Los campesinos ante la crisis: crónica de una derrota", en Enrique De la Garza, (coord.), *Crisis y sujetos sociales en México*, Volumen 1, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1992, pp. 143-177.

⁶⁵ Arandó Córdoba, *La formación del poder político en México*, pp. 67-69.

Para comprender el papel de la CNC durante el reparto de tierras, debemos retomar el corte de tiempos que hicimos para desagregar y caracterizar a la Reforma Agraria.

2.4.1. La organización y auge del reparto agrario

Consideramos el sexenio de Lázaro Cárdenas (1934 -1940) punto de partida de la Reforma Agraria, por ser este el momento en el que el reparto de tierra deja de ser el motivo de la movilización armada de los campesinos a favor de caudillos locales y, consecuentemente, pasa a ser una de las demandas sociales en las que se fincará una parte de la estructura de poder de la Revolución Institucionalizada.

Durante el periodo de Lázaro Cárdenas se repartieron 20,317,045 hectáreas a 811,157 campesinos (ANEXO 4). El éxito cardenista en el reparto de tierras debe entenderse en marco de la consolidación de la estructura de poder mexicana. Siendo el presidente que más tierra repartió en un periodo corto de tiempo, hay que tomar en cuenta que la organización campesina fue indispensable para que se pudieran hacer un reparto de esas dimensiones.

Analizando el sexenio cardenista, podemos notar que la organización de los campesinos por parte del gobierno fue fundamental, ya que en un periodo muy corto de tiempo, tres años, se sentaron las bases para la incorporación de los campesinos dentro de la estructura política de poder.

Teniendo en cuenta que en este periodo el presidente de la República encomienda al PRM la organización de los campesinos (1935) en ligas agrarias, que posteriormente conformarían a la CNC (1938), hay que señalar que es en este lapso de tiempo que el reparto de tierras tiene su origen y primer auge. Es durante la organización de los campesinos, y no con la constitución de la CNC, que el reparto agrario es considerado condición necesaria para que los grupos campesinos limaran asperezas y aceptaran unirse al partido de Estado.

La subordinación de la CNC a la Reforma Agraria también comienza en este periodo. Y es que, aunque el proyecto cardenista concebía al ejido como la

principal base del desarrollo rural, la legislación agraria es modificada a favor de la propiedad privada y de la CNC.

En 1934 se modifica el Código agrario para hacer de los peones acacillados sujetos con derecho a tierra, ampliando así el número de beneficiarios de la Reforma Agraria, y asegurando a la CNC una gran base campesina. Pero es hasta 1937 que el artículo 27 es reformado para declarar la inafectabilidad ganadera en apoyo de la pequeña propiedad. En el mismo año se percibe una notable disminución en el reparto de tierras debido al fracaso de los ejidos colectivos y la oposición a los intentos de colectivización en el campo.⁶⁶

Es en este contexto en que surge la CNC. En 1938, la CNC se constituye en la organización oficial campesina. A partir de este momento, su naturaleza corporativista y la política agrícola del régimen definirían su tarea de mecanismo de transmisión de la política agrícola del régimen priista y de contención de la posible disidencia.

Por ello podemos afirmar que el programa de acción de la CNC, de 1936-1938, era bastante lógico con la política agraria y agrícola del gobierno cardenista. Es dicha convergencia la que al parecer dio legitimidad a la CNC y la que la constituyó como la principal organización campesina.

2.4.2. La burocratización del reparto de tierra

Definimos el periodo de 1940 a 1938 como *la burocratización del reparto de tierras* debido a que es durante el transcurso de los sexenios de Manuel Ávila Camacho (1940- 1946), Miguel Alemán Valdés (1946-1952), Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) y Adolfo López Mateos (1958-1964) que el reparto de tierras disminuye debido al crecimiento del aparato administrativo agrario.⁶⁷ En 24 años se repartió un total de de 23,219,380 hectáreas a 747,214 campesinos. En cuatro sexenios se repartió un número similar de tierras al que repartió Cárdenas durante su gestión.

⁶⁶ María del Rosario Sosa, "Reforma Agraria intermitente pero continua, sesenta años de la experiencia mexicana", en *Revista Nueva Sociedad*, N° 29, 1974, pp. 46-60.

⁶⁷ Arturo Warman, *El campo mexicano en el siglo XX*, México, FCE, 2001, pp. 53-111.

La intermitencia en el reparto de tierras fue la característica de la Reforma Agraria en este periodo. La discontinuidad en el reparto agrario deviene del modelo económico implantado desde el gobierno de Ávila Camacho, el cual privilegiaba la industrialización del país mediante la supeditación del sector agrícola.⁶⁸ Condición indispensable para la industrialización y modernización de México, el apoyo a la propiedad privada y a algunos ejidatarios -principalmente a aquellos que produjeran productos de exportación- fue fundamental, de allí que desde 1937 se realizaran una serie de reformas a la legislación agraria a favor de la propiedad privada.⁶⁹

En 1946, con la reforma al artículo 27, la CNC se encuentra con un nuevo escenario: ya no cuenta con el monopolio de la demanda del reparto agrario y, a partir de ese momento, surgen nuevas organizaciones que retoman la misma demanda. Las modificaciones al 27 constitucional trastocaban seriamente a la propiedad social, pues se amplían los límites a la propiedad privada y se eleva a rango constitucional el derecho de amparo para la misma, además de que se comienza la parcelación de los ejidos⁷⁰ (ANEXO 2).

El acaparamiento de tierras y el estímulo a los productores de exportación ocasionó el freno necesario dentro del el reparto de tierras. Uno de los principales mecanismos que hicieron posible el retraso de las resoluciones presidenciales fue la excesiva burocracia que significó la Reforma Agraria. La espera de casi catorce meses de una resolución presidencial, ya fuera favorable o negativa, propició que el procedimiento administrativo del reparto se viera burocratizado y en algunos casos se resaltaba la misma burocratización del campesino.⁷¹

⁶⁸ Al respecto hay que señalar que la intermitencia de la redistribución de tierra, debilitó en esencia el concepto de justicia social en el reparto de tierras, pues los gobiernos en turno lo tomaron más una respuesta política al movimiento campesino que surgía a finales de mediados de los años sesentas que una alternativa económica seria para el desarrollo económico del país. Así separaron el elemento social (que representaban el ejido y los campesinos) del proyecto de nación en el que habían sido insertados durante el periodo cardenista. Incluso los gobiernos priistas se abstuvieron de promover actividades económicas dentro de los ejidos durante este periodo.

⁶⁹ Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado Mexicano*, México, FCE, 2006, pp.118-167.

⁷⁰ Blanca Rubio, *Resistencia campesina y explotación rural en México*, México, Era, 1987, pp. 63-87.

⁷¹ Tomas Martínez, *loc. cit.*

En este periodo, la CNC y sus líderes aceptaron y apoyaron incondicionalmente la política agraria de los gobiernos revolucionarios. Entre las dirigencias del General Gabriel Leyva Velásquez, en 1942, y Amador Hernández, en 1965, la tarea de la Confederación consistió en legitimar las elecciones presidenciales y la respectiva política agrícola del presidente en turno apoyando las modificaciones a la legislación agraria.

Por su parte, el respaldo que la CNC otorgaba a los campesinos dependía del contexto en el que se insertaban las peticiones de dotación y restitución, pero más que incidir efectivamente en el reparto agrario (específicamente dentro de las CAM), apoyaba a los campesinos de manera cultural y económica, de allí su estrecha relación con el DAAC. Es por lo que se define a la CNC como *una correa de transmisión de las políticas gubernamentales*.⁷²

A partir de aquí comienza un punto de inicio para el surgimiento de organizaciones campesinas independientes. Estas organizaciones surgen por el distanciamiento entre las dirigencias de la CNC⁷³ y la inoperabilidad de la principal organización campesina en lucha por el reparto agrario; fundamentaron su existencia en la demanda agraria, que abarcada desde el reparto de tierras hasta la regularización de la propiedad, por ello podemos considerar que el surgimiento del neolatifundismo, también fue un punto de referencia para la desarticulación de la CNC.

En 1943, la CNC experimenta su primera ruptura con la creación de la Confederación Nacional de Pequeños Propietarios (CNPP), que se integra a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), los pequeños propietarios se integran a la estructura de poder en relación a las demandas de expropiación por parte de los campesinos sin tierra que favorecen el naciente

⁷² Graciela Flores Lua et al., *Las voces del campo. Movimiento campesino y política agraria, 1976- 1984*, México, Siglo XXI-IIS/UNAM, 1988, pp. 25-54.

⁷³ Un ejemplo claro del distanciamiento entre los líderes cenecistas y sus bases podemos encontrarla en las palabras de Moisés González Navarro cuando señala: "La 'Vieja Guardia' [agrarista] declaró cuatro días antes de iniciarse el VIII Congreso Nacional Ordinario de la CNC, que existía un divorcio entre sus dirigentes y sus militantes, porque los primeros estaban al servicio de los políticos locales. Advirtió que los dirigentes campesinos no pertenecientes al PRI estaban aprovechando del desorden y apatía reinantes en la CNC para disgregar a ésta". Moisés González Navarro, *op. cit.*, p. 150.

proceso de industrialización. Es así como la Confederación comienza a perder el monopolio de representación campesina.⁷⁴

Posteriormente, a las primeras escisiones de la CNC, surge la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCCM) y la Confederación Campesina Independiente (CCI). La primera, creada en 1949 por Lombardo Toledano, se abocaba a la protección de los derechos de los trabajadores urbanos y rurales mediante la independencia de sus sindicatos del poder público; de hecho, se buscaba abolir las prácticas de afiliación colectiva de los sindicatos a cualquier partido político; la CCI fue creada por el ex Presidente Lázaro Cárdenas en 1963, el principal motivo de su aparición fue el rezago agrario que existía en México a pesar de 50 años de la lucha armada.⁷⁵

Empero, independientemente de las “buenas” intenciones que estas nuevas organizaciones pudieran tener para solucionar el problema agrario, pronto se vieron imposibilitadas para actuar debido a que ellas, a comparación de la CNC, no contaban con el apoyo del DACC y demás Secretarías de Estado para poder satisfacer las demandas agrarias de sus afiliados. De allí que, para ser consideradas como organizaciones representativas por el Estado, tuvieron que incorporarse al PRI. En el caso de la CCI su anexión al Partido le costó su fragmentación.⁷⁶

⁷⁴ Huizer Guerrit, *La lucha campesina en México*, México, Centro de Investigaciones Agrarias, 1970, p. 77.

⁷⁵ Graciela Flores Lua, *op. cit.*, y Blanca Rubio *op. cit.*

⁷⁶ Las organizaciones campesinas que surgen a partir de 1949, hasta 1970, UGOCCM, CCI y el Consejo Agrarista Mexicano, que nace en 1970, tienen como principal característica el hecho de mantener cierta autonomía frente a los partidos políticos, en este caso, frente al PRI principalmente; pero establecen estrechas relaciones con los mismos, justificados en la idea de que sólo con el apoyo de la política como espacio de socialización de los problemas y las demandas campesinas se pueden cambiar las reglas y las instituciones que rigen a la sociedad rural. Sin embargo, este tipo de organizaciones no difería en gran parte de las organizaciones oficiales, por ello son fácilmente cooptadas por la estructura de poder, pues aunque existe una participación de la base campesina en la organización, la representación y la negociación son compartidas por los líderes y por el principal partido. Así obtienen, al igual que la CNC, el estatus de organizaciones corporativizadas al incorporar masiva e involuntariamente a los campesinos al partido de Estado. Hubert Carton de Grammont, *op. cit.* y Graciela Flores Lua, *ibídem.*

2.4.3 La cancelación del reparto agrario

La segunda mitad de los años sesentas son esenciales para la CNC por dos motivos. El primero de ellos porque el 28 de agosto de 1965 se define como una Asociación Civil, los cambios dentro de la Confederación responden a las necesidades del propio sistema político mexicano, ya que su modificación devino en el contexto del intento de reestructuración del PRI que lideraba Carlos A. Madrazo. Dichas modificaciones intentaban romper con la dependencia económica con el partido de Estado. El segundo motivo radica en que frente a la crisis agrícola de 1965 se intensifica la lucha por la tierra.

La concentración de la producción agrícola -en el neolatifundio-, la pulverización de la propiedad ejidal, el surgimiento de una masa de jornaleros y la migración del campo a la ciudad, resurgió el discurso agrarista, pero esto no significó que los gobiernos de López Mateos y Díaz Ordaz se comprometieran a promover una Reforma Agraria que lograra dar solución a dicha crisis, más bien el reparto se encaminó a neutralizar la oleada de invasión de predios, detonado por la cantidad y calidad de las tierras repartidas entre 1964 a 1972.⁷⁷

Si, como anteriormente señalamos acerca de las consecuencias de escasa participación de la CNC en el proceso administrativo de repartición de tierras, la intervención del Poder Ejecutivo, en la estructura de la Confederación, terminó con la poca autonomía con la que contaba. La designación de los líderes a nivel nacional por parte del Presidente y la reforma a los estatutos de la Confederación en 1972 que elimina, como requisito necesario, ser de extracción campesina para poder ejercer cargos de representación a nivel local y nacional⁷⁸, alejó a la principal organización campesina de sus bases.

⁷⁷ Según Clarisa Hardy, en este periodo se repartieron alrededor de 33,000,000 de hectáreas, que beneficiaron a 663,876 campesinos, de las cuales solamente un 10% eran aptas para ser cultivadas. Clarisa Hardy, *op. cit.*, p. 82.

⁷⁸ Anterior a 1972, los estatutos de la Confederación señalaban que para desempeñar cargos dentro del Congreso Nacional, máximo órgano de decisión central, o dentro del Consejo Nacional de la CNC, era requisito indispensable ser miembro de la organización. De igual forma, los secretarios que formaban parte de los comités centrales ejecutivos que dirigían a las Ligas de Comunidades Agrarias y los Sindicatos Campesinos, núcleos de la estructura de la CNC, debían ser de extracción y ocupación campesina. Declaración de Principios, Programa de Acción y Estatutos de la Confederación Nacional Campesina, *Historia Documental de la*

El desgaste interno fue notorio en los procesos de renovación de las dirigencias, nacionales, regionales y locales de la misma confederación, que se llevaban a cabo cada tres años. La apatía y desinterés de los campesinos en la renovación de sus cuadros dirigentes se debió a que las pugnas internas de los grupos por obtener una dirigencia enfocaron a los líderes a una lucha más política que representativa, ignorando las necesidades de los campesinos.

De hecho la exigua participación de los campesinos en la renovación de las dirigencias ocasionó la imposición de líderes insuficientemente legítimos dentro del los ejidos, las comunidades y sindicatos campesinos.

No obstante, también existieron casos en los que los dirigentes regionales y las autoridades ejidales influenciaban y orientaban la participación política de los campesinos dentro del proceso de renovación de la dirigencia. Clarisa Hardy ejemplifica este fenómeno de la siguiente forma:

Controlan [los líderes] la información centrada en sus manos, ejercen fuerte ascendiente sobre una masa campesina que depende de ellos para la satisfacción de muchas de sus necesidades, y de este modo, utilizan sus vínculos de lealtad generados por las relaciones tan desiguales, para orientar a veces sutil y otras abiertamente, la conducta política de un campesinado que siente la elección como una compulsión externa y no como una necesidad propia.⁷⁹

Durante el sexenio de Luis Echeverría surge una nueva movilización campesina que evidencia la incapacidad de la CNC por mantener el monopolio del movimiento campesino, debido a la distancia que la dirigencia había tomado con las bases campesinas y al apoyo que había manifestado a la política antiagrarista de los sexenios anteriores. Dicha incapacidad de ejercer el control sobre el movimiento campesino comenzó a manifestarse con el movimiento jaramillista de los años cincuentas⁸⁰, pero es a finales de los

CNC. 1838-1942, Instituto de Capacitación Política/Partido Revolucionario Institucional, México, 1981, p. 128.

⁷⁹ Hardy Clarisa, *Ibidem*, p. 70.

⁸⁰ El análisis del movimiento de Rubén Jaramillo es importante porque da cuenta de los alcances de una organización campesina. La Sociedad Cooperativa de Ejidatarios, Obreros y Empleados Emiliano Zapata, que, como resultado de la resistencia del movimiento jaramillista durante treinta años (1932 a 1962) y de una dirigencia cien por ciento campesina, logró crear una plataforma política para la creación del Partido Agrario Obrero Morelense (PAOM). Al presentarse a elecciones experimentó los fraudes electorales que caracterizaron al sistema electoral mexicano y la represión que implicaba denunciar estas prácticas. De hecho, la particularidad del movimiento de Jaramillo va más allá del fortalecimiento del ejido, la

sesentas y principio de los setentas (con el surgimiento de un nuevo movimiento campesino⁸¹) que las demandas de las nuevas organizaciones campesinas se amplían, es así como la CNC comienza a ser fuertemente cuestionada, debido a que ha perdido legitimidad entre su principal base social: los campesinos que demandan tierras. Graciela Flores Lua y Luisa Paré describen este fenómeno de la siguiente manera.

[...] en Veracruz, Oaxaca y Puebla, las tomas de oficinas de la Secretaría de la Reforma Agraria se presentaron como importantes movimientos en contra del burocratismo de dicha institución y para agilizar los trámites agrarios de dotación, ampliación y restitución de tierras. En Michoacán y Puebla se dan a la vez significativos movimientos por la democracia municipal. En el mismo periodo, la lucha de los campesinos cañeros de todo el país por el pago justo del precio de la caña de azúcar y sobre todo por una reestructuración de la industria azucarera y por la democratización de la CNC se convierte en uno de los movimientos campesinos de la década. En Chiapas comienzan a alcanzarse niveles de participación muy elevados en la lucha indígena por la defensa de los recursos naturales y contra del latifundismo en la región; en los estados de Morelos, Guerrero y México se articulan fuertes luchas contra los especuladores de tierra.⁸²

Las características del movimiento campesino independiente de los años setentas fue el localismo de sus demandas y la dispersión de las organizaciones, es decir, no existió unidad entre ellas para impactar dentro de la estructura de poder; No obstante, la ausencia de unión fue compensada con una estrategia de acción mediática del campesinado, como en los casos, en general, de invasiones de predios, que puso a los campesinos en primer plano y garantizó el surgimiento del discurso agrarista y, por ende, de la CNC; además de diferenciarse de las organizaciones oficiales por diversificar sus demandas, que iban desde el reparto agrario, la apropiación del proceso productivo, la defensa de los recursos naturales, por el abasto de productos básicos y la lucha sindical en el campo.

Entre 1972 y 1973 se agudizaron las invasiones de predios, rurales y urbanos, resultado de la intermitencia de la Reforma Agraria y de la desesperación de

educación o el apoyo crediticio para la producción de los ingenios azucareros. Las demandas de los campesinos de Morelos se centran en la lucha por la libertad a sembrar cualquier producto, por la autonomía municipal y por las elecciones democráticas. Laura Castellanos, *México Armado. 1943-1981*, México, Era, 2007, pp. 23-63.

⁸¹ El nuevo movimiento campesino independiente que surge en esta etapa intentó desarrollar nuevas formas de organización más democráticas, fincando en otro tipo de representación campesina, basado en la defensa de los intereses de sus integrantes y en la preocupación por definir una estrategia agrícola general y lograr el deslinde del partido oficial. Hubert Carton de Grammont, *op. cit.*

⁸² Graciela Folres Lua, *op. cit.*, p. 37.

miles de campesinos que habían demandado tierra hacía mucho tiempo y no habían recibido respuesta al respecto.

Lo interesante es que los conflictos agrarios no sólo se dieron por la ausencia del reparto de tierras, sino también por la repartición de las mismas. Entre 1976 y 1982, la SRA despojó a algunos campesinos de sus tierras para ser entregadas a otros campesinos. La confrontación desencadenada entre los diferentes grupos de ejidatarios y comuneros fue una estrategia adecuada para debilitar al movimiento campesino independiente.⁸³

El argumento que justificó los conflictos agrarios, que a ojos de la opinión pública se veían como luchas fratricidas, se fundamentó en el argumento de que los enfrentamientos habían surgido porque las tierras afectables se habían agotado y ya no había más tierras que repartir. Con esta tesis, el presidente José López Portillo anuncia el fin del reparto agrario. Este hecho marco la agonía de la CNC.

Durante 41 años de Reforma Agraria, la CNC tuvo dos papeles principales. El primero consistió en ser el mecanismo de sujeción del movimiento campesino. La demanda de tierra quedó satisfecha de manera selectiva para mantener la gobernabilidad en el país, su tarea representativa se vio diezmada por la presencia restringida y participación limitada dentro de las CAM.

El segundo tiene que ver con la representación de los campesinos. El distanciamiento entre los líderes y los campesinos se manifestó fehacientemente en las drásticas modificaciones que se hicieron a la legislación agraria, específicamente a la propiedad social y a los estatutos de la misma confederación.

Resultado de un reparto intermitente y del distanciamiento de las bases con los líderes, surgen nuevas organizaciones campesinas más representativas y legítimas que la CNC. Las desventajas de estas organizaciones residían en su falta de unidad y de un proyecto, a nivel nacional, que impactara dentro de las

⁸³ Adriana López Monjardin, *Ibidem*, pp. 157-159.

políticas de gobierno y que fuera un contrapeso a la CNC como organización oficial.

Lo anterior no quiere decir que la CNC se mantuviera como la principal organización campesina. Parecería que así fuera, pero esto sólo fue cierto a nivel nacional. A nivel más local y municipal ha tenido, desde entonces, que competir con las organizaciones locales y regionales por el apoyo de la base campesina. Del mismo modo, ha tenido que diversificar las demandas que abandera, pues se alejó de la demanda agraria, retomando aquellas que tienen que ver más con el proceso productivo del campo, logrando así albergar en su seno no solamente a ejidatarios y comuneros, sino a los productores que a partir de 1976 serán la principal base en la que se apoyará el accionar de la CNC.

Capítulo 3. La reforma al artículo 27 Constitucional de 1992. La legalización del latifundio

La propiedad existe para las sociedades, no las sociedades para la propiedad. Las sociedades tiene existencia material y objetiva: la propiedad se solo una noción subjetiva. Siendo así, los límites de la propiedad no deben de ir más allá de donde las necesidades vitales de la sociedad lo exijan. Las sociedades por instinto limitan y hasta desconocen la propiedad al tratarse de su propia conservación.

Andrés Molina Enríquez

El periodo de doce años que comprenden los sexenios de José López Portillo (1976-1982) y Miguel de la Madrid (1982-1988) se caracterizó, en materia agraria, por una *efervescencia agraria* definida principalmente por:

[...] una gran confluencia de distintas fuerzas campesinas en demanda de tierra: vecindados e hijos de ejidatarios buscaban la ampliación de ejidos o nuevas dotaciones; jornaleros y trabajadores rurales migrantes demandaban la afectación de latifundios simulados, y las comunidades indígenas persistían en rescatar tierras que poseyeron ancestralmente. Esta situación se tradujo en un gran número de movilizaciones e invasiones de tierra [...] ⁸⁴

Ante la retracción del Estado en el sector agropecuario, debido a la profundización de la crisis de los años ochentas, se evidenciaron algunas de las contradicciones del ejido, relacionadas, principalmente, con la tenencia de la tierra y la improductividad de esta forma de propiedad, por considerarse imprescriptible e inembargable. Aunado a lo anterior, el discurso del agotamiento de las tierras para repartir y la ineficacia administrativa del Reparto Agrario llevaron al gobierno de López Portillo a poner en marcha el Programa Nacional para el Abatimiento del Reparto Agrario, política que tendría continuidad en el sexenio de Miguel de la Madrid.

Al respecto, la CNC tuvo, a nivel nacional, que apoyar las políticas federales, las cuales fueron desde la represión y la cancelación de las asambleas ejidales hasta su adhesión a la política de regularización de propiedades de la

⁸⁴ Arturo Warman, *La transformación agraria. Origen, evolución, retos*, op. cit., p.68.

Secretaría de la Reforma Agraria. Sin embargo, es hasta 1989 cuando la CNC toma iniciativa ante la problemática agraria del país.

El 6 de enero de 1989, a 75 años de la primera ley agraria, promulgada por Venustiano Carranza, la Confederación Nacional Campesina, por medio de su dirigente Maximiliano Silerio Esparza, declara la inoperabilidad del ejido con las siguientes palabras:

“Desde el punto de vista de la racionalidad económica del proyecto que se menciona [...] es claro que la estructura de la tenencia de la tierra y su marco jurídico actual resultan ya incompatibles con el nuevo modelo económico que se está implantando en el país”.⁸⁵

La importancia de estas declaraciones radica en que, formalmente, la CNC, organización protectora de la propiedad social –ejido y propiedad comunal-, se deslindaba de la tarea que el Poder Ejecutivo le había asignado desde 1936. Sin embargo, al mismo tiempo, abría la posibilidad de que se ampliara el espectro de las organizaciones campesinas en medio de una derrota de las mismas.

3.1 La situación de la Reforma Agraria

Para hacer un análisis de la situación de la Reforma Agraria, anterior a las reformas de 1992, creemos oportuno retomar la idea de Clarisa Hardy de la existencia de una confusión entre políticas agrícolas y políticas agrarias durante el desarrollo del sector primario en la economía mexicana. Sin embargo, consideramos que debemos matizar esta afirmación para darle un nuevo significado y entender cómo es que se concatenan dichas políticas en las posteriores reformas al artículo 27.

Según Hardy, dicha confusión se funda en una contradicción dentro de los modelos económico y político, existentes en setenta y cinco años del desarrollo de la Reforma Agraria:

El modelo económico vive contradicciones en su articulación con el modelo político: en el agro, el pleno despliegue de las relaciones capitalistas se ve entrabado por una política agraria que responde a

⁸⁵ Guillermo Correa, “Proyecto de Ley Agraria de la CNC. Propone ‘modernizar’ el campo, con la privatización del ejido”, en *Revista Proceso*, N° 687, 30 de diciembre de 1989, p. 26.

los requerimientos políticos frente a un masivo contingente de campesinos sin tierra que, en ausencia de alternativas, presiona por la tierra y se convierte en un permanente motor de convulsiones sociales; por otra parte, la política agrícola, destinada a abordar la crisis, se debate entre el apoyo a la agricultura comercial y el sostén a una economía campesina que, agobiada por aquella, presiona con nuevos y reiterados conflictos. El sistema político también vive contradicciones en su articulación con la política económica: la creciente pauperización rural tiende a restarle apoyo a los proyectos estatales. Para reconquistar este apoyo el Estado radicaliza su discurso, el que a su vez, frenado en la lógica de su reproducción económica en el agro, genera dinámicas políticas y sociales que escapan a su control.⁸⁶

No es cuestionable que tanto la política agraria como la agrícola fueron contradictorias, pero hay que remarcar que más que contradictorias fueron complementarias y dependientes, al contrario de lo que supone Hardy. La dependencia de lo agrario y lo agrícola⁸⁷ durante casi 75 años de reparto agrario se encontró en tensión, no obstante ésta, lo agrícola logró, hasta cierto punto, preponderar sobre lo agrario. Esta supeditación de los problemas agrarios del campesinado a las políticas de producción agrícola, en favor del desarrollo de una económica capitalista, fue el resultado lógico de una serie de modificaciones a la Ley Agraria de 1917 durante el periodo en el que la Reforma Agraria funcionó (1934-1992).

En todo caso, si aquella contradicción existió, fue producto de la misma legislación constitucional. Al contemplar la coexistencia de la propiedad privada y de la propiedad social, y la regulación de ambas por el Estado en beneficio de la comunidad, se abrió la posibilidad para que los gobiernos pos revolucionarios inclinaran la balanza favoreciendo a una de ellas. Claramente, a partir de 1937, la ruta a seguir estuvo definida en detrimento de la propiedad social. Frente a esta disyuntiva nos preguntamos ¿cómo se logró una convivencia entre una agricultura de tipo ejidal, que promovía el bienestar de la comunidad, y otra de tipo capitalista, promovida por la propiedad privada?

Mediante la modificación de la legislación secundaria y de la misma Constitución fue que se logró esta convivencia. La protección a la propiedad

⁸⁶ Clarisa Hardy, *op cit*, p. 23.

⁸⁷ La diferencia entre lo agrario y lo agrícola se entiende en esta investigación como una diferencia entre lo político y lo económico. Es decir, consideramos que durante lo que denominamos la *Época de la Reforma Agraria* se privilegió la producción agraria capitalista, sobre la redistribución de tierras, debido a la connotación política que este acto tenía al considerarse mandato Constitucional, lo que claramente fue politizado.

privada durante la dotación y restitución de tierras tuvo como principal objetivo el desarrollo de una agricultura capitalista que respondiera a las necesidades económicas de la época, que se traducían en el privilegio de la producción de exportación y del desarrollo de la industria.

El apoyo que consiguió la propiedad privada para su desarrollo, desde 1937, y las sucesivas modificaciones a la legislación agraria, como ya señalamos, dio origen al surgimiento del neolatifundio; pero, además, provocó la proliferación del minifundio⁸⁸ que, a la postre, sería considerado como el verdadero resultado del reparto agrario debido a la inviabilidad económica del ejido y de la propiedad comunal.

Esto no quiere decir que esas formas de propiedad hayan quedado excluidas del desarrollo económico capitalista. La inclusión del ejido dentro de la economía nacional fue condicionada a determinados cultivos en la misma legislación (azúcar, algodón, café, cacao, henequén, etc.), de allí que el apoyo económico y de infraestructura, que los gobiernos pos revolucionarios brindaron al campo, giró alrededor de aquellos ejidos que presentaran las condiciones para su siembra, o bien, que contaran con los recursos económicos necesario mínimos y la tecnología necesaria para que este tipo de cultivos fueran viables con poca ayuda del gobierno.

Fueron estos apoyos los que crearon desigualdad dentro y fuera de los ejidos. Al interior, la polarización fue notoria en la medida que, a costa de otros, se apoyaba a un grupo reducido que contaba con los medios necesarios para la producción; situación que propició que los menos beneficiados cedieran sus tierras y rentaran su mano de obra. En cambio, el apoyo del gobierno fue más evidente debido a las condiciones climáticas y tecnológicas para la producción.

De tal modo, la convivencia de las dos formas de propiedad se logró protegiendo jurídica y económicamente a la propiedad social, sin dejar de repartir tierra y crear ejidos e incorporarlos selectivamente a la agricultura capitalista.

⁸⁸ En esta investigación se entiende al minifundio como finca rústica que, por su reducida extensión, no puede ser objeto por sí misma de cultivo en condiciones remuneradoras.

La desigualdad y polarización, surgida por las constantes modificaciones agrarias, dio como resultado principal el malestar en la sociedad rural, que tendría su principal manifestación en los años setenta con las invasiones de predios. Fue esta presión social la que impedía que el gobierno cancelara el compromiso que el Estado tenía con los campesinos mexicanos todavía en la década de los setentas. Empero, el aumento de la pobreza, el desempleo en el campo mexicano, el crecimiento poblacional y las crisis económicas experimentadas entre 1965 y 1976, agudizaron más la precaria situación campesina.

La demanda por la tierra aumentó y se intentó liberalizar⁸⁹ al ejido, reconociendo su capacidad para contratar y recibir créditos, además de otorgar a los ejidatarios la posibilidad de organizarse para obtener mejores garantías de precios, abrir nuevos mercados a través de la negociación colectiva y legalizar la asociación de los comuneros con la inversión privada⁹⁰. Estas medidas fueron una respuesta a las prácticas ilegales de venta y arrendamiento de tierras ejidales⁹¹. E aquí los indicios de las modificaciones que para 1992 liberarían al ejido de la protección estatal.

Sin embargo, el estancamiento económico que el sector agrícola experimentó después de un nulo y marginal crecimiento⁹², evidenciaron que la convivencia de la propiedad social y la privada era ya insostenible ante un nuevo contexto político y económico que privilegiaba la competitividad y eficacia en la economía a nivel global. Fue esta situación la que obligó a replantearse seriamente la intervención del Estado dentro de la estructura agraria y de la

⁸⁹ Entendemos por liberalización el hecho de desarticular legalmente al ejido (eliminar principalmente sus características de inembargabilidad e imprescriptibilidad) con el fin de introducirlas al mercado de tierras para que cualquier persona pueda acceder a ellas con fines distintos a los que consideraba la propiedad social.

⁹⁰ Estas son algunas de las características de la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971 que reemplazó al Código Agrario, el cual había estado vigente desde 1942. María del Rosario Sosa, "Reforma Agraria. Intermitente pero continua. Sesenta años de la experiencia mexicana", en Revista *Nueva sociedad*, N° 29, marzo-abril 1977, pp. 46-60.

⁹¹ Emanuelle Buquete, "La tierra ejidal en México: ¿mercancía u objeto social?", en *Estudios Agrarios*, México, N° 5, año 2, octubre-diciembre 1996.

⁹² Arturo Warman, "La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo", <http://www.fao.org/DOCREP/006/J0415T/j0415t09.htm>. [Consulta: 26 febrero 2008].

política agrícola, lo que llevó a una reconfiguración de la relación entre el Estado y los campesinos mexicanos.

La *justicia* al campesino era el principio que se redefinía. A mayor justicia mayor productividad y eficiencia en la producción, lo que implicaba poner énfasis en las tareas de certificación y titulación de ejidos y propiedades comunales e individuales. Esta dinámica comenzaba a perfilarse como la nueva lógica de la Reforma Agraria. Es decir, la justicia social, que durante setenta y cinco años había sustentado a la reforma Agraria, entendida como la distribución de tierras, era sustituida para dar certeza a aquellos que habían sido dotados de tierra o, que en su defecto, habían acumulado tierras ilegalmente, de manera que su propiedad no fuera afectada en un futuro inmediato.

Aunado a la impartición de una nueva justicia agraria y a la cancelación del reparto de tierras, nuevos fenómenos sociales se manifestaba al menos desde finales de los años setentas y durante todos los ochentas. El crecimiento de población, urbanización/desruralización e inmigración a las ciudades, evidenciaron que el crecimiento del sector agrícola y la población rural se encontraban desfasados.

Según los datos presentados en la propuesta de reforma al artículo 27, en octubre de 1991, la población era de 82 millones de habitantes, y las tierras afectables se estaban terminando. De manera que el reparto de tierras ya no era considerada una política viable para el campesinado mexicano.

Además del complicado panorama en el contexto económico, se presentó una crisis político-electoral, a finales de los años ochentas, y una oleada de movilizaciones sociales que no solamente retomaban las banderas sociales de antaño, sino que, inclusive, agregaban demandas democráticas que se intercalaban con aquellas que se pronunciaban en contra de la injusticia económica y el autoritarismo característico del régimen político mexicano.⁹³

⁹³ Armando Bartra, "La ardua construcción del ciudadano (notas sobre el movimiento cívico y la lucha gremial", en Julio Moguel (coord.), *Autonomía y nuevos sujetos sociales en el desarrollo rural*, México, siglo XXI, 1992 p. 65.

Estos nuevos movimientos evidenciaban que en México se practicaban métodos participativos diferentes a los corporativos y clientelares que eran representativos de las organizaciones campesinas y obreras oficiales. La movilización social, entonces, devino en el mecanismo para incidir en la toma de decisiones políticas junto con la negociación.

Para los campesinos y la política agraria, la llegada de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia de la República, en 1988, significó la derrota del movimiento campesino que venía manifestándose desde finales de los años setentas.

Bajo el argumento de que México enfrentaba una nueva realidad social, política y económica, que demandaba la modernización del país y la redefinición de las relaciones sociales con el Estado, principalmente en lo económico, Salinas de Gortari propone el 7 de noviembre de 1991 modificaciones sustanciales al artículo 27.⁹⁴

Las modificaciones al artículo 27 se definían, en la iniciativa de reforma, como una etapa más dentro del proceso dinámico que representaba la Reforma Agraria. Según la iniciativa, era necesario cambiar porque la realidad demográfica y social se había modificado por el resultado de la distribución de tierras desde 1917, pues se habían entregado:

“... 26 mil ejidos, a más de dos millones 600 mil ejidatarios. Se restituyó o dio reconocimiento a dos mil comunidades pobladas con 400 mil comuneros. La mitad del territorio nacional está en sus manos.”⁹⁵

Exaltando el nacionalismo por el cual se planteaba la necesidad de las modificaciones a la legislación agraria, la reforma al artículo 27 giraba en torno a la necesidad de cumplir con la misión de justicia social que la Revolución había encomendado a los gobiernos revolucionarios desde 1917. Sin embargo,

⁹⁴ LV Legislatura, año legislativo I, Periodo ordinario, 7-11-1991, Diario 5. Las intenciones de modificación de dicho artículo eran evidentes desde el tercer informe de gobierno del presidente, pero se desconocía la magnitud de las reformas que se planteaban. Lo único claro para los involucrados era que se promovería la transformación del ejido. Guillermo Correa, “La contrarreforma agraria en marcha. Acción que propiciará el resurgimiento del latifundio: líderes campesinos”, en *Revista Proceso*, n° 784, 11 de noviembre 1991, pp. 6-14.

⁹⁵ LV Legislatura, año legislativo I, Periodo ordinario, 7-11-1991, Diario 5.

la justicia social, como se señaló anteriormente, no se consideraba ya como sinónimo de reparto agrario porque este propósito ya no respondía al espíritu revolucionario de justicia. A partir de ese momento, la justicia sería equiparada a seguridad en la tenencia de la tierra para combatir la pobreza e improductividad, las cuales se habían convertido en características del campo mexicano a partir de la segunda mitad del siglo XX.

Con el objetivo de dar un nuevo aire al campo, la relación entre el gobierno y los campesinos se modificaba. Pero, sobre todo, en términos agrarios, significaba que el gobierno daba por concluido el reparto de tierras; lo que no implicaba que dejara de lado la cuestión agraria, sino que ésta se modificaba para otorgar seguridad jurídica a la tenencia de la tierra. Las obligaciones del gobierno mexicano seguían intactas; especialmente aquellas que se enfocaban a la impartición de justicia y promoción del desarrollo.

Así, uno de los canales por medio de los cuales la relación entre el gobierno y campesinos era más o menos directo se iba cerrando para abrir otro con un fin diferente y con nuevas instituciones.

3.2 Las modificaciones al artículo 27

Algunos autores, entre ellos Víctor Manzanilla-Shaffer, José Luis Calva y Juan Carlos Castañeda, consideran que las reformas del 6 de enero de 1992 al artículo 27 constitucional han sido las más trascendentes que se han hecho desde 1917, por las implicaciones sociales, políticas y económicas que dichas modificaciones tendrían en el campo mexicano.⁹⁶

Coincidimos en tal afirmación, sin embargo, queremos resaltar que la reforma fue la formalización de un proceso que protegió y privilegió el desarrollo de la propiedad privada sobre la social, e incluyó tanto una reconfiguración de la estructura agraria como una redistribución de poder en la estructura política del Estado mexicano, modificando la relación entre los campesinos y el Estado; ya que, por un lado, se dota a los ejidatarios del derecho *abutendi* sobre sus tierras, sin olvidar que la propiedad de las tierras pertenece a la nación; y, por otro, comienza la desarticulación del entramado institucional del reparto

⁹⁶ El artículo 27 Constitucional ha sido reformado desde 1934 a 1992 diez y seis veces (ANEXO 2).

agrario, de la misma forma que se desaparecen las facultades extra jurisdiccionales con las que contaba el Poder Ejecutivo, las cuales constituían una de las bases del presidencialismo mexicano.

La reforma del 6 de enero de 1992 fue una de las reformas estructurales que introdujeron a la economía mexicana al neoliberalismo y la globalización, pero que además modificaron el presidencialismo mexicano. Las modificaciones al párrafo tercero del artículo 27, las fracciones IV y VII del mismo artículo, hicieron de la propiedad social (ejido y propiedad comunal) una mercancía; por su parte, la derogación de las fracciones X, XI, XII, XIII y XIV, que daban facultades jurisdiccionales al presidente de la República en materia agraria, fueron suplidas por diseños que erigían los Tribunales Agrarios que, aunque dependientes del Poder Ejecutivo, suplen a éste en sus funciones de impartición de justicia.

Parecería en un primer momento que la *originalidad*, a la que me referí anteriormente, entendida como un proceso que de origen miró en la historia y recogió elementos que dieron sentido y esencia a la estructura agraria de 1917, quedó intacta con la reforma de 1992, por el hecho de que se sigue reconociendo tres formas de propiedad agraria que se explicitan en el artículo 27, pero en los hechos la propiedad social sufre serias regresiones. Hasta podría afirmarse que la garantía social queda anulada, debido a que el ejido, como propiedad social, pierde sus características de inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad.

A continuación se analizará cada una de las reformas y las implicaciones que tuvieron en la modificación de la estructura agraria, la estructura mexicana de poder y los campesinos.

3.2.1 Modificaciones en la estructura agraria

Las modificaciones al artículo 27 de 1992 implicaron el paso de una estructura agraria a otra, además de que se establecieron nuevas reglas para acceder y

transferir una propiedad.⁹⁷ Sin embargo, lo que consideramos más relevante, es la dilución del contenido social que tenía la propiedad del ejido y de las tierras comunales. Así, dichas modificaciones transformaron las tres formas de propiedad de la tierra en México: la propiedad ejidal, la propiedad comunal y la propiedad privada.

- ***La propiedad pública.***

Las modificaciones al párrafo tercero implicaron la cancelación del reparto agrario. Y a pesar de que no cambia la modalidad de la tenencia, pues los terrenos baldíos siguen siendo propiedad de la Nación, el contenido social de estos sí.

El párrafo tercero decreta que la Nación cuenta con el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte al interés público la reglamentación del uso de tierras, agua, los asentamientos urbanos, el impedimento de la creación de latifundios, etc. Las modificaciones a este párrafo señalan que la tarea de dotación, restitución y ampliación de tierras comunales y ejidos se considera terminada⁹⁸. Empero, según Pérez Castañeda, durante los 75 años que duró la reforma agraria se repartieron más de dos tercios del territorio nacional. ¿Qué sucedería, entonces, con las tierras que quedaron sin repartirse? Simplemente, cancelado el reparto de tierras, estas propiedades entran dentro del mercado de tierras.

- ***propiedad social (propiedad ejidal y propiedad comunal)***

Las modificaciones al artículo 27, referentes a la propiedad social, son las más profundas. Es en las reformas al ejido y a la propiedad comunal donde se manifiestan los cambios en la tenencia de la tierra por dos motivos. El primero de ellos es que comienza a desarticularse la propiedad social, dando paso a nuevas formas de propiedad; el segundo, el tipo de sujetos que pueden llegar a acceder a estas nuevas formas de propiedad.

⁹⁷ Juan Carlos Ibarra, *loc. cit.*

⁹⁸ La principal modificación de este artículo fue la eliminación de las líneas que señalaban que: "Los núcleos de población 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 agrícola en explotación". Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2003 Juan Carlos Ibarra, *loc. cit.*

Hasta antes de 1992, la propiedad social se caracterizaba por ser imprescriptible, inalienable, inembargable e indivisible, es decir, se le consideraba como una forma de tenencia de la tierra no mercantil. Eran estas características las que le daban su carácter social, pues al prohibirse su compra-venta individual se remitía a la protección del interés de la comunidad.

Con la reforma a la fracción VII se señala:

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.⁹⁹

Reconocer la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal implicó reconocer que las tierras comunales y ejidales pueden ser enajenables y embargables. Al obtener estas características, muchas de estas tierras pasan a ser de dominio pleno o propiedad privada. Como una de las

⁹⁹ Artículo 27 Constitucional, en <http://www.constitucion.gob.mx>. [Consulta: 27 de febrero 2008].

modificaciones más sustanciosas, modifica en esencia la relación entre el Estado y la propiedad, dando prioridad al individuo sobre la comunidad.

Al respecto debemos ser más explícitos.

- a) *Propiedad Ejidal*. Al reconocer la personalidad jurídica de los ejidatarios, y bajo la premisa del respeto al ejercicio de los derechos de propiedad para aumentar su productividad, se valida que éstos puedan asociarse con terceros (entiéndase sociedad civil o sociedad mercantil), abriendo la posibilidad de transmitir sus derechos de propiedad.

Como resultado de la apertura a nuevos canales de participación en la producción, se crean una nueva forma de propiedad ejidal: la propiedad corporativa. Ésta a su vez se divide en dos nuevas formas de propiedad: la societaria y la accionaria.¹⁰⁰ La propiedad accionaria se constituye cuando el propietario es una sociedad mercantil por acciones. En esta forma de propiedad el dominio pleno se despersonaliza y no existe una relación entre el hombre con la tierra en tanto no se forme parte de una sociedad.

El reconocimiento de los derechos de los ejidatarios sobre sus tierras implica la pérdida del carácter tutelar y familiar del ejido, ya que el titular puede decidir el sucesor de los derechos de propiedad aunque no sea miembro de su familia, y no será responsable del sustento familiar. La mujer pierde todo derecho de acceso a la tierra y sólo se le contempla como compradora.

- 1) Se considera a la propiedad como garantía prendaria. Es decir, la tierra se vuelve embargable ante cualquier entidad financiera y el ejidatario pierde su fuente de empleo.
- 2) La parcelación de la propiedad ejidal la convierte inmediatamente en propiedad privada, de manera que ésta puede venderse.

¹⁰⁰ Siguiendo a Juan Carlos Pérez Castañeda, la propiedad societaria se constituye cuando el propietario es una sociedad civil, aunque cabe la posibilidad de que el titular del derecho mantenga su dominio una vez que la sociedad se disuelva. Por su parte, la propiedad accionaria se constituye cuando el propietario es una sociedad mercantil por acciones. Juan Carlos Pérez Castañeda, *op. cit.*, pp. 167-208.

- 3) El arriendo de la propiedad ejidal, mediante contrato, se hace por tiempo indefinido, pues la definición de la temporalidad es asunto de aquel que arrienda. Esto provoca la sobre explotación y deterioro de la tierra.
- 4) La posibilidad de asociación con la sociedad civil y la mercantil, según la Ley de sociedades mercantiles, pone en desventaja al ejidatario en tanto que éste, para ser socio de la sociedad mercantil, necesariamente debe ceder su propiedad.

Además de lo anterior, se le otorga autonomía a los núcleos ejidales y comunales. Tal autonomía implica que la asamblea ejidal, el comisariado y el consejo de vigilancia dejan de ser autoridades y pasan a ser considerados como órganos de representación y ejecución de la voluntad de los ejidatarios. Es interesante hacer notar que dicha autonomía fue de cierta manera condicionada a la apertura de asociación para aumentar la producción en los siguientes términos:

El núcleo de población ejidal demanda respeto, apoyo y fomento, pero también requiere abrir la posibilidad de libre asociación, tanto a su interior como con terceros. Esto permitiría superar las restricciones del minifundio, ocupar productiva y eficientemente la tierra y ocupar adecuadamente los recursos.¹⁰¹

Podría decirse que las modificaciones a estas fracciones, en gran medida, tuvieron como objetivo la reglamentación de las prácticas ilegales de renta y acceso a la explotación de la propiedad ejidal.

- b) La propiedad comunal.* Con la reforma a la fracción VII, la propiedad comunal corre el mismo riesgo que la propiedad ejidal, sin embargo, cuenta con más candados para desarticularse. Aun conservando su status de propiedad grupal, se ha diluido de cierta manera su característica social, pues aunque conserve sus características de inembargable, imprescriptible e inalienable, la facultad que tienen los comuneros de disponer de los bienes comunes es igual de amplia que la de los ejidatarios.

¹⁰¹ Cámara de Diputados, *Exposición de motivos a la Ley Agraria*, México, D. F., a 10 de febrero de 1992.

Pero, a pesar de la vulnerabilidad de las tierras comunales posterior a la reforma, constitucionalmente se le sigue protegiendo no como propiedad agraria, sino como derecho de las 56 etnias que conforman el país y según el artículo 2° constitucional que concibe a la Nación mexicana como pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Además reconoce el derecho de estos pueblos a la libre determinación procurando la unidad nacional. Asimismo, en su fracción VI, ratifica el derecho de autodeterminación en materia agraria y, al mismo tiempo, refleja una contradicción Constitucional en los siguientes términos¹⁰²:

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de la propiedad y la tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución.¹⁰³

Por consiguiente, reconocer el derecho de autodeterminación de las comunidades indígenas y de su cultura incluye el reconocimiento de las características de imprescriptibilidad e inembargabilidad de la propiedad de estas comunidades, por lo que, el artículo 27, al darle flexibilidad a la propiedad comunal y diluir dichas características, define la propiedad comunal como un modelo de tenencia en sí misma, es decir, una propiedad mancomunada y parcelaria individual al mismo tiempo. El riesgo que corre la propiedad comunal es la de convertirse en propiedad ejidal mediante el fraccionamiento de las tierras mancomunadas.

Estas tierras que habían sido protegidas constitucionalmente de la especulación y el mercado de tierras ahora pasan a ser una forma predominantemente mercantil, lo que ha implicado en los hechos un nuevo acaparamiento de tierras por la venta de ejidos; el abandono del cultivo de la tierra por la migración hacia los Estados Unidos ha ocasionado un grave daño a la soberanía alimentaria del país en tanto que el sector agrícola no es capaz de producir la cantidad de alimentos necesarios para la mayoría de su población.

¹⁰² Víctor Manzanilla- Schaffer, *op. cit.*, p. 901.

¹⁰³ Artículo 2 Constitucional, Artículo 27 Constitucional, en <http://www.constitucion.gob.mx>. [Consulta: 27 de febrero 2008].

Las consecuencias de la privatización de la mayoría de estas tierras, en cuanto a la cancelación de la garantía social del acceso a la tierra, fueron, entre otras, la pérdida de su carácter tutelar hacia la familia y demás miembros del ejido y la dispersión de algunas comunidades indígenas.

Es interesante señalar el papel del gobierno frente a este tipo de propiedad, pues el gobierno que se consolidó a mediados de los años treinta del siglo XX ahora se define a sí mismo como *socio* de los campesinos en las actividades productivas, ya que, de cierta forma, hace a un lado sus responsabilidades hacia la protección y promoción del desarrollo del campo; de tal suerte que a partir de 1992 los campesinos superaron la etapa de la “infancia” y son considerados no como campesinos, sino como productores. Pero, además en una redefinición en su relación con los campesinos, se define como una autoridad *técnico auxiliar* en la cuestión agraria,¹⁰⁴ dando prioridad a la realización de la justicia agraria.

- ***Propiedad Privada***

Ésta fue la forma de propiedad más beneficiada en la reforma, pues se adiciona la propiedad corporativa a las dos formas de propiedad existente (dominio pleno y dominio individual), y aunque la fracción XV defina los límites de la pequeña propiedad agrícola y ganadera, las dimensiones que debería tener la propiedad ejidal, en su nueva modalidad de propiedad privada, propician una nueva concentración de tierra. Manzanilla–Schaffer lo ejemplifica de la siguiente forma:

Si en México el latifundio es toda superficie que exceda los límites de la pequeña propiedad, sale sobrando el primer párrafo de la fracción XV del nuevo artículo 27 que señala: ‘En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios’. En primer lugar porque de detectarse excedentes de una pequeña propiedad el dueño tiene derecho de vender en el término de un año [...] lo cual implica un serio reconocimiento a la propiedad (latifundio), y en segundo lugar porque Salinas de Gortari legalizó el latifundio económicamente productivo [...]¹⁰⁵

¹⁰⁴ *Exposición de motivos a la Ley Agraria, loc. cit.*

¹⁰⁵ Manzanilla-Shaffer, *op cit.*, p. 889.

Para reafirmar lo que Manzanilla-Schaffer señala con respecto a legalización del latifundio en México, hay que indicar quiénes son los nuevos sujetos de derecho agrario.

- **Los nuevos sujetos de derechos agrarios**

Hasta 1992 la fracción IV del artículo 27 prohibía a las sociedades mercantiles poseer tierras, con las reformas al artículo 27 dichas sociedades pueden acceder a la tierra mediante acciones en los siguientes términos:

IV. Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción,¹⁰⁶

Si bien la fracción VII del artículo 27 define los límites de la propiedad privada al equivalente del 5% del total de las tierras ejidales¹⁰⁷, la fracción IV determina la extensión de tierras que las sociedades mercantiles deben poseer, de tal manera que aumenta la superficie de tierras 25 veces la propiedad privada¹⁰⁸. Si anteriormente la propiedad de tierras agrícolas, ganaderas y forestales estaba condicionada a su explotación, negando la participación en la

¹⁰⁶ Artículo 27 Constitucional, en <http://www.constitucion.gob.mx>. [Consulta: 27 de febrero 2008].

¹⁰⁷ Con las modificaciones a la propiedad privada ganadera, agrícola y forestal, la extensiones de tierra que pueden poseer los particulares son:

Tierras de riego: Individual 100 ha/sociedades mercantiles 2,500 ha.

Tierras de bosques, montes y agostadero: individual 800 ha/ sociedades mercantiles: 20,000 ha.

Tierra de temporal: individual 200 ha/sociedades mercantiles 5, 000 ha.

Datos obtenidos de Manzanilla- Schaffer, *op cit*, p. 940.

¹⁰⁸ Artículo 27 Constitucional, en <http://www.constitucion.gob.mx>. [Consulta: 27 de febrero 2008].

producción a las sociedades mercantiles, con la legislación aprobada en 1992 las restricciones sólo se limitan a que estas tierras estén siendo explotadas. De esta manera se propicia una nueva concentración de tierras.

Incluir entre los accionarios a las sociedades mercantiles y extranjeros es también un elemento nuevo en la legislación agraria. La ley agraria de 1992 señala la participación de los extranjeros en las sociedades mercantiles en un 49%¹⁰⁹, lo que supone gran dependencia y desnacionalización de la propiedad de las tierras en México.

Como ya se mencionó, las reformas al artículo 27 modificaron sustancialmente la estructura agraria que en 1917 pretendía dar a los campesinos mexicanos equidad y justicia social. Lo más relevante de dichas modificaciones se funda en una nueva connotación de la propiedad, es decir, aunque se mantiene a la propiedad comunal y al ejido como formas de tenencia de la tierra, éstas, como propiedad social, pierden su sentido en el momento en que pasan a ser consideradas bienes comerciales.

Tal parece que a través de las prácticas de compra-venta ilegales que se venían dando en este tipo de propiedad se hizo necesario que las modificaciones de 1992 incluyeran a las sociedades mercantiles como actores principales de la nueva estructura agraria, desplazando a las comunidades campesinas e indígenas, dándoles, supuestamente, la capacidad para su despliegue económico y tecnológico en “beneficio” de la Nación mexicana.

Y es justamente en la transición de la existencia, en este tema, de los principales actores agrarios, que cabría preguntarnos qué pasa con los campesinos que necesitan de la tierra para subsistir, frente a la nueva concentración de tierra que propicia y legaliza la misma Constitución. Podemos aventurar dos respuestas a esta pregunta. La primera es que, en la misma dinámica del mercado, se verían en la necesidad de vender su mano de obra, ya sea dentro o fuera del campo; la segunda tiene que ver como consecuencia de las situaciones concretas de los campesinos en el nuevo contexto

¹⁰⁹ Ley Agraria, México, D. F., a 10 de febrero de 1992.

económico, político y social, pues los campesinos estarían constituyéndose como nuevos actores de los conflictos agrarios en el territorio nacional.

3.2.2 Implicaciones políticas de la reforma

Durante setenta años, la Reforma Agraria fue un procedimiento político-administrativo de restitución, dotación y ampliación de tierras a los campesinos, sin embargo, a partir de 1992, se reestructura dicho procedimiento.

Con las modificaciones al párrafo tercero del artículo 27, tras la derogación del reparto agrario, se cancelaron muchas de las estructuras administrativas, pero sobre todo se traspasaron facultades que el Poder Ejecutivo tenía en materia agraria a nuevas entidades políticas. Me refiero principalmente a las facultades jurisdiccionales con las que el Poder Ejecutivo contaba para dirimir conflictos agrarios. Así, la estructura agraria no sólo se modificó en cuanto a la tenencia de la tierra, sino que también lo hizo en el nivel de las autoridades, lo que tuvo importantes implicaciones dentro de la estructura del poder político en México.

La cancelación del reparto de tierra, la modificación de las tareas de las autoridades político-administrativas agrarias y sus implicaciones dentro de la estructura política son elementos que se concatenan y que difícilmente pueden ser analizados por separado, por ello, considero que se deben analizar de manera simultánea para destacar su impacto en la relación gobierno-campesinos.

Con la modificación del párrafo tercero y la derogación del párrafo X del artículo 27, la dotación de tierras a los campesinos y la restitución de tierras a las comunidades indígenas se suspenden definitivamente. Según la Ley agraria del 10 de febrero de 1992, la dotación y restitución, lejos de ser parte de un procedimiento administrativo, se convierten en asunto judicial; el fundamento de dicha afirmación se encuentra dentro del mismo artículo 27, en el segundo párrafo de la fracción XIX cuando señala:

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de

los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

Y es que, aunque la intervención del Poder Ejecutivo sigue vigente, éste ya no es directamente el que imparte justicia agraria, pues se crean una serie de instituciones descentralizadas encargadas de la solución y finalización de los pendientes agrarios que existían hasta 1992. De allí la creación de los Tribunales Agrarios (encargados de la impartición de justicia) y la Procuraduría Agraria (encargada de proteger y asesorar a los campesinos en el proceso de impartición de justicia).

Es en el punto de la cancelación del reparto agrario y el traspaso de atribuciones del Ejecutivo a nuevas entidades políticas en el que cobra fuerza la afirmación anterior de considerar a la reforma de 1992 como la legalización de un proceso que se venía dando, en razón de que, tanto la cancelación del reparto agrario, como la delegación de las facultades agrarias del presidente a otro tipo de entidades, fueron hechos que se manifestaban al menos veinte años antes de las modificaciones constitucionales.

Por un lado, la intención de dar por terminado el reparto de tierras venía promoviéndose desde mediados de los años veinte, pero es en la segunda mitad de los años setenta cuando José López Portillo, ante la oleada de conflictos agrarios rurales y urbanos, señala que las tierras afectables se habían agotado y no había más que repartir. Dicha declaración está estrechamente relacionada con la burocratización que sufrió el proceso administrativo del reparto de tierras, el cual, a partir de 1984, tomaría tintes de protagonismo en tanto se le delegan facultades para dictaminar la viabilidad de las resoluciones agrarias, decisión que le correspondía directamente al Poder Ejecutivo.

Debemos tomar en cuenta que la toma de decisiones en materia agraria, como cualquier decisión, contó con cierta lógica que determinaba la rapidez o lentitud de las resoluciones. El promedio para obtener una respuesta negativa o favorable a cualquier petición era de ocho años; y el largo plazo que implicaba

una resolución y la disminución del presupuesto a la tarea de repartición de tierras otorgó cierta autoridad a la estructura administrativa encargada del reparto de tierras e incluso redefinió la propiedad social.

La Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971 tiene mucho que ver al respecto. La transición de la propiedad comunal a propiedad ejidal fue uno de los objetivos de esta ley, pues con ella se modifica la residencia mínima de 5 años, y se facilita la creación de ejidos trastocando la concepción de comunidad indígena. Incluso en esta ley se comienza a tratar de involucrar a los ejidos y comunidades en las políticas y fomento productivo. En lo que toca a procedimientos administrativos, dicha Ley aumenta las atribuciones resolutorias de las CAM, ya que se les faculta para la resolución de controversias sobre bienes agrarios y la suspensión de derechos agrarios, facultad que hasta ese año correspondía al Presidente de la República según el artículo 27.¹¹⁰

No obstante, es hasta 1984, con una nueva reforma a la Ley Federal de la Reforma Agraria, cuando las CAM adquieren la facultad de resolver juicios privados para la suspensión de derechos individuales, delegando, además, la facultad, al Consejo Consultivo Agrario, de dar por definitivos los dictámenes negativos de las dotaciones y, por último, facultar al titular de la Secretaría de la Reforma Agraria para expedir títulos de propiedad y dominio. Estas medidas tenían por objetivo la descentralización del modelo agrario; sin embargo, y a pesar de que otorga a los poderes ejecutivos locales facultades en materia

¹¹⁰ Según el artículo 12 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, define las atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas en los siguientes términos: ARTICULO 12.- Son atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas: I .- Substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas; II.- Dictaminar en los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas que deban ser resueltos por mandamientos del Ejecutivo local; III.- Opinar sobre la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales, así como en los expedientes de inafectabilidad; IV.-Resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios que les sean planteados en los términos de esta Ley, e intervenir en las demás cuyo conocimiento les esté atribuido; y V.- Las demás que esta Ley y otras leyes y reglamentos les señalen. www.indaabin.gob.mx/leyinfo/.../ley_reforma_agraria_1971.doc. [Consulta: 27 de marzo 2007].

agraria que exceden los previstos en la Constitución, el Poder Ejecutivo Federal se sigue presentando como máxima autoridad agraria.¹¹¹

Y es que con todo y el gran poder que adquieren las CCA al dictaminar negativamente las resoluciones que corresponden al presidente, éste beneficia su figura y se deslinda de responsabilidades al dictaminar y firmar solamente aquellas resoluciones positivas a las dotaciones y restituciones.

Es así como la derogación de las fracciones XI y XII del artículo 27, que definían la estructura orgánica político-administrativa de la Reforma Agraria, reforma este diseño, eliminando algunas organizaciones y sus funciones, creando otras con nuevos perfiles. Lo más relevante en esta reestructuración es la nueva dimensión que se le da a la Reforma Agraria; pues, concluido el reparto de tierras, garantizar la propiedad es factor indispensable para la estimulación del desarrollo rural.

Lejos de lo que podría pensarse, la Reforma Agraria, como proceso político-administrativo, no desaparece, y aunque no se refiere ya al reparto agrario, sino a la regularización y certificación de tenencia de la tierra, el aparato administrativo sigue funcionando para seguir “impartiendo justicia”.

¹¹¹ Según la reforma que se hace a la Ley Federal de la Reforma Agraria del 17 de enero de 1984, en su artículo 12 transfiere las facultades que las CAM tenían hasta ese año para darle nuevas atribuciones al Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos de la siguiente forma: I.- Substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas; así como los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones; II.- Dictaminar en los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas que deban ser resueltos por mandamientos del Ejecutivo local, y resolver los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones; III.- Opinar sobre la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales, así como en los expedientes de localización de la pequeña propiedad en predios afectables y en los expedientes de inafectabilidad; IV y V.- Derogados. Por su parte el artículo 16 da atribuciones a los delegados agrarios de la siguiente forma: I.- Dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República o por el Secretario de la Reforma Agraria, cuando su trámite haya concluido; (II a IV. Derogados); V.- Resolver en los casos de inconformidad respecto a privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones; y VI.- Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos les señalen. <http://www.indaabin.gob.mx/leyinfo/marco/derogados.html>. [Consultado: 27 de marzo de 2007].

Según el secretario de la Reforma Agraria en 1996, la tarea de la Reforma Agraria pasaba a otra etapa manteniendo el mismo objetivo: impartir justicia social. En palabras del secretario:

Por eso iniciamos una nueva etapa para la gran reforma agraria mexicana, sustentada en la transformación del marco jurídico. Su propósito es recuperar, consolidar y darle nuevo vigor a los triunfos históricos de los hombres del campo. El ordenamiento y regularización de la propiedad social para brindar certeza, transparencia y libertad, es la gran tarea de la etapa que hoy vivimos y constituye el marco de acción para la Secretaría de la Reforma Agraria y sus órganos sectorizados. En este propósito coinciden nuestras acciones.

El ordenamiento y la regularización de la propiedad social tienen aspectos y procedimientos administrativos y jurídicos pero no son estos sus propósitos. Su objetivo es la justicia, la conveniencia democrática y la apertura de un nuevo horizonte de oportunidades para los hombres y mujeres del campo. Al ordenar y regularizar recuperamos y capitalizamos el pasado para el presente y futuro de la sociedad rural.¹¹²

La anterior declaración cobra importancia, no solamente por ser palabras del secretario de la Reforma Agraria, sino por ser la declaración de un notable agrarista, que en los años sesenta, en su libro *Los campesinos. Hijos predilectos del régimen*, denunciaba la aparición del neolatifundismo y el minifundismo como fenómenos surgidos de un reparto de tierras, que lejos de impartir justicia social se mostraba selectivo, viciado por la burocracia y por el abuso de poder de autoridades y caciques.

Es de llamar la atención que Arturo Warman Grij hiciera una declaración de tal magnitud, e incluso publicara para la FAO un artículo titulado "*La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo*", citado anteriormente, en el cual justificaba la conveniencia de la reforma al 27 constitucional.

3.3 La posición de la CNC frente a la reforma

A un mes de reformado el artículo 27, dentro de la exposición de motivos para reformar la Ley Agraria correspondiente se señalaba:

¹¹² Arturo Warman, "La reforma agraria, eje de una nueva política y bienestar para el campo", en *Estudios Agrarios*, N° 5, año dos, octubre-diciembre, 1996.

Existe un amplio consenso en que la situación del campo requiere de profundos cambios para recuperar una dinámica de crecimiento, que permita elevar el bienestar de los productores y trabajadores rurales para hacer realidad los compromisos establecidos por el Constituyente de 1917; por ello el pasado 7 de noviembre remití al Constituyente Permanente una iniciativa para reformar al artículo 27 constitucional.

Propusimos, en suma, abrir el espacio para la reforma de los propios campesinos con el apoyo y respaldo del Estado para actualizar y reafirmar el compromiso histórico (...) complejo que hemos construido en 75 años.

Con el máximo interés y respeto, recogimos las muchas respuestas que la propuesta generó (...)

En múltiples foros recogimos las propuestas de los campesinos. Su voz fue escuchada y sus aportaciones cuidadosamente recogidas (...) A través del debate y la participación, la propuesta se convirtió en un compromiso compartido, el consenso nacional por la transformación del campo se convirtió en un compromiso compartido...¹¹³

Asegurar que la reforma a la estructura agraria de 1992 no encontró oposición implica preguntarse: ¿cómo reaccionó la CNC ante las modificaciones al artículo 27 que *transformaban* al Ejido? y ¿cuál fue el papel que desempeñó dentro del amplio consenso por medio del que se hicieron posibles las reformas al artículo 27?

Como se mencionó anteriormente, a finales de la década de los ochenta, la CNC había dejado de ser la principal organización campesina para pasar a ser una organización campesina dentro del espectro de organizaciones sociales que surgieron a finales de los años setentas y toda la década de los noventas.

Con el surgimiento del Congreso Agrario Permanente (CAP), como resultado de la búsqueda de una alianza entre el gobierno de Carlos Salinas de Gortari y el sector campesino, se incorporó en un frente común a las organizaciones oficiales como la CNC, la Confederación Campesina Independiente (CCI), el Consejo Agrarista Mexicano (CAM), la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCCM) o el Movimiento Nacional de los 400 pueblos; así como las independientes Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas (UNORCA), Unión de Trabajadores Agrícolas (UNTA), Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCCM), Unión General

¹¹³ Ley Agraria, México, D. F., a 10 de febrero de 1992.

Obrera, Campesina y Popular (UGOCP), Central Cardenista Campesina (CCC) y la Alianza Campesina del Noroeste del Sonora (ALCANO), entre otras.

Dicha alianza se fundaba en proporcionar legitimidad al presidente de la República después de las cuestionadas elecciones de 1988. Además, la creación del CAP respondió a la necesidad de neutralizar el movimiento campesino independiente. Su función de interlocutor era similar a la de la CNC, es decir, captaba las demandas de las organizaciones sociales para que pudieran ser atendidas. La diferencia sustancial que existió entre la CNC y el CAP se dio en el contexto en el que surge el segundo, pues la proliferación de nuevas organizaciones regionales y de demandas distintas a la del reparto agrario propiciaron no sólo el reconocimiento de éstas, sino además incidió directamente en la apertura de la Confederación Nacional Campesina a adoptar nuevas demandas para seguir manteniendo un lugar preponderante dentro del movimiento campesino.

Sin embargo, y a pesar de este nuevo escenario de organizaciones campesinas independientes, la CNC (a nivel nacional), durante el periodo de debate y consultas que se dieron a raíz de la propuesta de reforma al artículo 27, no perdió su esencia corporativista apoyando, sin cuestionar, la propuesta de reforma que presentó el presidente Carlos Salinas de Gortari.

Hubert Carton de Grammont, en su ensayo *Las organizaciones sociales y la transición política en el campo mexicano*, señala que tanto la aprobación de las reformas al artículo 27, como la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, no contaron con una oposición significativa, lo que llevó al movimiento campesino oficial e independiente a una crisis de representatividad provocando su fragmentación¹¹⁴; empero, más que la ausencia de una oposición efectiva que se pronunciara en contra de las iniciativas de 1992, consideramos que el control que ejerció la CNC, y en menor medida del CAP, durante este periodo, fue fundamental para dar una facha de legitimidad a las modificaciones agrarias.

Desde los primeros días del mes de octubre de 1991, la CNC, por medio de su dirigente Maximiliano Silerio Esparza, Senador del estado de Durango, se

¹¹⁴ Huber Carton de Grammont, *op. cit.*, pp. 23-68.

manifestó a favor de la elevar a los ejidatarios al rango de propietarios, quitar las “limitantes” constitucionales de imprescriptibilidad, inhabilidad e intransferibles a las tierras ejidales, además de apoyar las reformas al artículo 27 que, según el tercer informe de gobierno del presidente, serían en beneficio de las familias campesinas.

Además a la declaración del líder de la Confederación, se le suma la participación de Andrés Araujo, diputado por el estado de Tamaulipas, que fungió en la LV legislatura como coordinador de los 74 diputados campesinos del PRI en la Cámara baja. Su cercanía con el Presidente de la República y participación dentro de la redacción de la iniciativa de reforma al artículo 27 fue fundamental para su redacción y aprobación.

El resurgimiento de la CNC en la escena política no era solamente simbólico sino de facto. La presencia del líder de los diputados agraristas, de Silerio Esparza en calidad de dirigente nacional de la CNC y del ex dirigente cenecista Víctor Cervera Pacheco en la firma de la iniciativa de reforma el 7 de noviembre, fue no solamente importante para afianzar la reforma, sino para la carrera política de Silerio Esparza.

Como integrante del CAP, la CNC siguió, como organización nacional, un rumbo distinto de las demás integrantes, pues, a diferencia de éstas, la CNC fue la única que se pronunció a favor de las reformas. Muchos de los líderes campesinos señalaban que el pronunciamiento de Silerio Esparza respondía a sus pretensiones de ser gobernador de Durango, de ahí que se hicieran graves cuestionamientos a la Confederación en cuanto a su tarea de representación.¹¹⁵

La acción cenecista a favor de la reforma fue implícita en la firma de *los diez puntos para reactivar el campo* el 14 de noviembre, en la que participaron las doce organizaciones campesinas que formaban parte del CAP. La apertura al dialogo con las organizaciones agrarias dio pocos frutos, su participación se limitó a dos semanas, y el 28 de noviembre se dieron por concluidas las consultas con el sector campesino.

¹¹⁵ Guillermo Correa, “La ‘contrarreforma agraria’ en marcha. Acción que propiciará el surgimiento del latifundio”, en *Revista Proceso*, n° 784, México, 1991.

En vísperas de la aprobación de la iniciativa en la Cámara de Diputados, el 1 de diciembre, el presidente de la República y la dirigencia de la CNC organizaron una reunión con los líderes campesinos, haciéndoles firmar un documento donde otorgaban su apoyo a la reforma constitucional, lo que provocó molestia en las bases de muchas de las organizaciones, principalmente de la CNC y de la UNORCA. De manera que el 5 de diciembre se aprueban las modificaciones al artículo 27 “sin oposición alguna”.

Debe señalarse que la CNC en este proceso de diálogo y debate expresó la pluralidad de la que ya era objeto desde los años setentas. Las manifestaciones cenecistas variaron a nivel local y regional de manera que no debe generalizarse el accionar de la CNC.

En el nivel estatal, la postura de los cenecistas, apoyando o rechazando las modificaciones al 27 constitucional, varió. En Michoacán, el exlíder cenecista Genovevo Figueroa, reiteró su apoyo y el de los michoacanos al “continuador” (sic) de la reforma agraria cardenista¹¹⁶; en Chalco, Estado de México, los líderes locales de la CNC promovieron la venta de las tierras ejidales antes de que se aprobara la reforma.¹¹⁷ Por una parte, los campesinos cedieron resignados por el inminente despojo de tierras y, por la otra, los líderes buscaban especular con las tierras ejidales; en Sonora, la CNC, al lado de la Coalición del Valle del Yaqui y Mayo, se pronunció contra las modificaciones al artículo 27 en presencia del Secretario de la Reforma Agraria, Víctor Cervera Pacheco y del subsecretario de la SRHA, Gustavo Gordillo.

Los ejemplos anteriores demuestran la diversidad de intereses y posiciones que cada grupo tuvo frente a la reforma, lo que implica reconocer distintos niveles de análisis. Dependiendo de los intereses que se manejaban en cada una de las declaraciones, podemos decir que es en esta diferencia en la que radica la supervivencia de la CNC después de la reforma. Ello no quiere decir que a raíz del reparto agrario la Confederación haya perdido su esencia o razón de ser, sino que, a nivel regional, tuvo que adaptarse a las necesidades

¹¹⁶ *Ibíd.*

¹¹⁷ Guillermo Correa, “Compra de ejidos en Chalco a 7 millones la hectárea o 15 millones por parcela”, en *Proceso*, n° 785, México, 1991.

de sus bases; no obstante, en el plano nacional sí se vio afectada por su posición frente a la reforma.

Incluso, en la aprobación del dictamen, varias de las propuestas de la CNC fueron tomadas en cuenta para “enriquecer” la reforma y plasmar la “participación” de los campesinos en ella. Revisando las propuestas que la CNC incorporó al texto constitucional, no podemos decir que hayan recogido las opiniones de los campesinos a los que representaba, sino que complementaron la iniciativa del Ejecutivo.¹¹⁸

La participación de la CNC en la reforma de 1992 puede calificarse como una de las máximas expresiones del corporativismo, no solamente por el distanciamiento entre los líderes y sus bases en el ficticio consenso que se llevó a cabo en dos meses de diálogo con las organizaciones campesinas, sino además por el apoyo que se brindó a las iniciativas de las reformas, pues, dichas modificaciones, atacaban directamente a los principios que la CNC defendía en materia agraria: el ejido.

3.4 Las organizaciones independientes frente a la reforma

La incipiente oposición de las organizaciones campesinas a la reforma no puede considerarse como tal. Antes de emitir un juicio de esta magnitud, debemos reflexionar sobre cómo reaccionaron las demás organizaciones campesinas a la reforma de 1992.

Sí bien es cierto que, frente al despliegue de la acción política de la CNC, las demás organizaciones fueron relegadas a segundo plano, no debe dejarse de

¹¹⁸ Las propuestas fueron las siguientes: Prohibición de los latifundios; limitación de la extensión de tierra de la que puede ser propietaria una sociedad mercantil; reducción de un año el plazo para fraccionar y enajenar los excedentes de la tierra; establecer que en igualdad de circunstancias los solicitantes de la tierra tendrán preferencia si un pequeño propietario no cumple con la enajenación de tierras; establecer que los tribunales agrarios sean organismos autónomos y que sus magistrados sean nombrados por el Poder Ejecutivo y ratificados por el Senado; prever medidas para que cuando se mejore el suelo ganadero debido a las obras de riego este sirva al desarrollo y aprovechamiento intensivo de la ganadería y conservar las características de inembargable e imprescriptible de la propiedad social. Arturo Warman, *La transformación agraria. Origen, evolución, retos, op. cit.*, pp. 75-98.

lado que sí existieron manifestaciones de repudio y oposición a las modificaciones agrarias.

Desde Morelos hasta Sonora, Estado de México y Michoacán, y demás entidades federativas de la República, se manifestaron contra las modificaciones al artículo 27. La mayoría de los campesinos definían estas acciones legislativas como *antirevolucionarias* y se oponían a la venta de sus tierras, que habían sido, la mayoría de ellas, dotadas durante el gobierno de Cárdenas y conservado durante casi setenta años a pesar de la legislación anti agrarista que se desplegó a partir de 1946. Muchos de aquellos que se resistían a dejar sus tierras contaban con fuertes lazos de tradición comunal y estaban dispuestos a defender sus tierras nuevamente con las armas.

Éste fue un argumento utilizado por las organizaciones campesinas como último recurso en caso de aprobarse la iniciativa de ley, sin embargo, con la firma del Manifiesto Campesino de 1991, dejó a los campesinos sin la posibilidad de una movilización efectiva para incidir dentro de la aprobación de la reforma. Vale la pena aquí preguntarse: ¿qué significó la reforma para el movimiento campesino independiente?

Contrario de lo que podía parecer la reforma de 1992, no fue negativa para el movimiento campesino, más bien considero que tuvo un doble efecto.

El primero de ellos fue dotar de identidad a un movimiento campesino que se encontraba fragmentado física e ideológicamente, las reformas significaron una lucha contra el modelo neoliberal que afectaba a la mayoría de los campesinos y pequeños productores y, de cierta forma, un deslinde en la relación con el gobierno, principalmente en el ámbito político. El segundo de ellos fue que la acción de la CNC y del gobierno federal fragmentó y dividió este movimiento.

El punto de vista de estas organizaciones, con respecto al argumento de la necesidad de reformar el sector campesino, no era ajena. Puede decirse que la mayoría de ellas pugnaban porque se llevaran a cabo reformas que:

...debieran conducir a una reglamentación que asegure los derechos de los indios; que consolide la propiedad social de la tierra manteniendo su carácter inalienable e imprescriptible e inembargable; que garantice la presencia económica del Estado, pero que a la vez borre el paternalismo y que a la propiedad privada se le den las

modalidades que dicta el interés público, como lo establece la constitución...¹¹⁹

Muchas de las organizaciones campesinas y sus bases aseguraban que la cancelación del reparto agrario no era posible cuando quedaban casi 20 millones de hectáreas por repartir y varios neolatifundios que debían ser afectados¹²⁰. Además, veían en esta medida su inminente paso a la proletarización, actividad que en el campo carecía de una reglamentación específica.

Las organizaciones campesinas afirmaban que 'con el apoyo suficiente del gobierno' no habría necesidad de llevar acabo dichas reformas. De hecho, aseveraban que el problema del campo no era propiamente el de la propiedad de la tierra, sino la descapitalización que el campo había sufrido desde décadas anteriores, la corporativización de la que habían sido sujetos y la burocratización en los trámites agrarios y financieros. Las organizaciones y sus bases eran conscientes de lo que implicaba asociarse con las sociedades mercantiles, principalmente con las extranjeras, como Pepsico y Gamesa, entre otras.

Lo que desmoralizó a las organizaciones campesinas fue la trampa que les tendió el gobierno de Carlos Salinas con ayuda de la CNC. Las presiones y engaños de que fueron objeto para aceptar firmar el Manifiesto Campesino las dividió al interior a cada una y dentro del mismo movimiento campesino.¹²¹

De esta suerte, y a pesar de que la movilización del campesinado fue constante, desde la toma de la SRA y realizando plantones frente al palacio legislativo, podemos afirmar que el movimiento campesino sufrió una nueva derrota, tal vez la más seria en 70 años de reforma agraria.

¹¹⁹ Guillermo Correa, "Compra de ejidos en Chalco a 7 millones la hectárea o 15 millones por parcela, en *Proceso*, n° 785, México, 1991.

¹²⁰ *Ibíd.*

¹²¹ Guillermo Correa, "Manifiesto de apoyo, que los firmantes no conocían", en *Proceso*, n° 785, México, 1991.

Conclusiones

Esta investigación se propuso explicar que el reparto de tierras, a lo largo de 75 años, fue uno de los fundamentos que ayudó a la consolidación del Estado mexicano, en particular, un elemento importante para la consolidación del régimen pos revolucionario.

Sin duda, la relación más clara entre estructura agraria y poder político se ha materializado, desde 1917 a la fecha, en el artículo 27 constitucional; el cual debe ser considerado como el origen del fundamento de la propiedad agraria y de sus distintas configuraciones. Es, de hecho, el que reconoce a los sujetos jurídicos en el tema del acceso a la tierra, sus derechos y obligaciones para con la nación, ente, por cierto, a la que por ley le pertenece la propiedad de las tierras, aguas y recursos naturales que se hallan en territorio nacional.

El artículo 27, además de ser el referente legal de la propiedad agraria en México, debe ser comprendido como un producto de la historia, que expresa la complejidad de los procesos políticos que originan y consolidan a un Estado. Por esto mismo, la configuración tripartita de la propiedad agraria comprendida en el artículo 27 fue uno de los fundamentos, desde una dimensión social, que legitimaron al Estado mexicano surgido del levantamiento armado de 1910; sin embargo, la aplicación de lo que llegó a ser el reparto agrario, estuvo condicionada, en gran medida, por la facción constitucionalista, al determinar los procedimientos y su institucionalización en virtud del ejercicio real del reparto de tierras. De ahí la naturaleza de la Reforma Agraria, la cual tuvo que supeditar la acción de justicia social al proyecto nacional surgido de la Revolución, entendido éste como una continuación del proyecto económico del porfiriato.

Las atribuciones, con las que dotaba la Constitución en materia agraria al Poder Ejecutivo, fueron un factor decisivo en la caracterización del régimen pos revolucionario. La intervención directa del presidente de la república dentro del procedimiento administrativo del reparto agrario y la necesidad de consolidar el régimen pos revolucionario en aras del desarrollo de la nación mexicana

hicieron del reparto de tierras el mecanismo ideal para, por un lado, desarticular los poderes locales que se habían hecho autónomos después de la lucha armada y, por otro, controlar al movimiento campesino que durante el periodo de 1910 a 1930 era considerado como un foco rojo de insurrección y un importante factor de inestabilidad. Es así como, de la contención del movimiento campesino y de un reparto de tierras direccionado a la consolidación de una clase capitalista en México, surge la Confederación Nacional Campesina (CNC) como principal organización agraria.

La Reforma Agraria (entendida como entramado administrativo) y la CNC fueron formalmente los principales mecanismos por medio de los cuales el campesinado se fue integrado, por primera vez en la historia de México, a la estructura de poder; sin embargo, con base en ellos, el procedimiento del reparto, restitución y dotación de tierras transformó su objetivo de reivindicación social para legitimar una nueva concentración de tierras.

La escasa participación que las organizaciones campesinas tuvieron dentro de estos dos mecanismos fue una de las principales características del reparto de tierras. La restringida participación de la representación campesina dentro de las Comisiones Agrarias Mixtas- principal órgano de toma de decisión de entramado administrativo de la Reforma Agraria- y la nula injerencia que la CNC tenía al interior del aparato de gobierno, explican, en alguna medida, fenómenos como la concentración de tierra, la fragmentación del ejido, la transformación de la propiedad comunal en propiedad ejidal y el bajo porcentaje de las tierras restituidas a comunidades indígenas.¹²²

Por consiguiente, demostramos que durante los 75 años de funcionalidad de la Reforma Agraria, el reparto de tierras adquirió distintos significados a través de los sexenios: fue una de las principales reivindicaciones sociales del régimen por revolucionario, fue un elemento que ayudó al gobierno a dislocar poderes locales, fue una de las bases para el desarrollo de la industrialización en México y fue un lastre económico de la Revolución de 1910. La diversidad de

¹²² Un dato importante para hacer un balance de los 75 años de reparto agrario, es el que señala que, del cien por ciento de las tierras distribuidas en este periodo, el 98% de las tierras fueron dotaciones y solamente 2% fueron restituciones.

concepciones que adquiere el reparto de tierras a través del tiempo es el resultado de una política agraria intermitente y selectiva que tuvo como consecuencia una nueva concentración de tierras, de tal suerte que la Reforma Agraria se articula con la existencia de la CNC, pues sin el papel corporativista de la Confederación Nacional Campesina el gobierno pos revolucionario difícilmente habría logrado sus objetivos.

Lo anterior no significa, como lo mencionamos en el segundo capítulo, que tanto la Reforma Agraria como la CNC fueran dependientes una de la otra, sino, más bien, que la independencia de la primera definía el contenido de la segunda.

Aquí hay que resaltar un elemento importante. Si bien la CNC no intervino substancialmente en el reparto de tierras, administrativamente hablando, sí tuvo un doble efecto en el accionar de las organizaciones campesinas.

Como vimos, siendo el legítimo portador de la lucha agraria, la CNC abrió canales para que surgieran nuevas organizaciones con diversas demandas, que, sin abandonar la bandera del reparto de tierras, dieron al movimiento campesino independiente un nuevo espacio de acción al mostrarse más representativas.

En el mismo sentido, la capacidad de adaptación de la CNC a las nuevas demandas campesinas y la cooptación de las organizaciones independientes más débiles exhibieron su imposibilidad de gestión en la materia, principalmente del reparto de tierras. Con el paso del tiempo ello propició su deslegitimación frente a los campesinos, poniendo en duda la otrora funcional estructura de poder de la central campesina.

Desde la segunda mitad de los años setentas, la ineficacia del ejido en el nuevo contexto económico, la crisis económica de los años ochentas y el surgimiento organizaciones campesinas más representativas e independientes del partido oficial, fueron las consecuencias de un profundo cambio en la estructura de poder. Las modificaciones que se hicieron en materia agraria tuvieron como objetivo reconfigurar la relación entre Estado y propiedad, a

partir de las exigencias de limitar la participación del Estado en las esferas económicas y políticas.

De este modo, ante una Reforma Agraria intermitente y una organización campesina deslegitimada, es que se plantea reformar el artículo 27. De aquí que la reforma de 1992 deba ser entendida como la formalización de un proceso que, desde inicios de la década de los setentas, pretendió la fragmentación del ejido y la cancelación del reparto de tierras.

Hay que resaltar dos elementos importantes de este proceso. Uno se refiere a la forma en que el Poder Ejecutivo fue deslindándose de sus facultades extra constitucionales, al mismo tiempo que se manifestaba la ausencia de tierras para repartir. En segundo término, cabe referir a la cancelación del reparto de tierras como un planteamiento expuesto desde la propia CNC, principal organización campesina en defensa del ejido.

La reforma al artículo 27 de 1992, en las líneas que plantea esta investigación, tuvo al menos tres repercusiones importantes. Primero, la reforma alteró el contenido social de la estructura agraria de 1917, ya que trastoca la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, características de la propiedad ejidal, deviniendo en propiedad privada; segundo, la cancelación del reparto de tierra creó la posibilidad de establecer en otros términos la relación entre gobierno y campesinos, reconociendo demandas que van desde la apropiación del proceso productivo hasta la reivindicación de usos y costumbres; y, por último, la reforma suprimió importantes facultades agrarias del Poder Ejecutivo, específicamente las relacionadas con la mediación de los conflictos agrarios, la fijación de la extensión de los terrenos que se podían adquirir y la designación del cuerpo consultivo agrario y de las Comisiones Agrarias Mixtas entre las más importantes, abriendo la posibilidad para que los campesinos y sus organizaciones apelaran a otras instancias independientes del Poder Ejecutivo para solucionar conflictos agrarios.

La reforma de 1992 tuvo una doble connotación, por un lado, formalizó la nueva visión del gobierno de libre mercado y un Estado disminuido, por otro, abrió la posibilidad de defender a aquellas otras concepciones que los grupos campesinos e indígenas tienen con la tierra. Es por ello que desde hace 15

años han surgido conflictos agrarios que en varias ocasiones se han convertido en relevantes movimientos sociales, entre ellos encontramos, en 1994, el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), El Barzón (1994), el Frente de los Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT) en 2001-2009 y la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) en 2006.

De aquí que resulte legítima la siguiente pregunta: ¿qué relevancia tiene hoy día la propiedad de la tierra en México?

El nuevo entramado institucional que delegó atribuciones a nuevas instituciones autónomas del poder ejecutivo no resuelve el problema de la equitativa distribución de la propiedad de la tierra, porque al legalizar el neolatifundio deja de resolver los principales problemas del campo. La expresión y accionar de los movimientos campesinos más representativos de los últimos años han evidenciado que muy pocas cosas han cambiado en el agro mexicano.

La concentración de tierras por parte de transnacionales tiende a ocultar las cifras. La migración, por ejemplo, es una constante entre los pueblos indígenas y campesinos, para los que su identidad con la tierra se agota donde comienza el hambre de sus hijos. La gran cantidad de tierras sin trabajar y la creciente importación de granos básicos demuestran que los gobiernos con implementación de políticas, en el marco de una economía de corte neoclásico, ponen en riesgo la soberanía alimentaria. Además de ello, aquellos campesinos, indígenas y ejidatarios que luchan por defender sus tierras a través de distintas expresiones se han visto reprimidos físicamente.

Este panorama habrá los derroteros a todo tipo de investigaciones, que seguramente tendrán que explicar la realidad de las políticas agrarias y agrícolas del gobierno mexicano en las últimas tres décadas; además de la política social, de la política económica, pero, principalmente, la realidad del sistema de justicia mexicano. Es por ello que consideramos pertinente avanzar en las líneas posibles de reflexión que abre la pregunta anteriormente formulada. Hasta aquí, sólo algunas observaciones con base en las conclusiones de esta investigación.

ANEXO 1

Estructuras agrarias en México				
Estructuras agrarias	Formas de Propiedad	Características	Autoridad	Marco normativo
1. Comunal Precortesiana	Tlatocalli Milchimalli Pillalli Calpulli Altepetlalli	La organización comunal fue el fundamento de la organización social de estas sociedades. La propiedad de la tierra recaía directamente en el Tlatoani, el cual las dotaba a las familias pertenecientes a determinada demarcación territorial con las características de no enajenables por ser hereditarias y de usufructo vitalicio.	Tlatoani	Derecho Consuetudinario
2. Tripartita Colonial	Realenga Eclesiástica/ Privada Comunal/ Ejidal	La propiedad del territorio del <i>Nuevo mundo</i> se adjudica a la Corona Española, fundamentada en un derecho divino. La propiedad privada surge en la forma de encomiendas, capitulaciones, reducciones, composiciones, etc. que eran repartidas para poblar las “nuevas tierras” y convertir al indígena al catolicismo. La propiedad comunal subsiste como parte de la protección de la Corona a las poblaciones indígenas, por su parte, la propiedad ejidal se considera como una propiedad colectiva donde el propietario no es la comunidad como tal, sino los individuos dentro de ésta.	Rey	Legislación Indiana / Derecho Divino
3. Bipartita Liberal	Pública y privada	Bajo los principios liberales se canceló la propiedad de las corporaciones religiosas y civiles (clero, iglesia y comunidades indígenas) para insertarlas en el mercado de tierra, convirtiéndola en propiedad privada, y llevar a cabo una modernización política y económica en México.	Poder Ejecutivo	Ley Lerdo (1856) / Leyes de colonización
4. Tripartita Revolucionaria	Comunal Ejidal Privada	La nación es la propietaria del territorio y de los recursos que existen en ella, además se recuperan los principios de la estructura agraria colonial, principalmente lo referente a la propiedad comunal y ejidal ratificando sus características de inalienabilidad e inembargabilidad, y se limita a la propiedad privada con base al bien común.	Poder Ejecutivo	Artículo 27 constitucional 1917
5. Tripartita Neoliberal	Comunal Privada Ejidal- corporativa	Los preceptos fundamentales de la estructura anterior quedan intactos, sin embargo el cambio más significativo es que la propiedad ejidal pasa de social a privada con el fin de incrustarla en el mercado de tierras.	Poder Ejecutivo	Artículo 27 constitucional (reforma 1992)

Fuente: Elaboración propia con base en Juan Carlos Pérez Castañeda, *El nuevo sistema de propiedad en México*, México, Textos y Contextos, 2002; Andrés Molina Enríquez, *Los grandes problemas nacionales*, México, 1975; José Sánchez, *Reforma Agraria: del latifundio al neoliberalismo*, México, Plaza y Valdez, 2008.

ANEXO 2

Reformas al artículo 27 constitucional 1933-1992

Artículo 27	Promulgación	Publicación	Contenido de la Reforma
<p>Se reforma todo el artículo</p>	<p>30 de diciembre de 1933</p>	<p>10 de enero de 1934</p>	<p>Se establece la propiedad original de la Nación sobre tierras y aguas dentro del territorio nacional, así como el dominio directo sobre los minerales subterráneos. Las expropiaciones se harán por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Precisa que el fraccionamiento de los latifundios será para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación. Cambian los términos pueblos, rancherías y comunidades por el de núcleo de población, confirmando a los mismos el derecho de dotación de tierras y aguas. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas o para obtener concesión para explotar minas o combustibles minerales. Se especifica la prohibición a los extranjeros para adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas. Se determina que las asociaciones religiosas no tendrán la capacidad de adquirir, poseer o administrar bienes raíces y capitales sobre ellos. Las sociedades comerciales podrán explotar cualquier industria que no sea agrícola. Se establece el derecho al disfrute en común de tierras, bosques y aguas de los núcleos de población que guarden estado comunal. Se declaran nulas las diligencias de apeo para deslinde, enajenaciones, concesiones o cualquier disposición que haya privado de tierras, bosques y aguas a las comunidades. Se dispone de la creación de una dependencia directa del Ejecutivo federal encargada de la aplicación y ejecución de las leyes agrarias, de un cuerpo consultivo; una Comisión Agraria Mixta compuesta por representantes de la Federación, gobiernos locales y un representante de los campesinos; de comités particulares ejecutivos en cada uno de los núcleos de población y Comisariados Ejidales.</p>
<p>Se reforma la fracción VII</p>	<p>24 noviembre de 1937</p>	<p>6 de diciembre de 1937</p>	<p>Se declara de jurisdicción federal sobre las controversias suscitadas por delimitación entre terrenos comunales.</p>

Artículo 27	Promulgación	Publicación	Contenido de la Reforma
Se adiciona un enunciado al párrafo sexto	27 de diciembre de 1939	9 de noviembre de 1940	Dispone que tratándose del petróleo y carburos de hidrogeno no se expedirán concesiones precisándose que la ley reglamentaría respectiva determinará la forma en que la Nación explotará esos recursos.
Se reforma el párrafo quinto	15 de enero de 1945	21 de abril de 1945	Establece la propiedad de la Nación sobre las aguas y mares territoriales conforme al Derecho Internacional.
Se reforman las fracciones X, XIV, XV	31 de diciembre de 1946	17 de febrero de 1947	Se establece como mínimo de dotación de tierras 10 hectáreas. Se incorpora el juicio de amparo en materia agraria procediendo para poseedores de certificados de inafectabilidad. Se precisa el concepto de pequeña propiedad y se determinan las modalidades agrícolas y ganaderas, así como las excepciones de afectabilidad.
Se adiciona un segundo párrafo a la fracción I	22 de noviembre de 1948	2 de diciembre de 1948	Autoriza a los extranjeros para adquirir en propiedad privada los inmuebles necesarios para el servicio de sus embajadas o legaciones.
Se reforman los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo, fracción I	6 de enero de 1960	20 de enero de 1960	Extiende el dominio de la Nación sobre la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, así como sobre el espacio situado en el territorio nacional. Establece la facultad del Gobierno Federal para crear reservas naturales mediante declaratoria.
Se adiciona al párrafo sexto	23 de diciembre de 1960	29 de diciembre de 1960	Establece la competencia exclusiva de la Nación en materia eléctrica excluyéndose todo otorgamiento de concesión a particulares.
Se reforma prácticamente las fracciones VI, párrafo primero, inciso c); XII párrafo primero; XVII inciso a)	7 de octubre de 1974	8 de octubre de 1974	Se suprime de las fracciones reformadas los términos <i>territorio</i> y <i>territorios</i> en lo referente a la capacidad que tiene los estados, el D.F. y los municipios para adquirir bienes raíces necesarios para los servicios públicos, así como en lo relativo a la integración de una Comisión Mixta la cual funcionara en cada estado y el D. F. De igual forma, se eliminan dichos vocablos en lo concerniente a las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas que se presenten en los estados; y también, en lo correspondiente a la extensión máxima de tierras que se fijan en cada estado y en D. F.
Se reforma el párrafo sexto y se adiciona un nuevo párrafo séptimo	4 de febrero de 1975	6 de febrero de 1975	Faculta a la Nación para el aprovechamiento de los combustibles nucleares y generación de energía nuclear, precisando su uso para fines pacíficos
Se adiciona un párrafo octavo	26 de enero de 1976	6 de febrero de 1976	Establece la zona económica exclusiva de 200 millas náuticas situada fuera del mar territorial y adyacente al mismo
Se reforma el párrafo tercero	26 de enero de 1976	6 de febrero de 1976	Incorpora los principios de beneficio social de desarrollo equilibrado del país, de mejoramiento de la vida de la población rural y urbana. Dispone el ordenamiento de los asentamientos humanos; las provisiones, usos, reservas y destino de tierras, aguas y bosques para ejecutar obras públicas así como regular los centros de población y disponer la organización y explotación colectiva de los ejidos y las comunidades.

Artículo 27	Promulgación	Publicación	Contenido de la Reforma
Se adicionan las fracciones XIX y XX	2 de febrero de 1983	3 de febrero de 1983	<p>Establece que el Estado dispondrá de las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, garantizando la seguridad jurídica de las tierras ejidales comunales y la pequeña propiedad y con asesoría legal para los campesinos.</p> <p>Así mismo el Estado promoverá las condiciones para el desarrollo integral del campo, fomentando el uso óptimo de la tierra con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia.</p>
Se reforma el párrafo tercero	29 de julio de 1987	10 de agosto de 1987	<p>Dispone se dicten medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.</p>
Se reforman el párrafo tercero y las fracciones IV,VI, primer párrafo; VII,XV y XVII. Se adicionan los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX, se derogan las fracciones X a XIV y XVI	3 de enero de 1992	6 de enero de 1992	<p>Se suprime el concepto <i>pequeña propiedad agrícola en explotación</i>, para sustituirlo por <i>pequeña propiedad rural</i>, así como las disposiciones en los términos de la Ley Reglamentaria, de la creación de centros de población agrícola con tierras y aguas que les fuesen indispensables.</p> <p>Se elimina totalmente el reconocimiento constitucional de los núcleos de población del derecho que tienen a ser dotados de tierras y aguas cuando carezcan de ellas o no las tengan en cantidad suficientes y de tomarlas de las propiedades inmediatas respecto siempre la pequeña propiedad en explotación.</p> <p>Sustituye igualmente las sociedades comerciales por sociedades mercantiles por acciones y suprime la anterior prohibición a esas sociedades para adquirir, poseer o administrar fincas rústicas, estableciendo en cambio que ya podrán ser propietarias de terrenos rústicos en la extensión necesaria para su objeto. Se establece como límite a lo anterior las tierras dedicadas a las actividades agrícolas, ganaderas o forestales cuando excedan 25 veces lo señalado en la fracción XV del propio artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura del capital y el número mínimo de socios; se permite así mismo la participación extranjera de las citadas sociedades.</p> <p>Suprime de igual forma la disposición que señala que ninguna corporación civil, excepto las autorizadas por la propia Constitución, podrá tener en propiedad en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos. Únicamente queda en vigor la capacidad de los estado y el D.F para adquirir y poseer los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.</p>

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Presidencia de la República, 2002 y <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/>. [Consulta: 22 de mayo de 2007].

ANEXO 3

Legislación agraria: 1934 – 1984	
Legislación	Contenido
Código agrario - 1934	<ul style="list-style-type: none"> • Dispone que ninguna autoridad agraria tiene facultades para limitar los derechos concedidos a los pueblos y declara nulos los plazos para los ejercicios de solicitud de tierras. • Reconoce a los peones acasillados como sujetos de derecho (individualmente) • Reduce a 20 los individuos para la solicitud de tierras. • Surge la forma de creación de nuevos centros de población agrícolas para la formación de ejidos cuando las tierras disponibles no fueran suficientes, el proceso dependía directamente del Poder Ejecutivo. • Los poderes ejecutivos locales pierden la facultad de nombrar a los integrantes de las comisiones mixtas, que serán formadas por 2 representantes del Poder Ejecutivo Federal, 2 del Poder Ejecutivo Local y uno de los campesino que debía ser ratificado por el Presidente de la República.
Código agrario - 1942	<ul style="list-style-type: none"> • Se comienza a promover la parcelación del ejido. • Se sostiene el derecho de los ejidos definitivos a suplir su insuficiencia de tierras, bosques o aguas mediante la ampliación. • Surge el amparo a la pequeña propiedad y se declara la inafectabilidad de los terrenos dedicados a la ganadería. • Surge el Departamento de Asuntos Agrarios como órgano responsable de la Reparto de tierras y dependiente del Poder Ejecutivo, y se define la estructura administrativa del Reforma Agraria. • El representante de campesino en las Comisiones Agrarias Mixtas ya no es electo por los campesinos, sino que lo hace directamente el Poder Ejecutivo.
Código agrario - 1954	<ul style="list-style-type: none"> • Disponía que las tierras ejidales saneadas serian nuevamente clasificadas para volverlas a repartir.
Ley de Federal de Reforma Agraria - 1971	<ul style="list-style-type: none"> • Se concibe a la ley como el medio para involucrar a los ejidos y a las comunidades en las políticas de organización y fomento productivo. • Surgen los procedimientos para la restitución y conformación de bienes comunales • Somete a las comunidades a las formas de propiedad ejidal y al control gubernamental (residencia mínima de 5 años, urge una nueva concepción de comunidad contraria a la concepción de comunidad indígena). • Se le aumentan facultades resolutorias a las Comisiones Agrarias Mixtas, ya que puede resolver controversias sobre bienes agrarios.
Ley de Fomento Agropecuario 1981	<ul style="list-style-type: none"> • Define la nueva relación entre el Edo y el ejido, acentúa la tendencia a la pérdida del control del proceso productivo • Reajusta los aparatos estales , poniendo delante los procedimientos de ordenación de las actividades productivas antes que los procedimientos del reparto agrario.
Ley Federal de Reforma Agraria - 1984	<ul style="list-style-type: none"> • Requisitos de procedencia de las solicitudes de tierra y en las atribuciones de algunas autoridades • Da por definitivos los dictámenes negativos de la Consejo Consultivo Agrario en las dotaciones • Transfiere la facultad del PE de decidir la privación de los derechos agrarios a las Comisiones Agrarias Mixtas • Concede la facultad al titular de la SRA para expedir títulos de propiedad y dominio. • Otorga a los poderes ejecutivos locales facultades que exceden los previstos en la constitución, a manera de que estos se vuelven la máxima autoridad en los procesos biinstanciales.

Fuente: Jorge Luis Ibarra, *Propiedad Agraria y Sistema Político en México*, México, Miguel Ángel Porrúa/Colegio de Sonora, 1989.

ANEXO 4

Reparto Agrario: 1924-1982

Presidente	Periodo presidencial	Tierras repartidas (hectáreas)	Número de campesinos beneficiados
Plutarco Elías Calles	1924 - 1928	2, 000, 000	297, 498
Emilio Portes Gil	1929 - 1930	1, 708, 000	171, 577
Pascual Ortiz Rubio	1930 - 1932	944, 000	64, 573
Abelardo L. Rodríguez	1932 - 1934	791, 000	68, 566
Lázaro Cárdenas del Río	1934 - 1940	20, 145, 919	76, 888
Manuel Ávila Camacho	1940 - 1946	5, 970, 398	122, 941
Miguel Alemán Valdés	1946 - 1952	5, 493, 528	108, 625
Adolfo Ruiz Cortines	1952 - 1958	5, 771, 721	226, 292
Adolfo López Mateos	1958 - 1964	9, 308, 149	289, 356
Gustavo Díaz Ordaz	1964 - 1970	23, 005, 619	374, 520
Luis Echeverría Álvarez	1970 - 1976	12, 017. 050	218, 918
José López Portillo	1976 - 1982	15, 720, 000	305, 000
Total		82, 335, 759	2, 327, 804

Fuente: Víctor Manzanilla- Schaffer, *El drama de la tierra en México. Del siglo XVI al siglo XXI*, Miguel Ángel Porrúa, 2004.

Bibliografía

- AGUILAR CAMÍN, Héctor, *La invención de México. Historia y cultura política en México 1810-1910*, México, Planeta, 2008.
- ÁLVAREZ, Alejandro, *La crisis global del capitalismo en México. 1968-1985*, México, Era, 1987.
- BARRIOS, Roberto, *México en su lucha por la tierra. De la Independencia a la Revolución (1521-1987)*, México, Costa-Amic Editores, 1987.
- BARTRA, Roger, *Estructura Agraria y clases sociales en México*, México, Era, 1991.
- BRADING, David, *Caudillos y campesinos en la Revolución Mexicana*, México, FCE, 2005.
- -----, David, *Mito y profecía en la historia de México*, México, FCE, 2003.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.
- -----, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, Coordinación de Ciencias y Humanidades-UNAM, 1973.
- CARTON DE GRAMMONT, Hubert (coord.), *La construcción de la democracia en el campo*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005.
- CASAR, María Amparo e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría 1867-1997*, México, CIDE, Taurus, 2002.
- CASTELLANOS, Laura, *México Armado. 1943- 1981*, México, Era, 2007.
- *Comisión Nacional para la Celebración del 175 aniversario de la Independencia Nacional y 75 aniversario de la Revolución Mexicana, Comisión Nacional para la Celebración del 175 aniversario de la Independencia Nacional y 75 aniversario de la Revolución Mexicana, Serie de Cuadernos Conmemorativos, N° 39.*
- CÓRDOVA, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, México, Era, 1983.

- -----, *La ideología de la Revolución Mexicana*, México, Era, 1980.
- -----, *La política de masas del cardenismo*, México, Era, 1974.
- -----, *Sociedad y Estado en el mundo moderno*, México, Grijalbo, 1976.
- -----, *La Revolución en crisis*, México, Cal y Arena, 1995.
- DE LA GARZA, Enrique (coord.), *Crisis y sujetos sociales en México*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 1992. Volumen 1.
- DURAN, Marco Antonio, *El agrarismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1977.
- FLORES LUA, Graciela, Luisa Parpe y Sergio Sarmiento, *Las voces del campo. Movimiento campesino y política agraria, 1976-1984*, México, Siglo XXI/IIS-UNAM, 1988.
- FLOWER, Will, *Gobernantes mexicanos: 1911-2000*, México, FCE, 2008.
- GARCIA DE LEON, Antonio, *Historia de la cuestión agraria mexicana. El siglo de la hacienda, 1800-1900*, México, Siglo XXI-CEHAM, 1988.
- GONZÁLEZ COMPEAN, Miguel (coord.), *El partido de la Revolución*, México, FCE, 2000.
- GONZÁLEZ DE COSSÍO, Francisco, *Historia de la tenencia de la tierra y explotación del campo desde la época precortesiana hasta las leyes del 6 de enero de 1915*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1957. Tomo 1.
- GONZÁLEZ NAVARRO, MOISÉS, *La Confederación Nacional Campesina en la Reforma Agraria Mexicana*, México, UNAM, 1977.
- GRANADOS, Otto, *Las organizaciones campesinas*, México, Océano, 1983.
- GUERRIT, Huizer, *La lucha campesina en México*, México, Centro de Investigaciones Agrarias, 1970.
- GUTELMAN, Michel, *Capitalismo y Reforma Agraria en México*, México, Era, 1974.
- -----, *Estructuras y reformas agrarias. Los problemas agrarios y los métodos para su estudio*, Barcelona, Fontamara, 1981.

- HARDY, Clarisa, *El Estado y los campesinos. La Confederación Nacional Campesina*, México, Centro de Estudios Económicos y Sociales del Mercado, México, Nueva Imagen, 1984.
- IANNI, Octavio, *El Estado capitalista en la época de Cárdenas*, México, Era, 1997.
- IBARRA, Jorge Luis, *Propiedad Agraria y sistema político en México*, México, Miguel Ángel Porrúa/Colegio de Sonora, 1989.
- KATZ, Friedrich, *Servidumbre agraria en México durante la época porfiriana*, México, SEP, 1976.
- -----, *Ensayos Mexicanos*, México, Alianza, 1994.
- KNOCHENHAUER, Guillermo, *Organizaciones campesinas: hablan diez dirigentes*, México, IEPES, 1990.
- LEON, Arturo, *Estado y organizaciones campesinas en el altiplano central*, México, Facultad de Economía/UNAM-Conasupo, 1986.
- MAC GREGOR, Josefina y Eduardo Blanquel (coords.), *Ricardo Flores Mogón y la Revolución Mexicana, y otros ensayos históricos*, México, COLMEX, 2008.
- MANZANILLA-SCHAFFER, Víctor, *El drama de la tierra en México. Del siglo XVI al siglo XXI*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- -----, *Reforma agraria mexicana*, México, Universidad de Colima, 1996.
- MARION, MARIE ODILE, *Las organizaciones campesinas autónomas: un reto a la producción*, México, INAH, 1989.
- MARTÍNEZ ASSAD, Carlos, *Los sentimientos de la región. Del viejo centralismo a la nueva pluralidad*, México, INERHM-Océano, 2001.
- MARTÍNEZ, Tomás, *El costo social de un éxito político. La política expansionista del Estado mexicano en el agro lagunero*, México, Colegio de Postgraduados de Chapingo, 1980.
- MATUTE, Álvaro, *Aproximaciones a la historiografía de la Revolución Mexicana*, México, IIH-UNAM, 2005.
- MAYER, Alicia (coord.), *México en tres momentos: 1810-1910-2010. Hacia la conmemoración del Bicentenario de la Independencia y el centenario de la Revolución Mexicana. Retos y perspectivas*, Instituto de Investigaciones Históricas/UNAM, México, 2007, t. 2.

- MEDIN, Tzvi, *El minimato presidencial: Historia política del Maximato. 1928-1935*, México, Era, 1982.
- MOGUEL, Julio (coord.), *Autonomía y nuevos sujetos sociales en el desarrollo rural*, México, Siglo XXI, 1992.
- MOLINA Enriquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales*, México, Era, 1975.
- *Nueva historia mínima de México*, México, COLMEX, 2004.
- PÉREZ CASTAÑEDA, Juan Carlos, *El nuevo sistema de propiedad en México*, México, Textos y Contextos, 2002.
- PETRAS, James, y Maurice Zeitlin, *América Latina: Reforma o Revolución*, Buenos Aires, Tiempo Contemporáneo, 1970.
- *Política Ejidal*, México, UNAM, 1960.
- POWELL, T. G, *El liberalismo y el campesinado en el centro de México (1850- 1076)*, México, SEP (Colección Sepsetentas, núm. 122), 1974.
- RANGEL, Gaspar, *El agrarismo mexicano y la CNC*, México, Publicaciones Mexicanas, 1968.
- RICCIU, Francesco, *La Revolución Mexicana*, Barcelona, Bruguera, 1972.
- RIDING, Alan, *Vecinos Distantes. Un retrato de los mexicanos*, México, Planeta, 1985.
- RONZÓN José y Carmen Valdés (coords.) *Formas de descontento y movimientos sociales, siglos XIX y XX*, México, UAM-Azcapotzalco, 2005.
- SÁNCHEZ, Jesús Carlos, *Reforma Agraria: del latifundio al neoliberalismo*, México, Plaza y Valdez, 2008.
- SILVA HERSOG, Jesús, *Breve historia de la Revolución Mexicana. Los antecedentes y la etapa maderista*, México, FCE, 1988.
- -----, *Breve historia de la Revolución Mexicana. La etapa constitucionalista y la lucha de facciones*, México, FCE, 1988.
- -----, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Exposición y crítica*, México, FCE, 1980.
- -----, *La cuestión de la tierra 1910-1922*, México, SRA, 1981.

- -----, *La cuestión de la tierra 1911-1913*, México, SRA, 1981.
- -----, *La cuestión de la tierra 1913-1914*, México, SRA, 1981.
- -----, *La cuestión de la tierra 1915. 1917*, México, SRA, 1981.
- TELLO, Carlos, *Estado y desarrollo económico. México 1920-2006*, México, UNAM, 2007.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México: 1808-1975*, México, Porrúa, 1978.
- ULLOA, Berta, *La constitución de 1917*, México, COLMEX (Colección: Historia de la Revolución Mexicana), 1981.
- WARMAN, Arturo, *Los campesinos, hijos predilectos del Régimen*, México, Nuestro Tiempo, 1975.
- -----, *Ensayos sobre el campesinado en México*, México, Nueva Imagen, 198.
- YÚNEZ ÑAUDE, Antonio (comp.), *Los pequeños productores rurales en México*. México, El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos: Fundación Konrad Adenauer/Precesam, 2000.
- ZEA, Leopoldo, *La filosofía latinoamericana como filosofía sin más*, México, Siglo XXI, 1963.
- ZEPEDA PATTERSON, Jorge (coord.), *Las sociedades rurales hoy*, México, El Colegio de Michoacán, 1988.

Hemerografía

- BARCELO, Joaquín, “Acerca del fundamento de propiedad”, en *Revista de Asuntos Públicos*, n° 52, primavera de 1993.
- BENÍTEZ ZENTENO, Raúl, “Ideología y política de población–El caso de México”, en *Revista Mexicana de Sociología*, n° 3, 1974.
- BERMÚDEZ, Roberto, “Campesinado y Reforma Agraria en un México en crisis”, en *Estudios políticos*, vol. 2, 1983.
- BUQUETE, Emanuelle, “La tierra ejidal en México, ¿mercancía u objeto social?”, en *Estudios Agrarios*, n° 5, octubre-diciembre, año 2.
- CHEVALIER, François, “Conservadores y Liberales en México. Ensayo de sociología y geografía políticas: de la independencia a la intervención francesa”, en *La intervención francesa y el imperio de Maximiliano cien años después*, México, Asociación Mexicana de Historiadores e Instituto Francés de la América Latina, 1965.
- CORREA, Guillermo, “Manifiesto de apoyo, que los firmantes no conocían”, en *Proceso*, n° 788, 1991.
- -----, “Compra de ejidos en Chalco a 7 millones la hectárea ó 15 millones por parcela”, en *Proceso*, n° 785, 1991.
- -----, “La ‘contrarreforma agraria’ en marcha. Acción que propiciará el surgimiento del latifundio”, en *Proceso*, n° 784, 1991.
- CRESPO, Horacio, “La diferenciación social del campesinado como problema de la teoría y la historia. Hipótesis generales para el caso de Morelos, México”, en *Revista Mexicana de Sociología*, n° 1, 1982.
- DE GORTARI, Hira, “La política en la formación del Estado Nacional”, en *Revista Mexicana de Sociología*, n° 1, 1982.
- FALCÓN, Romana, “Veracruz, los límites del radicalismo en el campo”, en *Revista Mexicana de Sociología*, n° 3, 1974.
- GALLARDO, Rubén, “Reforma Constitucional de 1992. El surgimiento del nuevo derecho agrario mexicano”, en *Estudios Agrarios*, n° 2, 2003.
- GARCIA DE LEON, Antonio, “Los contornos regionales del problema de la tierra en la Revolución Mexicana”, en *Revista Mexicana de sociología*, n° 3, 1987.

- HEIJMERINK, “La tenencia de la tierra en las comunidades indígenas del estado de Oaxaca, el caso de Santo Tomás en la región de la Mixteca Alta”, en *Revista Mexicana de Sociología*, n° 2, 1973..
- LEVY, Ignacio, “Los movimientos rurales en México y la Reforma Agraria: estudio de cuatro ejidos”, en *Revista Mexicana de Sociología*, México, n° 2, 1973.
- LOYOLA DÍAZ, Rafael, “Fin del caudillismo y fortalecimiento de las instituciones”, en *Revista Mexicana de Sociología*, n° 2, 1979.
- ROJAS, Beatriz, “La sucesión presidencial de 1934 y la familia revolucionaria”, en *Relaciones*, vol. 1, otoño de 1980.
- SÁNCHEZ, María de los Ángeles, “Perspectivas de la política agraria en México”, en *Estudios políticos*, vol. 2, 1983.
- SINGER, Paul, “Campo e cidade no contexto histórico latinoamericano”, en *Revista Mexicana de Sociología*, n° 2, 1973.
- SOLORZANO, Ana Evanis, “Análisis instrumental de la conflictividad agraria en México”, en *Revista Agro Nuevo*, año 2, n° 15, 2002.
- SOSA, María del Rosario, “Reforma Agraria Intermitente pero continua. Sesenta años de la experiencia mexicana”, en *Revista Nueva sociedad*, n° 29, marzo-abril 1997.
- WALSH SANDERSON, Susana, “La política de la reforma agraria en México: nexos locales, estatales y nacionales” en *Revista Mexicana de Sociología*, n° 1, 1980.
- WARMAN, Arturo “La reforma agraria, eje de una nueva política y bienestar para el campo”, en *Estudios Agrarios*, n° 5, año dos, octubre-diciembre, 1996.
- ZAPATA SCHAFFELD, Francisco, “¿Democratización o rearticulación del corporativismo? El caso de México”, en *Revista Política*, n° 4.

Otros documentos

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Varias ediciones.
- Exposición de motivos a la Ley Agraria, México, D. F., Cámara de Diputados, 10 de febrero de 1992.
- Convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente de la CNC. 8 de agosto de 1938, en *Textos Revolucionarios. Fundación de la CNC*, Partido de la Revolución Institucional, 1946.
- Historia Documental de la CNC. 1838-1942, Instituto de Capacitación Política-Partido Revolucionario Institucional, México, 1981.
- Informe de Labores 2005, Licenciado Heladio Ramírez López, Presidente de la CNC, agosto 2005.
- Iniciativa de Reforma al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Ejecutivo Federal en la sesión del jueves 7 de noviembre de 1991.
- Seminario de la Subsecretaría de Organización y Desarrollo Agrario, San Miguel Regla, Hidalgo, otoño 1994.