

00462  
2eg.  
5

# ESTADO, PROPIEDAD Y SISTEMA EJIDAL

JORGE LUIS IBARRA MENDIVIL.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

ESTADO, PROPIEDAD Y SISTEMA EJIDAL.

<b>CAPITULO 1. (Introducción).</b>	<b>Pág.</b>
1.1. Introducción	1
1.2. Legislación agraria: origen social y político	3
1.3. Hipótesis de Trabajo	19
Notas y bibliografía	29
<b>CAPITULO 2. La relación Estado - Propiedad: apuntes históricos y metodológicos.</b>	<b>33</b>
2.1. Introducción	34
2.2. El Estado como relación social capitalista	38
2.3. Propiedad y Estado en el capitalismo	43
2.3.1. Introducción	43
2.3.2. Antecedentes	46
2.3.2.1. La Propiedad comunitaria.	46
2.3.2.2. Propiedad y Poder Político Feudales.	50
2.3.2.3. Propiedad y derecho en el absolutismo.	52
2.3.2.4. Revolución burguesa y forma de propiedad triunfante. La propiedad en el capitalismo liberal.	56
2.3.2.5. Del liberalismo al Estado intervencionista.	61
2.3.3. ¿Cómo analizar la propiedad? Aspectos metodológicos.	69
2.3.3.1. Introducción	69

2.3.3.2. Derecho, Estado y relaciones de propiedad.	70
2.3.3.3. Hacia un nuevo concepto de propiedad.	76
Notas y bibliografía	79
CAPITULO 3. Las bases del sistema ejidal: Estado y Propiedad agraria en la constituyente de 1917.	90
3.1. Introducción	91
3.2. Fase preconstitucional	93
3.2.1. La colonia	93
3.2.2. Liberalismo, gran propiedad y despojo	100
3.3. Fase constituyente y de codificación constitucional	107
3.3.1. El escenario político - militar	107
3.3.2. El marco político constitucional	112
3.3.3. Se definen los agentes de la propiedad	117
3.3.4. La propiedad privada como forma privilegiada	120
3.3.5. La propiedad originaria: concepto complejo	122
3.3.6. Los pueblos: propietarios debilitados y sometidos	129
Notas y bibliografía	140
CAPITULO 4. Composición de lugar: repaso de la política agraria en México (1917-1983).	150
4.1. Introducción	152
4.2. 1915-1933	155
4.3. El cardenismo: nuevos tiempos para el ejido 1934-1940	171
4.4. Fomento agrícola y agrarismo estadístico 1940-1970	179
4.5. Un intento de recomposición del sistema ejidal. 1970-1982	184

4.5.1. Introducción	184
4.5.2. Régimen de Luis Echeverría 1970-1976	186
4.5.3. Régimen de José López Portillo 1976-1982	191
4.5.4. Régimen de Miguel De la Madrid	198
Notas y bibliografía	203
CAPITULO 5. Las reglas de acceso a la tierra	213
5.1. Introducción	214
5.2. La constitución de los sujetos agrarios	215
5.2.1. Los sujetos colectivos	217
5.2.2. Los sujetos individuales	238
5.3. La administración del reparto	244
5.3.1. Introducción	244
5.3.2. De la Comisión Nacional Agraria a la Secretaría de la Reforma Agraria.	247
5.3.3. De las comisiones locales agrarias a las comisio- nes agrarias mixtas.	255
5.3.4. El Presidente	265
5.4. El laberinto procedimental	269
5.5. Las reformas de 1984: mayores obstáculos al procedimiento	279
Notas y bibliografía	289
CAPITULO 6. Gobierno interno y control estatal	297
6.1. Introducción	298
6.2. Los primeros planteamientos	300

<b>6.3. Un camino de control: de asambleas y comisariados</b>	<b>303</b>
6.3.1. Ley de Ejidos y Circulares de la CNA	303
6.3.2. Ley Parcelaria	306
6.3.3. Reformas y Código de 1934	308
6.3.4. Códigos de 1940 y 1942	310
6.3.5. Ley Federal de Reforma Agraria	311
<b>6.4. Ejidalización e intermediación</b>	<b>315</b>
<b>6.5. Repaso y conclusión</b>	<b>317</b>
<b>Notas y bibliografía</b>	<b>320</b>
<b>CAPITULO 7. La forma específica de la propiedad ejidal</b>	<b>323</b>
<b>7.1. Introducción</b>	<b>324</b>
<b>7.2. La perspectiva formal de la propiedad ejidal</b>	<b>325</b>
7.2.1. Los agentes de la propiedad ejidal	325
7.2.2. El carácter inalienable de la propiedad ejidal	332
<b>7.3. Hacia una interpretación amplia de la propiedad ejidal</b>	<b>336</b>
<b>7.4. Análisis de caso: el ejido Chinotahueca</b>	<b>345</b>
7.4.1. Antecedentes y forma de organización	345
7.4.2. El proceso de trabajo	347
7.4.3. El carácter de las relaciones de trabajo	349
<b>Notas y bibliografía</b>	<b>358</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>364</b>

## CAPITULO 1.

### INTRODUCCION

## 1. INTRODUCCION

Variadas y abundantes, al punto de parecer incuantificables, han sido las aportaciones académicas, testimoniales, oficiales y de otro tipo sobre los problemas del campo en México, y en especial sobre el proceso de reforma agraria y su producto específico: el ejido. Sin embargo, creemos que éste es un tema que por múltiples razones de carácter social, histórico y político no puede darse por clausurado, aunque sí requiere un tratamiento original, que supere las constantes reiteraciones o, al menos, analice los datos ya conocidos desde una perspectiva novedosa. Concientes de que corremos el riesgo de caer en el lugar común, asumimos el compromiso de sistematizar una interpretación propia del sistema ejidal mexicano.

Aprovechando algunas herramientas teóricas y metodológicas proporcionadas por la Teoría del Estado, el estudio del derecho y los análisis concretos sobre el régimen surgido de la Revolución Mexicana, pretendemos hacer una lectura política de lo que denominamos el sistema ejidal. A éste lo concebimos como una forma especial de organización social y de la propiedad que se integra con muy diversos agentes sociales, estatales e individuales, pero que tiene como figuras principales a los campesinos ejidatarios y al Estado. Las relaciones del sistema ejidal son identificables y a su vez participan en un complejo más amplio de relaciones que se integran al sistema político en su conjunto y participan en la construcción de la hegemonía (1).

Reflexionar desde una perspectiva política, es decir del poder del estado y de las formas de dominación, sobre el ejido y la comunidad agraria mexicana, significa enfrentarse con un fenómeno multideterminado por factores históricos, sociales, culturales y económicos. Pero también implica con-



siderar a la propiedad y sus manifestaciones formales y reales y, por tanto, de no olvidar las características del régimen político mexicano y sus transformaciones.

Es ampliamente conocido que uno de los productos más típicos del movimiento armado de 1910-17 lo constituye el reconocimiento de los derechos de los pueblos a recuperar las tierras de las que fueron despojados en la segunda mitad del siglo pasado y en los inicios del presente o a ser dotados de éstas en caso de requerirlas. Como resultado de tales principios se vive un proceso de institucionalización del conflicto agrario y se genera una política pública que incorpora a la ideología y acción del estado un agrarismo institucional que, manteniendo cuestiones básicas, sufre alteraciones y cambios de sesgos y énfasis en el transcurso del presente siglo, en función de las transformaciones en las condiciones internas y externas del país y de la correlación de fuerzas entre las clases (2).

En los primeros años posrevolucionarios el ejido se concibe como medio de pacificación social e instrumento de justicia, y se expresa como el resultado de un pacto básico entre las fuerzas políticas emergentes que se movilizan en la Revolución. En la década de los veinte y durante los primeros treinta predominan las concepciones que consideran al ejido como una forma reducida de la propiedad, cuya presencia sería accesoria y pasajera en la estructura social del país, para dar paso a la propiedad privada. Con Cárdenas, se fortalece un discurso y prácticas agraristas que encuentran en el ejido a una forma de propiedad y organización social con un lugar prominente en la estructura del país, equiparable a la propiedad privada. De 1940 a 1970, se oscurece el discurso agrarista y el ejido pasa a un segundo plano en las estrategias de desarrollo social, quedándose como la reserva de mano de obra barata que el desarrollo industrial y la agricultura moderna requieren.

De 1970 a la fecha -después de una severa crisis agrícola- se redescubre y fomenta la concepción del ejido como unidad económica y se le arrastra a una política productivista que refuerza los mecanismos de intervención del estado en el proceso ejidal y disminuye la capacidad de ejidatarios para dirigir sus propios procesos de producción (3).

La capacidad de respuesta de la administración agraria a la demanda campesina por la tierra también fue sinuosa y con avances y retrocesos. Estos últimos derivados de innumerables trabas legales, institucionales y políticas que hicieron prevalecer al interior del aparato estatal fuertes intereses de viejos y nuevos terratenientes (4). Aún así, las condiciones nacionales y la lucha campesina han hecho de México a un país cuyo rostro tiene la indeleble marca del sello ejidal. México es un país cuya población y su territorio están ejidalizados. De ello hablan las siguientes cifras: 102 millones de hectáreas, el 51% del territorio nacional, pertenecen a ejidos y comunidades que agrupan a casi 3 millones de campesinos en 27 mil ejidos (5). Llegar a ello, fue, sin embargo, resultado de una serie de luchas y superación de resistencias y contradicciones al interior del gobierno.

Sin embargo, si reparamos en el largo período que ha tenido que recorrerse para destruir al poder terrateniente y en el tipo y calidad de la tierra repartida, veremos que el agrarismo institucional ha sido escenario de confrontaciones de fuerzas y posiciones políticas en el que no ha sido hegemónico el campesinado, aunque haya ganado innumerables batallas. Según datos oficiales, el 66% de la superficie ejidal corresponde a agostaderos, montes y áreas desérticas, el 20% no tiene calidad definida y el 14% restante es de labor, de los cuales 1.9 millones tienen riego (6). Pero aún éstas, se sabe, no siempre son explotadas por los ejidatarios, sino que particulares, a través del rentismo, los préstamos o la comercialización se las apropian, o el Esta-

do mediante aparatos económicos y políticos especializados determina su uso y explotación.

Por otro lado, es ampliamente documentada la historia de la política estatal que a través de la creación de infraestructura agrícola benefició grandemente a la propiedad privada, propiciando una polarización en la agricultura mexicana entre zonas campesinas atrasadas y áreas de riego desarrolladas, cuyos principales beneficiarios han sido pequeños propietarios y terratenientes privados. Además, el marco constitucional de la propiedad que determina los límites de la propiedad privada y ejidal y concede el amparo agrario a los particulares, establece una base estructural que condensa una relación de fuerzas siempre favorable a la propiedad privada.

Por eso, la permanencia del ejido obedece más a las luchas campesinas, que, con altas y bajas, no han dejado de presentarse a lo largo del siglo, que al convencimiento, pureza o rectitud de una política estatal agrarista. Los reiterados intentos de clausurar el reparto agrario siempre tuvieron que ceder frente a la profunda realidad de la movilización campesina. Y ahora que de nuevo se anuncia el fin del reparto masivo, la lucha por la tierra sigue siendo bandera privilegiada de los campesinos, y los solicitantes de ésta - aproximadamente 3 millones- llegan al mismo número que los beneficiados por el agrarismo institucional en más de 60 años de reparto (7).

La persistencia y tenacidad de la lucha por la tierra logró sobreponerse y colarse por los más diversos y complicados filtros de la administración agraria y si bien no logró poner a ésta bajo su servicio y mando directo, si obligó al gobierno a no olvidar nunca el origen revolucionario y legitimado de esta demanda. Que el gobierno posrevolucionario la haya manipulado y usado para sus fines de dominio es innegable, pero que los campesinos tuvieron triunfos parciales y han ganado posiciones importantes en la vida del país

tampoco puede ocultarse. Que esa posición no es hegemónica ni capaz de ofrecer hasta ahora un proyecto completo y alternativo del país es más cierto. Sin embargo, ya nadie puede desconocer la existencia del ejido en México, ni puede gobernar con estabilidad dándole la espalda o intentando eliminarlo. Errores políticos de tal calibre incendiarían al país o solamente tendrían éxito temporal bajo un gobierno dictatorial. El ejido se impuso y es una realidad viviente y actuante a pesar de sus enemigos de dentro y fuera del aparato estatal. Lo que necesita ahora es democratizarse y redefinir los términos de su relación con el estado y la sociedad, como veremos más adelante.

A pesar de las cambiantes posiciones de la política agraria, todo el período posrevolucionario está regido por una serie de reglas básicas, que si bien se fueron delimitando al paso de los diferentes gobiernos, encuentran su punto de partida y su marco conceptual en la Ley del 6 de Enero de 1915 y en el artículo 27 de la constitución de 1917. La creación del ejido como producto de una decisión político-administrativa generada al interior del gobierno; el carácter inalienable e inembargable de la propiedad ejidal; la constitución de los pueblos en sujetos sociales y de derechos, antes y después de la dotación o restitución, y la intervención del estado en la gestión productiva y social del ejido, a través de mecanismos de vigilancia, control e intermediación, son rasgos claves para entender al ejido de hoy, que ya se encuentran delineados en el origen mismo del sistema ejidal posrevolucionario. En ese sentido, el ejido mexicano de ahora es un producto revolucionario que la política de institucionalización lo ha hecho muy diferente a su antecedente prehispánico o colonial. Como dice, con algo de razón, Roger Bartra, los campesinos de hoy son "en cierta manera una invención de la burguesía, que los engendró a su imagen y semejanza... no son la reminiscencia de un oscuro pasado, sino el subproducto del crecimiento del capitalismo" (8).

Las características arriba anotadas son las determinantes básicas de la naturaleza del ejido en la actualidad: una forma de propiedad caracterizada por tres elementos centrales que la definen como una pieza fundamental del sistema político mexicano: a) centro de representación social; b) entidad de dominación política y c) unidad económica y de reproducción de la fuerza de trabajo en el campo. Estos rasgos propician una permanente contradicción al interior del ejido y tensionan la relación de éste con el conjunto de la sociedad, ya que la modernización y el desarrollo del capitalismo tienden a ponerlos en crisis.

Los estrechos vínculos del ejido con el aparato estatal han permitido que aquel se constituya en un elemento determinado por las características del régimen político. En la vida ejidal juegan un papel destacado las piezas claves que definen al sistema político mexicano: el Presidente de la República, el PRI y la negociación y manipulación de demandas sociales, como vía para incorporar a las masas al Estado. Las relaciones políticas que se establecieron en el campo se acercan a fórmulas corporativas que integran a los campesinos -en especial a los ejidatarios- a mecanismos de representación y organización sectorial, dentro de las cuales se neutralizan los conflictos o se les da un cauce institucional y controlado a través de centrales y organismos oficiales, que los subordinan (9). De ahí que el ejido sea factor indudable de legitimación y estabilidad social.

Los mecanismos de incorporación del ejido al aparato estatal son de muy diversa índole y se integran en un sistema complejo. Van desde los requisitos legales y extraleales impuestos a los grupos solicitantes de tierra -formar comités de representación con estructura y funciones predeterminadas, reunir ciertas condiciones para demostrar capacidad agraria colectiva e individual, encuadrarse en ciertas centrales, etc.-, pasan por la organi-

zación interna del ejido y sus controles -asambleas, comisariado, comités, consejos, etc.- y llegan hasta los aspectos relativos a la gestión del trabajo y la producción -organización para el trabajo, tipo de cultivos, crédito, comercialización, proyectos productivos, etc.-. Todos estos ingredientes crean una amplia red de relaciones que han llevado a algunos autores a considerar al ejido como un aparato de estado, en el sentido de Althusser (10).

Pero el ejido, además de ser una forma de dominación, e integrarse al aparato de estado, es una conquista de las masas derrotadas, pero no completamente aniquiladas, en la Revolución. Es un híbrido histórico y político, pero también un espacio de lucha y conflicto, un escenario de confrontación en el que se juegan políticas e intereses contradictorios de la sociedad y el estado. Así como los campesinos ejidatarios han sido objeto de manipulación y control, también han creado redes de resistencia a políticos oficiales que han pretendido imponerles formas de organización, trabajo y usos tecnológicos. El sistema ejidal es inestable, está en constante tendencia al orden y el desorden, en una lucha entre equilibrio y desequilibrio. Documentar este proceso es una tarea que está por realizarse y que sería del mayor interés conocerla. Ver desde abajo el proceso de juridización y estatización de la vida ejidal requiere un tratamiento más detallado que sólo se tocará parcialmente en este estudio.

La defensa del ejido, con todas sus variantes y tergiversaciones, es y ha sido un factor de sobrevivencia de los campesinos mexicanos, es un llamado de combate para no caer en la pérdida total de sus condiciones de existencia y reproducción como productores directos. El ejido penetró al campo mexicano, y ya es una forma de la sociedad nacional que enriquece a su complejidad. Es parte de las tradiciones de lucha del campo mexicano.

A pesar de sus características comunes el sector ejidal es ampliamente complejo y heterogéneo. "Su unidad proviene esencialmente de su peculiar ubicación jurídica y política" (11), y detrás de su forma de propiedad se encuentran relaciones y situaciones diversas que van desde las más atrasadas y miserables, hasta modernas explotaciones agrícolas y ganaderas, que llegan incluso a la integración agroindustrial. Así pues, en el mejor de los casos encontramos a ejidatarios libres, capaces de sostenerse dignamente con su parcela, o ejidos colectivos productivos y distribuidores de riqueza, hasta minifundios depauperados de campesinos hijos entenados del gobierno o aberraciones como las de ejidatarios asalariados por un estado patrón.

Muchos han dicho que el ejido atenta contra la acumulación capitalista en virtud de las limitaciones que impone a la concentración de la tierra, pero lo cierto es que no la impide (12). Mantener ahora a una forma de propiedad restringida, que es en buena medida un resabio precapitalista, choca con una propuesta ideológica que dentro y fuera del gobierno pugna por el neoliberalismo y la modernización. Una demanda básica que la derecha empresarial y panista repitió con insistencia durante el año de 1985 consiste en la liberación de la propiedad ejidal de toda atadura con el estado. No es otra cosa la propuesta reiterada por dirigentes de aquella tendencia y por personajes representativos de la empresa privada para que se entregue en propiedad privada plena la tierra ejidal (13).

Para el estado mexicano, la propiedad ejidal -y todo lo que es consustancial- es una garantía de control de buena parte del territorio y población nacionales. Los campesinos ejidatarios son integrantes y sostén del régimen político. Se incorporan a éste a través de una serie de mecanismos y dispositivos ya enunciados, pero que veremos con mayor atención en el transcurso de este trabajo. Son agentes y resultado de la estructura de dominación que

conocemos. De ahí lo costoso y trascendente de su transformación. Por sus características, el sistema ejidal significa ahora una traba a la política desmanteladora de los compromisos sociales del estado posrevolucionario y a los intentos racionalizadores del aparato estatal. Racionalidad económica y política parecen detenerse frente a una fuerza con gran raíz social e histórica y encuentran su contraparte en la necesidad del control político. Al parecer hemos llegado a la crisis de la ambigüedad histórica de la Revolución la aceptación de lo viejo y lo nuevo en un marco legal y social no siempre definido. El pacto de las formas ejidales y comunales con la propiedad privada moderna -aunque aquélla se subordine a ésta- ha sido motivo de fuertes tensiones, ya que si bien el ejido, tal y como existe hoy, es un producto posrevolucionario y no la reconstrucción de la antigua comunidad agraria, por la forma en que se engarzó con el estado -en su origen, constitución y operación- combina rasgos de formas y relaciones precapitalistas, que se alejan de una sociedad fundada en principios liberales, e incorpora elementos del corporativismo moderno, siguiendo al propio comportamiento del estado nacional (14).

Pero el sistema ejidal no escapó a las transformaciones que actualmente sufre la sociedad mexicana ni a los reclamos que el país está registrando. La mayoría de los más atinados estudiosos del México actual han reconocido que la gran tendencia nacional se expresa en la necesidad y la demanda de modernización de todas sus estructuras. Ello se manifiesta concretamente -entre otras cosas- en la fisura del régimen corporativo tradicional y en el reclamo del ensanchamiento de los caminos democráticos del país, demanda puesta al día por intelectuales, partidos y movimientos de masas. Para Héctor Aguilar Camín, asistimos ahora a un proceso de cambio que se expresa en el terreno político en el paso del corporativismo a una



mas de conducción política, que se deriva del "desgaste del corporativismo agrario y de las tensiones económicas y sociales a la que se ve sometido el sector como producto de la crisis del modelo de desarrollo rural" (19). Esta transición se expresaría en la crisis del principio tutelar que el estado ha ejercido sobre el campesinado y en la crisis de las centrales campesinas tradicionales que son incapaces de hacer frente y contener a innumerables movimientos regionales. Pero los elementos de la transición que acertadamente destaca Gordillo y que pudieran identificarse como puntos básicos para la agenda de cuestiones a discutir y resolver sobre el problema del campo son los que a continuación se señalan: a) el debate alrededor del concepto de propiedad en el medio rural; b) el papel de los organismos gubernamentales en el medio rural; c) la inserción del sistema ejidal en el modelo de desarrollo del país; d) la organicidad del movimiento campesino y e) la cuestión de la democracia (20). Sobre cada uno de estos puntos -en especial sobre el primero- abordaremos en los siguientes capítulos y en las conclusiones finales. Lo cierto es que, a pesar de la pérdida de credibilidad de las centrales campesinas oficiales, que se expresa en el surgimiento de nuevas formas organizativas autónomas o autogestionarias, las formas legales que integran a la propiedad ejidal al aparato estatal, permanecen vigentes.

Por todo lo anterior consideramos plenamente justificado el estudio que emprenderemos. Desentrañar los mecanismos concretos y específicos por los que se subordina el ejido al régimen político y la relación entre ellos será nuestra tarea en los siguientes capítulos. Para ello tendremos que revisar las relaciones entre propiedad y estado y el poder de las luchas sociales en su integración. Un análisis del Estado y la propiedad o del Estado y los agentes propietarios o no propietarios de la sociedad puede ser visto, por tanto, desde diversas perspectivas. En este trabajo, como ya lo hemos dicho,

pretendemos hacer un análisis de la relación entre el Estado mexicano y la propiedad agraria en nuestro país. En especial, de las formas de constitución, control y ejercicio de la propiedad ejidal en México. Para ello tomaremos como hilo conductor al proceso legislativo y administrativo que durante el presente siglo ha diseñado y expresado lo que hoy es el ejido en México y sus relaciones con el Estado mexicano. Quizás ningún aspecto del derecho de propiedad se presente tan politizado -originado, dependiente, vigilado y controlado por el Estado- como es el caso de la propiedad agraria en México. En este país, la regulación y conformación de la propiedad de la tierra, fundamentalmente la de los núcleos agrarios, evidencia una presencia explícita e insoslayable de la voluntad jurídica estatal a través del derecho y de la administración pública.

Nuestro propósito consiste también en evidenciar el aspecto político del derecho, partir del análisis de la propiedad ejidal en México que es, quizá, donde se expresa mejor la presencia estatal en la conformación y funcionamiento de una forma específica de propiedad. De ahí que el ejido sea una forma de propiedad que no existe sólo por sus condicionantes jurídicas sino también por las que determina el sistema político a cuyo interior surge. Pero el ejido no es únicamente el resultado de un conjunto de relaciones políticas que caracterizan al poder y al Estado mexicano, sino que ha sido un factor constitutivo del mismo. Por eso, si bien la forma privilegiada de normar, regular y constituir al ejido ha sido el derecho, sus efectos e implicaciones van mucho más allá para alcanzar influencia en el marco de las relaciones políticas y económicas más amplias del país.

En el caso de la propiedad agraria ejidal existe una sobrepolitización que rompe con los paradigmas jurídicos y políticos clásicos de matriz liberal sobre la institución de la propiedad que normalmente la conciben como

libre y al acceso de todos los hombres constituidos en sujetos de derecho. En la propiedad que analizaremos estamos frente una forma jurídica y económica que por su conformación, constitución y desarrollo se encuentra profundamente mediada y dirigida por el Estado al grado de que se nos presenta a veces como una prolongación de éste. Por eso, en el tema que nos ocupará no puede olvidarse al Estado ni a las luchas sociales que lo conforman ya que son elementos sustanciales en el análisis.

La conformación de lo que hoy es la propiedad ejidal en México responde a un proceso propio y específico de la historia de nuestro país que ha creado todo un sistema de relaciones internas y externas que tienen que ver con el origen de tal forma de propiedad, convirtiéndola en un claro ejemplo de la indisoluble ligazón entre derecho, Estado y propiedad. Ligazón que trae consecuencias indudables en la constitución de las relaciones políticas, económicas y sociales del país y de las que se derivan problemas de carácter teórico e histórico. Por eso, analizar al ejido implica considerar a las fuerzas políticas que obligaron a reconocer el derecho de los pueblos a ser dotados y restituidos de tierra, así como los resultados de ese proceso en el terreno del control político, económico y administrativo de los campesinos y su consecuencia en la formación de las relaciones de poder en México.

Para nuestro trabajo haremos un seguimiento de los aspectos relativos a la propiedad ejidal y al control sobre la misma, tanto en el discurso político como en el discurso legal del gobierno posrevolucionario. Analizaremos también algunos aspectos de política agraria y agrícola que tengan relevancia para aclarar las relaciones entre el Estado y el sistema ejidal. Nuestro estudio tomará como eje a relaciones básicas que constituyen el núcleo de un complejo político-administrativo que envuelve y define al sistema ejidal. La organización del estado para atender la demanda de la tierra, la confor-

mación de los sujetos que tienen derecho a la tierra, las reglas de acceso a esta, el sujeto ejidal en cuanto tal y las normas y mecanismos de la gestión económico-productiva del ejido, serán aspectos que conforman al sistema ejidal y que recibirán nuestra atención. Desarrollarlo va a requerir de un análisis administrativo y de un recorrido exhaustivo por la legislación posrevolucionaria hasta nuestros días. En ese sentido tenemos como marco delimitado a los aspectos de encuadramiento político del ejido en el proceso posrevolucionario, que viene desde 1917 hasta nuestros días.

Analizar el sistema ejidal mexicano significa considerar la forma organizativa, de mediación y control que el Estado posrevolucionario ha diseñado para mantener bajo relaciones de subordinación a casi la mitad del territorio nacional y a una gran parte de la población campesina en México.

La presencia de los elementos jurídicos en los estudios sobre el régimen político mexicano es inevitable. Sin embargo, la importancia dada a éstos en el análisis no siempre corresponde a su verdadero papel. Sobreestimado o descartado por "superestructural", el derecho ha sido un factor sobre el que poco se ha teorizado en relación a su papel político y de vertebración social. Mientras los especialistas en ciencias sociales se han preocupado, primordialmente, por hacer explicaciones muy generales acerca del poder y de sus factores reales de constitución y reproducción, despreciando los detalles concretos, muchas veces normativos, de la dominación; los juristas se quedan en el aspecto puramente formal, cayendo muchas veces en el error de confundir a la norma con la realidad.

No obstante, semejante falta de integración en el análisis interdisciplinario no ha impedido un acercamiento. Para referirnos a los estudiosos del sistema político mexicano, diremos que éstos no pocas veces aluden a la estructura jurídico-formal, incluso como apoyo para alguna argumentación o

explicación, pero sin profundizar en sus expresiones más finas. Mucho menos se conocen los intentos de interpretación teórica sobre el papel del derecho en el análisis de la realidad social y en la conformación de ésta. Tocado y recogido en los estudios políticos, el derecho no siempre ha sido aprovechado en su total capacidad explicativa de procesos y tendencias sociales reales.

Durante mucho tiempo la consideración de los aspectos normativos fue con el fin de destacar simplemente su grado de aproximación o lejanía con los procesos llamados "reales" de la sociedad. Así encontramos que en uno de los clásicos de la sociología y la ciencia política de nuestro país. La Democracia en México, Pablo González Casanova, reconoce que para el estudio del poder se requiere considerar "la relación de la estructura real del poder", para agregar la urgencia de "confrontar en la vida diaria los modelos y formas jurídicos ortodoxos, oficiales, con la realidad" (21).

Posteriormente, surgen analistas para los que queda más claro que si bien la formación del poder en México no alcanza a definirse por el derecho y su dispositivo formalista no puede desconocerse la importancia de que "tales elementos sean tomados muy en cuenta, sobre todo, para llegar a saber con la mayor certeza posible cuál es el papel o la función que han desempeñado" (22).

En efecto, las cada vez más claras manifestaciones del estado a través de su discurso jurídico, el uso del derecho como expresión de la voluntad estatal y el privilegio de esta forma social para constituir, controlar, estructurar y distribuir a los agentes sociales han hecho inevitables su consideración para el análisis político y social. ¿Quién puede estudiar ahora a los sindicatos y al movimiento obrero olvidando a la legislación laboral? ¿quién puede hacer un buen análisis de los partidos políticos y los procesos electo-

rales sin considerar a las leyes de la materia? ¿Quién puede estudiar, en síntesis, al Estado sin atender a su forma de expresión, ejercicio y legitimación privilegiada, como lo es el derecho?

El derecho ha sido en nuestro país un instrumento privilegiado para mediatizar al conjunto social. La sociedad mexicana es un ámbito completamente juridizado. El derecho ha sido y sigue siendo un espacio de lucha y confrontación social. El estado mexicano ha convertido a los campesinos en sujetos de derecho y, al igual que a la clase obrera, los ha legalizado, es decir, los ha convertido en sujetos reconocidos y con un lugar en la estructura jurídica y de poder del país. Esta legislación ha sido dominadora, pero también reivindicadora. El ejido, por tanto, no puede pensarse fuera del derecho y del Estado. El derecho cumple en México, como en toda sociedad, un papel esencial en tanto mecanismo e instrumento de distribución de hombres, categorías, espacios, poderes y autoridades.

El papel asignado al derecho ha sido sobresaliente, no sólo por el discurso dominante, sino también por los que se plantean como alternativos. No hay lucha social en nuestro país que no intente recorrer un camino legal, ni hay movimiento social que no demande el cumplimiento y realización de derechos ya ganados formalmente, la ampliación de éstos o la eliminación de trabas legales para desarrollarlas. Esto significa que la dimensión de lo jurídico, que no es sino parte de la esfera estatal y social -arena en la que se unen y enfrentan Estado y sociedad- juega un lugar destacado en el conjunto de las relaciones sociales, por lo que merece ser analizado como elemento explicativo, constituyente y constitutivo de estas mismas relaciones. Permítase entonces, que en un estudio que pretende hacer el análisis de las relaciones jurídico políticas de la propiedad ejidal en México se tengan que u-

usar como objeto de estudio y material explicativo a las normas jurídicas más sobresalientes en este terreno.

entonces, que en un estudio que pretende hacer el análisis de las relaciones jurídico políticas de la propiedad ejidal en México se tengan que usar como objeto de estudio y material explicativo a las normas jurídicas más sobresalientes en este terreno.

Partimos, además, del postulado teórico que niega al fenómeno jurídico como mero reflejo superestructural, para concebirlo como factor constituyente de las relaciones sociales. Con Gilberto Giménez sostenemos que el discurso del derecho "tiene un carácter esencialmente normativo y manifiesta propiedades performativas, es decir, conforma en su misma enunciación una virtud operativa intrínseca que instaure e imponga modelos de comportamiento, produce realidades nuevas o modifica las situaciones existentes. El discurso del derecho no es meramente constatativo, descriptivo o valorativo, sino un discurso operativo, un discurso acción. En el plano del derecho decir es siempre hacer, y sólo lo explícitamente dicho adquiere estatuto de existente" (23).

#### Legislación agraria: origen social y político.

Ya dijimos que para hacer una lectura política de la legislación agraria en el país se requiere definir también la relación entre propiedad y estado. Para ello debe construirse un amplio concepto de propiedad y de estado. En esta ocasión nos interesa estudiar la expresión concreta del estado mexicano en su relación consigo mismo y con un sector destacado de la sociedad, a través del abordaje de la legislación agraria. Analizar a fondo el corpus normativo que se cobija bajo el nombre de derecho agrario en nuestro país im-

plica disponerse a considerar el origen y características del actual sistema de dominación existente en México y sus relaciones con los campesinos del país. En especial, requiere que consideremos el papel jugado por las masas rurales en la conformación del poder político en México y el tipo de relaciones del estado mexicano con aquellas. Estas cuestiones no pueden agotarse sin hacer una referencia explícita y detallada de la historia de la legislación que otorgó el derecho a la tierra, organizó al estado para hacerlo y constituyó como sujetos políticos y de derecho y como agentes propietarios a millones de campesinos mexicanos.

La amplitud y complejidad de las normas destinadas a la regulación de las formas de propiedad de la tierra, de los agentes propietarios y en especial del régimen ejidal, han generado la idea de la existencia en México de una rama del derecho, denominado agrario, que junto con el derecho laboral integraría el derecho social. A este cuerpo normativo se le ha identificado por la ideología jurídica y política dominante como un derecho justiciero en el que se sustenta el espíritu de redención y compromiso social del Estado mexicano. Estas posiciones olvidan el carácter contradictorio de estas formas jurídicas e intentan inyectar en la conciencia de las masas la idea de que sus luchas históricas no tienen por que ir más allá de los marcos ya establecidos (24).

Casi todas estas concepciones parten de una perspectiva ideológica que reconoce y acepta como válida la idea de la propiedad como función social, misma que es considerada presente en la formación teórica y conceptual de los constituyentes de 1917 (25). Los afiliados a esta interpretación generalmente se basan en el simple análisis formal de la normatividad y en prejuicios ideológicos, sin levantar la cabeza más allá de las leyes ni razonar más profundamente sobre los lugares comunes dominantes en la materia. No



se preocupan por dedicar atención a la verdadera función social de la propiedad, es decir, a las relaciones sociales de producción y apropiación, y a las ligas políticas que se derivan y están detrás de las diferentes formas jurídicas de aquélla (26).

Efectivamente, la propiedad no puede analizarse a partir de lo que el propio derecho diga sobre la misma ya que no siempre coinciden lo que el derecho reconoce como derecho de propiedad y lo que en la realidad económica es una verdadera apropiación. Pero de ello no se concluye que el derecho y los procesos económicos vayan separados y externos uno al otro, sino que simplemente, esa "no correspondencia" no es ajena al propio sistema jurídico que la permite, regula y resuelve. De ahí que al analizar el derecho de propiedad no podamos quedarnos en lo que se define como tal sino en los verdaderos contenidos jurídicos, económicos y de poder que se derivan de las relaciones jurídicas más amplias, aunque la doctrina jurídica tradicional no siempre las reconozca o rechace denominarlo como propiedad.

Para efectos de comprensión, pueden distinguirse varios conceptos. La noción derecho de propiedad se refiere a la titularidad jurídica sobre una cosa y a la facultad de pretensión ante los tribunales para que se garantice el uso, disfrute y goce de la cosa. La apropiación alude al poder real de aprovechamiento material y económico de una cosa que puede derivarse del derecho de propiedad o no. Ambos aspectos pueden coincidir en un solo titular o no; o sea que la apropiación puede derivarse del derecho de propiedad o del simple poder económico. También el titular del derecho de propiedad puede estar privado de un verdadero poder de apropiación, sea porque el propio sistema jurídico, las relaciones económicas o las relaciones de poder así lo permitan.

A fin de cuentas, como se verá en el transcurso del trabajo, hablar de propiedad significa referirse a un problema fundamentalmente político en el sentido de poder, de capacidad de decisión. Desde el punto de vista legal significa el poder jurídico de exigir al Estado, su reconocimiento y garantía y el respeto de terceros. Desde el punto de vista económico es un problema de capacidad y poder de decisión sobre el proceso productivo y la forma de determinar cómo, cuándo y para qué se utilizan los medios de producción; es la cuestión de saber quién decide y controla los medios productivos, que en el caso del ejido está íntimamente ligada con luchas dentro y fuera del aparato estatal.

De lo anterior se deriva la necesidad de un amplio concepto de propiedad que involucre a los aspectos jurídicos, administrativos, económicos y políticos, y que de cuenta de su extensa y contradictoria complejidad que la hace estar presente y permear al conjunto de las relaciones e instituciones sociales. Para lograrlo es necesario partir de las formas concretas que la propiedad adopta. A analizar la complejidad de la propiedad ejidal y sus relaciones con el Estado nos dedicaremos más adelante, pero antes veremos algunas.

## Hipótesis de Trabajo.

1. El Estado creado por la Revolución Mexicana tiene como unos de los puntos básicos de su ruptura con el anterior los siguientes aspectos:

a) La incorporación en su discurso político y al interior de su estructura legal y administrativo de un elemento agrarista que parte de un reconocimiento del derecho a la tierra por los campesinos, para cuya consecución se reconoce la facultad expropiadora del ejecutivo nacional y la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas del país.

b) Una nueva forma de intervención del Estado en los procesos de reproducción social que conducen a una politización temprana de la sociedad mexicana y a una ampliación del Estado mexicano hasta convertirlo en un verdadero Estado social de derecho.

2. El Ejido constituye un punto básico de negociación entre las fuerzas más importantes de la revolución de 1910-1917. Es el pacto entre las fuerzas revolucionarias dominantes, representadas por la burguesía jacobina, pequeños propietarios emprendedores y las masas campesinas que participan como fuerza motriz del movimiento armado de principios de siglo. De alguna manera es el pacto entre lo viejo y lo nuevo, entre la vieja comunidad campesina que se resiste a desaparecer y las nuevas fuerzas revolucionarias que pretendían modernizar al país.

3. El ejido posrevolucionario es una forma de propiedad y organización social, cuyas características más importantes lo hacen diferente al ejido

colonial. Este distingo está marcado, sobre todo, por las relaciones que mantiene con el Estado y el conjunto de las fuerzas sociales, que lo colocan como parte integrante de una forma estatal de dominación y lo ubican como pieza fundamental del sistema político mexicano.

4. El ejido es, por tanto, una forma de propiedad altamente politizada y dependiente del estado, en la medida en que:
  - a) Surge de un procedimiento administrativo generado dentro del aparato estatal, con el cual los campesinos tienen que establecer una serie de relaciones de distinto tipo.
  - b) Esta sujeto a una serie de mecanismos políticos, administrativos y económicos que el Estado ha diseñado para controlarlo y someterlo a sus estrategias, deviniendo en una forma estatizada de la propiedad.
5. El ejido y la comunidad, a pesar de la subordinación a las políticas estatales, son resultado de profundos procesos sociales, marcados por una inagotable lucha campesina. Por tanto, tienen un carácter ambivalente: son una forma de dominación y a la vez de representación y organización de los campesinos.
6. Por sus características descritas, el ejido provoca una relación de tensión entre Estado y Sociedad. Es un escenario en el que el Estado se expande e influye en la sociedad, pero también significa la presencia social en el Estado. En este sentido, el ejido ni es la expansión completa y autónoma de la sociedad civil, pero tampoco es el resultado de la determina-

ción unívoca y aislada del sentimiento y voluntad de un Estado que se impone sin más sobre la sociedad. El ejido puede ser visto por tanto desde 2 caras: como aparato de Estado y como triunfo y forma organizativa de las masas del campo. Ambas están siempre presentes.

7. La monopolización del trámite agrario por parte del estado mexicano, institucionaliza el conflicto agrario y crea la necesidad de un aparato administrativo especializado en la atención de solicitud de tierra, cuyo funcionamiento no siempre acató principios de racionalidad formal.
8. Las reglas básicas del procedimiento agrario, que incluye atribuciones y facultades de las instancias agrarias, se establecen desde la ley del 6 de enero de 1915 y la constituyente de 1917, sin embargo sufren alteraciones, sobre todo con las transformaciones que el mismo estado mexicano vive en el presente siglo. En especial podemos distinguir lo siguiente:
  - a) Una tendencia creciente a la centralización del trámite agrario en beneficio de la facultad decisoria del gobierno federal, sobre todo a partir del gobierno de Cárdenas.
  - b) Tendencia creciente a excluir a los campesinos de la intervención directa en el nombramiento y conformación de las autoridades agrarias.
  - c) Tendencia a restringir el acceso a la tierra a los solicitantes, sobre todo en las primeras décadas posrevolucionarias, vía la complejización de los requisitos y formalidades para adquirir capacidad individual y colectiva en esta materia.

d) Tendencia recurrente a dar por terminado el reparto agrario, sobre todo a partir de fines de la década de los veinte y principios de los treinta.

9. Las formas de organización y representación interna de ejidos y comunidades, han estado desde las primeras reglamentaciones posrevolucionarias, sujetas a mecanismos de intervención estatal en la vida de los núcleos agrarios. Ello significó que en muchas ocasiones se subvirtieron, por la estatización, las formas tradicionales de organización y representación campesina.
10. Los crecientes apoyos gubernamentales a la organización y producción del ejido se hacen acompañar de un creciente interés estatal por intervenir en el proceso productivo del ejido.
11. La autonomía productiva y gestionaaria del ejido tiende a alejarse más de la vida campesina en las últimas dos décadas, sea en beneficio de una estatización o de una privatización, reforzándose así la tendencia histórica consistente en la separación del derecho de propiedad ejidal y la capacidad de apropiación de los ejidatarios.
12. A pesar de las altas y bajas de la política agraria y del irregular, y a veces irracional, funcionamiento de la administración respectiva, las luchas campesinas y del Estado mexicano han logrado ejidalizar a buena parte de la sociedad y el territorio nacional. A pesar de sus limitaciones, el sistema ejidal mexicano ha adquirido una profundización históri-

ca, administrativa, política, ideológica y discursiva que ha marcado para siempre a la sociedad mexicana.

13. Por su origen, características y particularidades, el ejido es una unidad contradictoria cuyos elementos entran en constante tensión. Su carácter de aparato político y unidad económica son aspectos que entran en conflicto con todo intento de racionalización económica y productiva. Por eso, aquellos ejidos u organizaciones ejidales que han alcanzado importantes logros productivos, en no pocas ocasiones han tenido que acompañarlos de una liberación de sus trabas políticas, como condición para su autonomía económica y gestionaia.
14. Las tendencias neoliberales de dentro y fuera del estado que pugnan por dismantelar el Estado Social de Derecho, han colocado en su mira al sistema ejidal y luchan para incorporar al mercado las posesiones ejidales. Esta tendencia tiene fuertes resistencias en el conjunto de la sociedad y su triunfo significaría la ruptura de uno de los acuerdos básicos de la convivencia nacional y la destrucción del pacto histórico entre campesinos y estado, con la pérdida de legitimidad social de parte de éste.
15. El futuro de la democracia y de los procesos descentralizadores del país pasan necesariamente por la transformación de las relaciones actualmente dominantes en el seno del sistema ejidal. Toda política auténticamente democratizadora del Estado y de la sociedad mexicana tendrá que considerar, una mayor autonomía del ejido respecto de los aparatos estatales, lo cual implica, necesariamente, una profunda reforma legal y de las prácticas corporativas. Asimismo, todo aliento descentralizador

del país tendrá que incluir en su agenda prioritaria la conversión del e-  
jido en un agente de primer orden para el desarrollo político y económi-  
co regional.



## CAPITULO I. INTRODUCCION. Notas de pie de página.

1. Usamos el concepto de sistema político en su acepción más amplia y genérica, para referirnos a un conjunto de instituciones, grupos y procesos políticos, mutuamente interdependientes, que son desempeñados por actores sociales. En el caso del sistema ejidal los actores son variados y diversos y se entrelazan en relaciones de poder que lo convierten en un subsistema del sistema político mexicano, por lo que es un lugar donde se ejerce y a la vez se constituye la hegemonía y determina el tipo de régimen político.

Bobbio, Norberto y Mateucci, Nicola. Diccionario de Política. Tomo II. Siglo XXI, México, 1982. p.1522.

Portantiero, Juan Carlos. "Sociedad Civil, Estado y sistema político". Teoría y Política de América Latina. CIDE México, 1984. pp. 200-201.

2. Junto con Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnel, creemos que el término política estatal o pública, debe entenderse como "un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención e interés civil". "Estado y Políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". CEDES/G.E. CLACSO. Nº4. Buenos Aires 1976.p. 21.
3. Como dice Roger Bartra, "en diferentes jalones de la historia, el campesino mexicano fue adquiriendo su carácter actual; Obregón y Calles lo imaginaron como un farmer americano; Cárdenas lo consolidó como minifundista atrapado en el mercado capitalista, con algunos toques colectivistas pero unido al aparato estatal; muchos años después el agrarismo de López Mateos generalizó la imagen de un semiproletariado dotado de un trozo de tierra árida o montañosa. Cada gobierno puso su peculiar contribución al proceso de modelar al campesinado mexicano". Campesinado y poder político en México. Ed Era. México, 1982. pp. 48-49.
4. En el presente régimen, el mismo Secretario de la Reforma Agraria, Luis Martínez Villacaña, reconoció que la administración agraria se caracteriza por ser un aparato "ineficaz y lento, con vicios y fallas de unos procedimientos agrarios complejos y consecuentemente dilatados". Aceptó también que "en la confusión, en los vericuetos administrativos, en los requisitos interminables, medran la inmoralidad y la corrupción". Uno mas uno. 29-03-85.
5. Programa Nacional de Reforma Agraria Intégran. PRONARAI, S.R.A., 1985.
6. Ibid.
7. A fines de la década de los veinte Plutarco Elías Calles propaló la necesidad de poner de poner fin en un plazo razonable al reparto de tierras. En los inicios de los regímenes de Luis Echeverría y José López Portillo también se habló de fin del reparto y en la actualidad se ha reiterado por los propios voceros y autoridades de la S.R.A., que el gobierno de De la

Madrid concluirá con el "reparto masivo" de tierras y que es irresponsable seguir hablando del tema. Declaraciones de Luis Martínez Villacaña. Excelsior 21-05-85. Además, la tierra que se repartirá, según el PRONARAI, será de regular o mala calidad, en montes, terrenos desérticos o agostadero. Uno más uno 14-06-85. Los datos del número actual de solicitantes de tierra corresponden a información oficial de la S.R.A., publicados en Uno más uno del 5-01-86.

8. Roger Bartra. op. cit. pp. 48-49.
9. Para José Luis Reyna México es una "especie de corporativismo populista" y utiliza el término "para denotar la nuclearización de grupos sociales políticamente importantes, mediante una compleja red de organizaciones políticas, a fin de hacer más sencillo, y al mismo tiempo más representativo, el proceso de toma de decisiones. La estructura política corporativa tiende a reducir la competencia por el poder y acentuar las relaciones conciliatorias entre las diversas clases sociales, mediante su articulación vertical o subordinada al aparato estatal". "Estado y autoritarismo". Nueva Política Nº 2. México, 1976. pp. 64 y 76.
10. Gustavo Gordillo ha sostenido esta tesis en diferentes trabajos. Puede verse al respecto "Estado y sistema ejidal". Cuadernos políticos Nº 21, Ed. Era. México 1980.
11. Roger Bartra op. cit. p 61.
12. Adolfo Gilly en La Revolución interrumpida. Ed. El Caballito, México, 1971. p. 363.
13. El 25 de junio de 1985, dentro de su estrategia por obtener el voto ciudadano en las elecciones de julio de ese año, el Partido Acción Nacional publica 100 acciones identificadas también como "compromisos ante el pueblo". La acción número 55 busca "declarar concluido el proceso de reparto en aquellos estados donde ya no existen tierras afectables" y la número 56 pide "seguridad jurídica a los ejidatarios, otorgándoles títulos de propiedad protegidos por la ley". La Jornada, el 11 de abril de ese mismo año, el Presidente del Centro Empresarial del Norte de Sonora, Ramón Corral Avila, Propuso que "se titule en propiedad la tierra a los campesinos para que la cuiden y la hagan producir". Información, Hermosillo, Sonora. Manuel J. Clouthier, empresario bien conocido por la opinión pública nacional, reconoce en su artículo del 29 de mayo de 1985, publicado en el Universal, que la primera preocupación, contenida en un documento de la COPARMEX "es titular la tierra a los campesinos", con posterioridad, innumerables voceros empresariales y de derecha han reiterado este planteamiento, buscando encontrar eco en el gobierno y la opinión pública. En varias ocasiones funcionarios públicos y el propio Presidente de la República, Miguel de la Madrid, han respondido que el ejido no será alterado en su actual forma de propiedad.

14. Para Enrique Montalvo, en su reciente libro El nacionalismo contra la nación. Grijalvo, 1986, la amalgama de rasgos modernos y tradicionales en el estado mexicano posrevolucionario resulta en un predominio de lo moderno y sostiene que de 1915 a 1940 inciden en México las nascentes formas de institucionalización del poder de las sociedades capitalistas avanzadas. Por ejemplo, el corporativismo.
15. "El canto del futuro". Nexos Nº 100. México 1986.
16. Para Gilly, actualmente vivimos en México los albores de una nueva época, "el establecimiento de las premisas de cambios tan importantes como los vividos en la década de los 80's del siglo pasado o en la década de los 30's de este siglo, coincidentes a su vez con grandes transformaciones del capitalismo y de las relaciones entre las clases y entre las naciones a nivel mundial... Lo que estamos viviendo es la transición de una triple recomposición mexicana: una recomposición de las clases dominantes, una recomposición de las clases dominadas y, en consecuencia una recomposición del Estado". "Nuestra caída a la modernidad". Nexos Nº 101 México 1986.
17. "México. El desafío democrático". Nexos Nº 105. Sept. 1986.
18. "La fuerza del pasado". Nexos Nº 100. 1986.
19. El futuro de la participación política en el campo mexicano. Conferencia pronunciada en Hermosillo, el 22 de mayo de 1986. p.1. Este trabajo posteriormente se publicó en la Revista Siempre Nº.
20. Ibid. p. 26.
21. Op. cit. Ed. Era. 1971. pp. 16-17.
22. Arnaldo Córdova. La formación de poder en México. Ed. Era. 1980. p. 48. Este autor, llega a hacer descansar la diferencia más importante entre el régimen porfirista y el posrevolucionario en la inclusión de dos artículos, que garantizan las reformas sociales en el texto constitucional de 1917: "Quizá en un punto, sin embargo, la diferencia entre el porfirismo y el régimen revolucionario se haga más crucial que en ningún otro: el nuevo poder de decisión que se otorga al estado, y especialmente al ejecutivo, en virtud de los artículos 27 y 123 de la constitución". En este párrafo se expresa una explicación que puede parecer demasiado jurídicista bajo determinada lectura pero es aceptada por una concepción que no rechaza a lo jurídico como elemento constitutivo y actuante en las relaciones sociales.  
Ibid. p. 19.  
La burguesía y el estado mexicano. Ed. El Caballito, México 1983. p. 182. Juan Felipe Leal, también hace radicar en la constitución de 1917, y en especial en los artículos señalados, los rasgos corporativos del Estado mexicano.
23. Poder, estado y discurso. UNAM, México, 1981. p. 71.

24. Martha Chávez, en su libro El derecho agrario en México nos dice, "después de un largo y superficial ejercicio especulativo, que el "Derecho Agrario Mexicano es un conjunto de normas que se dirigen a un grupo campesino protegiendo sus intereses mediante una fuerza socioeconómica-jurídica..." (sic.). Para la autora, incluso, existe una "autonomía científica del Derecho Agrario". Ed. Porrúa, México, 1974. pp. 63, 24 y 151.

También algunos juristas afiliados a la ideología democristiana, como Antonio de Ibarrola, sostiene el principio de que el derecho agrario tiene como elemento típico "la defensa de los económicamente más débiles, la salvaguarda de los intereses generales". Derecho Agrario. Ed. Porrúa, México, 1975. p. 254.

Los trabajos de Graciela Emsusen han aportado suficientes datos sobre el carácter contradictorio del Derecho del Trabajo Mexicano.

25. Una crítica a fondo de aquellos que ven en los constituyentes de 1916 a 1917 a seguidores de la doctrina -de fuerte inspiración francesa, en especial León Duguit- de la función social de la propiedad, puede encontrarse en el trabajo de Antonio Azuela, denominado "el desarrollo urbano y la tesis de la función social de la propiedad". Revista A N°5 enero-abril. 1982. pp. 65-83.

26. Para Gabino Frago, por ejemplo, desde la legislación colonial ya aparece el principio de la propiedad como función social en México, sobre todo en las atribuciones concedidas al Monarca. Derecho administrativo. Ed. Porrúa, México, 1971. p. 374.

Andrés Serra Rojas sostiene que "la propiedad, de acuerdo con nuestro régimen jurídico, no tiene las características tradicionales de la propiedad romana. Por el contrario, la propiedad realiza una función social y está sujeta a las modalidades que dicte el interés público..." Derecho administrativo. Tomo II. Ed. Porrúa, México, 1979, p. 134.

## **CAPITULO 2.**

### **LA RELACION ESTADO-PROPIEDAD: APUNTES HISTORICOS Y METODOLOGICOS.**

## 2.1. Introducción.

La discusión teórica sobre el concepto, formas y relaciones de propiedad en la sociedad capitalista pasa por un momento de extrema politización. Como nunca antes, en el seno de la confrontación política e ideológica aparece el viejo problema de la relación entre estado y propiedad y la necesidad de precisar un concepto más claro y acabado de esta última. La lucha de posiciones entre quienes pugnan por el intervencionismo y aquellos que proponen un modelo neoliberal, pone en el orden del día la reflexión sobre las formas deseables de regulación de la propiedad. Estatización y Privatización son nociones que aparecen como extremos dentro de los cuales se generan propuestas de formas de gobierno y regímenes políticos en nuestros días. Este debate, ya presente en México, se vive en casi todos los países del mundo y rebasa los marcos estrictos del derecho para colocarse de lleno en las cuestiones referentes a los proyectos de desarrollo nacional.

Pero si la relación entre estado y propiedad resurge con fuerza en la sociedad moderna, su vinculación es en realidad un tema muy viejo. Casi todas las teorías políticas se han pronunciado respecto a estas dos nociones y normalmente a partir de su visión de las mismas han sido definidas y catalogadas. En los primeros pensadores que intentaron construir una teoría de la constitución del poder político, o que pretendieron justificar o explicar a la naciente sociedad burguesa, ya encontramos íntimamente ligadas a la propiedad y al estado.

Pietro Barcellona destaca dos concepciones que se dan en la teoría burguesa en torno al estado y la propiedad. Una, que va del jusnaturalismo de Grocio (1583-1645) hasta el racionalismo iluminado de Rousseau (1712-

1776), y otra que va del empirismo inglés de Locke (1623-1704) al utilitarismo de los fisiócratas y de los materialistas. En la primera orientación la propiedad es un derecho natural del hombre y el estado debe limitarse a reconocerla sin modificarla. En la segunda es el Estado quien, organizando a la sociedad y poniendo los presupuestos de la convivencia, asigna los poderes y puede modificarlos, incluyendo a la propiedad (1).

La evidencia de la estrecha vinculación entre los conceptos de propiedad y estado no resuelve, sin embargo, la cuestión de la adecuada perspectiva metodológica para abordarlos. Además, la relación entre propiedad, propietarios y Estado no ha sido la misma, ni puede analizarse de la misma manera en el capitalismo que en los modos de producción que le precedieron. Pero aún dentro del capitalismo, según sea la etapa de su desarrollo y las condiciones en que surgen formas estatales y regímenes políticos diversos, la regulación de la propiedad cambia.

Propiedad y Estado capitalista son, pues, conceptos problemáticos que se han interpretado desde muy diversas ópticas y continúan en el tapete de la discusión. Un estudioso del poder político no debe despreciar ni descalificar a ninguna de las corrientes que se han preocupado por dar cuenta de una manera seria y coherente de las características y funciones de la instancia estatal y de sus relaciones con las formas de propiedad. Sin embargo, es evidente que la más rica aportación teórica a este debate se encuentra en el seno de las corrientes marxistas y protomarxistas, que siguen siendo puntos de referencia obligados e interlocutoras privilegiadas de cualquier intento de análisis de esta temática. Atendiendo a esta circunstancia, y a pesar de la relativización y atemperamiento de aquellas corrientes en el seno de la comunidad académica, partiremos de este cuerpo teórico para identificar los problemas más relevantes en torno a esta cuestión (2).

A estas alturas de la discusión teórica y después de que ha corrido tanta agua bajo el macizo puente construido por Marx, decir que se apela a su teoría quizá diga poco o casi nada. Sobre todo porque al interior de la misma existen tantas corrientes interpretativas y perspectivas de análisis como autores con cierto grado de originalidad pueda haber. Sin embargo, hay algo que de entrada podemos afirmar: el edificio teórico marxista coloca como el centro de su construcción el análisis y crítica de la propiedad y las relaciones de producción capitalista e, incluso, ubica a estas como la base que explica el conjunto de la construcción social, incluyendo al Estado (3).

Ríos de tinta han sido necesarios para exponer e interpretar el concepto de Marx y sus seguidores más sobresalientes sobre el estado. En relación a este tema se ha dado una fértil y abundante producción. No puede decirse lo mismo respecto a los conceptos "relaciones económicas de propiedad", "formas de propiedad" y su relación con el poder político.

Pero la complejidad del capitalismo contemporáneo y las dificultades para caracterizar a los países llamados socialistas, han puesto en el orden del día la discusión de los alcances y limitaciones de los diferentes conceptos y adjetivaciones de la propiedad.

Para los efectos de nuestro trabajo podemos caracterizar a las corrientes marxistas en dos tipos:

- a) Las que conciben a la propiedad y el Estado capitalistas como elementos que mantienen una relación de exterioridad entre sí y,
- b) Aquellas que entienden al estado y la propiedad capitalista, como partes integrantes de una misma relación social capitalista, que asume diversas formas de manifestación.



Ambas posiciones tienen íntima vinculación con diferentes puntos de partida metodológicos. En especial tienen que ver o se identifican con las diferentes posiciones que analizan la relación entre Estado y economía. La primera se identifica con aquellas que conciben al Estado como institución parasitaria que no juega ningún papel en la producción o reproducción económica o que jugándolo se expresa como una fuerza externa que interviene desde afuera de las relaciones económicas. También se manifiesta en las corrientes que identifican al Estado como simple reflejo de éstas; en las que lo conciben como simple instrumento de dominación de clase; como factor de cohesión de una sociedad determinada; como conjunto de instituciones separadas de la sociedad o como un sistema de dominación política. Es decir, aparece en casi todas las concepciones que ven a la naturaleza de clase del Estado capitalista como dependiente de factores externos al propio Estado.

La segunda posición se vincula -sobre todo- a la escuela alemana de la "derivación lógica del capital" (Eltmar Altvater y Joachim Hirsh), que intenta derivar al Estado capitalista y sus funciones principales del propio modo de producción capitalista y sus condiciones de existencia. Aquí ocuparían también un lugar privilegiado los teóricos que podríamos denominar de la forma Estado -representados por John Holloway y Sol Piccioto- que, retomando las posiciones de la escuela de la derivación identifican al Estado como una forma de las relaciones sociales capitalistas (4).

Rebasa con mucho a los objetivos de este trabajo la realización de un amplio y exhaustivo recorrido por las diferentes corrientes interpretativas que, desde el marxismo, han analizado al Estado. Además, esta es una tarea que ya ha sido hecha por otros estudiosos con mayor éxito e información del que esto escribe (5). Simplemente, para efectos de precisar un punto de partida, anotaremos que las corrientes que consideramos con mayor fuerza ex-

plicativa, por tanto más adecuada desde el punto de vista metodológico, es aquella que concibe al Estado, la Propiedad y el Derecho, como manifestaciones de una misma relación social capitalista, intrínsecamente vinculados entre sí. Nos referimos a la escuela de la derivación lógica del capital y en especial a la de la forma Estado. Con ello no desconocemos la importante aportación de otras corrientes ni la de su pertinencia para analizar procesos sociales y formas diversas de la organización del poder político.

## 2.2. El Estado como relación social capitalista. La Forma-Estado.

En efecto, en los años recientes se han hecho aportes importantes al estudio de esta materia que tratan de romper con la problemática que encierra la separación de la política y la economía y con el círculo vicioso que conlleva a la eterna discusión sobre la relación estructura-superestructura y sus múltiples y recíprocas influencias. A ello ha coadyuvado el análisis del Estado como forma de lo social, como expresión de las relaciones sociales capitalistas y parte de las mismas, superándose así el problema de la reducción del Estado a lo "Político" o a lo "económico". Entre los que aspiran a dar una solución a esta problemática y proponen una rica perspectiva metodológica, ocupan un lugar destacado John Holloway y Sol Piccioto, a cuyos trabajos nos remitiremos aquí.

Para Holloway, rompiendo con todo politicismo y economicismo, e influenciado por los autores alemanes que "derivan" al Estado del capital (6), el Estado es en su especificidad una forma de las relaciones sociales capitalistas que pueden ser analizadas al mismo nivel que las formas de valor, dinero, mercancía, etc., sin que se reduzca a lo económico. Esta corriente

propone analizar al Estado como una instancia de la relación capitalista, como parte del desarrollo global del modo capitalista de producción, sin que ello signifique reducirlo a lo económico.

"El análisis del Estado como forma de la relación capitalista no se ocupa específicamente, pues, del 'papel económico' del Estado, ni es tampoco un intento de 'reducir' el Estado a lo económico. Es más bien un intento de analizar el sitio del Estado en las relaciones entre capital y trabajo, concebidas como una forma históricamente específica de dominación clasista dotada de sus propias leyes de movimiento" (7).

Para Holloway y Piccioto, la construcción de una teoría materialista del Estado pasa por la profundización de la crítica de las formas fetichizadas que asumen las relaciones sociales en el capitalismo. Así como la crítica marxista de la economía política parte de la develación del fetichismo de la mercancía, el conocimiento del Estado debe llegar al punto de mostrarlo como "una forma fenoménica particular de las relaciones sociales que tienen su génesis en esa misma forma capitalista de extorsión". De esta aseveración se construye una posición para el análisis del Estado. Ni hay que iniciarlo en la "base" económica, ni en la "superestructura" o aparatos estatales, puesto que "...una teoría materialista del Estado no comienza interrogándose de qué manera la base económica determina la superestructura política, sino preguntándose porque las relaciones de producción capitalistas hacen que ellas asuman formas económicas y políticas separadas..." (8).

El centro del estudio, entonces, consiste en descifrar la razón por la cual el Estado aparece separado de la sociedad, como una forma de domina-

ción disociada de las clases dominantes y como instancia de lo público. Se trata, en síntesis, de retomar la vieja pregunta de Pashukanis: ¿Por qué el Estado no se presenta ni aparece como lo que es: un Estado de clase?

Para Holloway y Piccioto el análisis debe salir también del estrecho marco del conflicto entre clases dominantes y clases dominadas e insertarse "en el contexto de la forma histórica adoptada por esa relación en la sociedad capitalista, la relación social del capital. De ahí que los comienzos de una Teoría del Estado no deban radicar en la especificidad de lo político ni en la dominación de lo económico, sino en la categoría materialista de la relación capitalista" (9).

Romper con toda posición que intente explicar al Estado como réplica de lo económico o a la política como entidad autónoma es el propósito claro de esta corriente metodológica. Ello tiene relación con la cuestión de la propiedad, puesto que desde esta perspectiva, el Estado no es ajeno ni externo a las relaciones de propiedad. Si éstas son la base de las relaciones de producción capitalista y pueden ser vistas desde una perspectiva económica o desde una jurídico-política, y el Estado es una expresión de esas relaciones capitalistas, propiedad y Estado forman parte de una misma relación; sobre todo si tomamos en cuenta que para Holloway las relaciones de producción no estén reducidas al proceso de trabajo inmediato y directo sino que son constituidas por el proceso global de valorización, y son relaciones de un proceso total de producción social. Por ello, las relaciones de producción no son distintas de la sociedad, y el Estado no es sólo una forma de existencia de la relación capitalista, sino un momento o instancia de la reproducción del capital, de la cual forma parte y no puede escapar (10).

Para aclarar mejor este análisis, Holloway distingue entre la "Forma-Estado" y los "aparatos de Estado". "Es posible hablar de una 'doble dimen-

sión" del Estado como relación de dominación capitalista y como aparato. La forma no puede tener una existencia desencarnada, esta se materializa a través del desarrollo institucional del Estado y la actividad de sus agentes. Similarmente, el desarrollo institucional del aparato puede solamente ser la expresión del desarrollo histórico de las relaciones sociales" (11).

La corriente de la Forma-Estado -llamémosle así- no sólo tiene consecuencias desde el punto de vista metodológico, sino que también las busca en el terreno político. Esta posición se enfrenta a quienes conciben al Estado como entidad externa a las relaciones capitalistas, y que, en consecuencia creen posible la reorientación de éstas a partir de la conquista del aparato estatal. Por el contrario, la distinción entre Forma y aparato, permite postular que la verdadera transformación social se encuentra en la desaparición de la Forma Estado, es decir de las relaciones capitalistas que crean una expresión fetichizada que se impone sobre la sociedad y se arroga su representación.

Para esta corriente, por tanto, la discusión sobre la Privatización o la Estatización, sólo tendría que ver con las características del aparato de Estado y por tanto, del régimen político, más no alteraría al Estado como forma abstracta de las relaciones capitalistas. En tal sentido, su interés estaría dado por el carácter de las luchas que se generasen en su alrededor.

Michel Miaille, ha intentado -sin reflejar en sus estrictos que conozco a Holloway y Piccioto- explicar la problemática del Estado y las instituciones políticas como una de las formas de vida social. Superando también el economicismo y el politicismo Miaille ve al estado como "la forma política de una dominación social particular" (13). Igualmente, propone el uso del concepto de "Forma" como la base de un método que "permita abordar al Estado

en su materialidad, como un elemento constitutivo de lo real social de la sociedad burguesa" (14).

En América Latina, Víctor Manuel Moncayo, José Luis Solís y Corrado Delfini se han hecho eco del estudio del Estado como forma y entidad consustancial a las relaciones capitalistas, llegando en algunos casos a profundizar la perspectiva de análisis (15). Solís y Delfini distinguen, por ejemplo, entre la "realidad esencial" y la "realidad inmediata" o fenoménica. La primera se refiere a las relaciones de producción de que forma parte el Estado y la segunda al régimen político. El Estado es, para estos autores, "una modalidad de existencia de las relaciones sociales capitalistas, la forma 'política' que adopta la dominación impersonal característica de estas relaciones, el lugar de objetivización de la violencia de clase abstraída del seno del proceso de producción/circulación, ... valor y Estado son abstracciones reales operadas por el propio movimiento de la realidad capitalista..." (16).

Pero el punto de partida metodológico que analiza al capital como relación social y al Estado como una forma de ésta, no olvida que la relación capitalista no sólo es una categoría lógica, sino que también es histórica. Por eso el análisis formal tiene que complementarse con la investigación histórica (17). Entrar a este terreno implica considerar al Estado en su conformación material e institucional y en sus diversas transformaciones en el proceso de surgimiento y desarrollo de las diferentes etapas del capitalismo. Para el caso de las relaciones entre Estado y propiedad capitalista este recorrido es necesario, retomando el análisis a partir del estado absolutista y en los diferentes momentos del capitalismo. A ello nos dedicaremos enseguida.

## 2.3. Propiedad y Estado en el capitalismo.

### 2.3.1. Introducción.

En este apartado nos interesa destacar las formas y maneras de expresión de la sociedad y el Estado capitalista, en especial las características de la propiedad y de la regulación de que es objeto por el sistema jurídico imperante en este modo de producción. En la sociedad burguesa el Estado se constituye en asunto general, aparece conformado por la voluntad de todos los hombres y la propiedad pierde el cariz político que la caracteriza en las sociedades que la preceden. En el capitalismo, en principio, todos los hombres son iguales; como ciudadanos conforman la voluntad general, sin distinción alguna, y como agentes económicos son iguales ante la ley. Teóricamente, mantienen las mismas posibilidades de acceder a la propiedad. Salvedades y excepciones que exige el análisis de formaciones estatales particulares no abordaremos en este capítulo.

En la sociedad capitalista lo económico y lo político aparecen como instancias separadas. En la sociedad civil se expresa el mundo de los hombres en cuanto particulares, mientras que el ámbito de la sociedad política se nos presenta como el de los intereses generales de la sociedad y donde existe el hombre en tanto ciudadano. De ahí que en el Estado moderno el hombre aparezca como ser individual y como ente colectivo a la vez (18).

Para algunos autores, esta característica de la sociedad moderna -separación de lo político y lo económico, de sociedad y Estado, de público y privado, etc.-, es la que permite que sólo en ella pueda hablarse de la existencia del Estado como entidad autónoma cuyos elementos se pueden diferenciar de otras instituciones sociales (19).

Por otro lado, en el seno del marxismo son diversas las explicaciones que se dan a este modo de ser de la sociedad moderna y en especial del estado capitalista como instancia separada de la sociedad y los individuos.

Para Joachim Hirsh, el Estado capitalista no se reproduce de igual modo que las clases sociales, y en tanto que no es resultado del proceso de producción directa, debe mantenerse como instancia formalmente separada de la clase obrera y de la burguesía y ubicarse fuera del proceso de producción, presentando el punto de cristalización organizacional de las relaciones de clase: "El Estado no es un sujeto dotado de voluntad propia, es una forma organizada de relaciones de clase" (20).

Poulantzas encuentra a esta manera de ser del Estado Capitalista -instancia política separada relativamente del espacio económico- no como una suma de elementos invariantes, sino como una característica propia del capitalismo que debe encontrarse en las relaciones de producción de este modo de producción y en la división del trabajo, es decir, en la separación del productor directo de sus medios de producción (21). Para Therborn la separación está enraizada en la esfera de la circulación, en la competencia de los individuos en el mercado y en la igualdad formal de compradores y vendedores (22).

Para Pashukanis el origen de tal separación se encuentra en las propias relaciones de explotación capitalista que se expresan como relaciones de intercambio. "En la medida en que la relación de explotación se realiza formalmente como relación entre dos propietarios de mercancías independientes e iguales, uno de los cuales, el proletario vende su fuerza de trabajo, y el otro, el capitalista, la compra, el poder político de clase puede revestir la forma de poder público" (23).



Para Gramsci y Althusser la separación entre Estado y sociedad, entre lo público y lo privado se convierte en una cuestión puramente metodológica que no corresponde al proceso real. El primero concibe a elementos de la sociedad civil como integrantes del Estado. El segundo entiende a la oposición entre lo público y lo privado como una distinción existente exclusivamente al interior del derecho burgués (24).

Según John Holloway, la separación del Estado y su presentación como ente autónomo es un proceso constantemente reproducido y cuyo origen no es dado de una vez para siempre en los inicios del Estado capitalista. Esta separación no es más que un aspecto de la fetichización de la mercancía (25) y la particularización de la política y la economía constituye una expresión típica de la sociedad burguesa. "La separación de economía y política implica la separación de las relaciones de existencia, políticas y económicas, del proletariado, que se convierte en 'dueño' y que intercambia mercancías, por un lado (fuerza de trabajo), y como ciudadano, por otro... Ahora bien, esta fragmentación no es un hecho establecido en la transición al capitalismo, sino que es un proceso continuamente repetido en el que participa obviamente el Estado. El Estado en parte, es proceso y es su procesador" (26).

Sea cual fuere la explicación de este fenómeno, punto en el que no pretendemos detenernos, lo cierto es que la propiedad y el Estado capitalistas, asumen características muy precisas que los hacen distintos a las formaciones sociales que los anteceden. En la sociedad burguesa, la propiedad aparece como una propiedad usual, intercambiable, libre de trabas, y pierde toda aparente politización, expresando la revolución social y política que la precede. Además, el Estado se convierte en asunto de todos (27).

En los mundos antiguos y feudal, en cambio, las relaciones de propiedad y las relaciones de poder se articulan de manera distinta a la sociedad capi-

talista. Lo que hoy identificamos como lo político, lo económico, lo moral y lo religioso tienen una presencia y significados distintos en aquellas sociedades y no siempre aparecen diferenciados con la claridad que hoy los vemos. A estudiar este aspecto, con brevedad, nos dedicaremos enseguida.

### 2.3.2. Antecedentes.

#### 2.3.2.1. La propiedad comunitaria.

En el trabajo de Marx, denominado formas que preceden a la producción capitalista, identificado también como los formen, encontramos el mayor desarrollo del autor sobre la propiedad y las relaciones de producción en las sociedades precapitalistas, en especial sobre las sociedades comunitarias (28). El autor reconoce varias formas de propiedad comunitaria: la tribal y asiática, la antigua y la germana. La descripción analítica de Marx de ninguna manera significa una cronología que presente etapas sucesivas y necesarias en el desarrollo de todas las sociedades, sino que hace saber los resultados de investigaciones históricas de las cuales se derivan los presupuestos lógicos para construir el concepto de Modo de Producción Capitalista. En todo caso, concibe a la apropiación y la propiedad como un producto social. Únicamente en sociedad es posible pensar en esta noción.

Los límites de este trabajo impiden hacer un recorrido exhaustivo por todas las formas de propiedad precedentes a la capitalista. Sin embargo de manera muy sintética anotaremos algunos de sus rasgos más sobresalientes.

### 2.3.2.1.1. Propiedad Tribal.

En la Propiedad Tribal la horda y la tribu son los supuestos de la primer apropiación de las condiciones de trabajo de los hombres. Estas tienen como principal elemento a la tierra, que proporciona los medios y el material de trabajo y es la base de la vida comunitaria. En esta sociedad no existe un sentido de apropiación privada sino de pertenencia a la comunidad. Nada existe fuera de la comunidad, el hombre forma parte de la naturaleza y ésta de la propia vida social. No existe derecho de propiedad ni ente superior, por encima de la sociedad, que la garantice y defienda. La división del trabajo existente sólo corresponde a la que se da naturalmente en el seno familiar (29).

### 2.3.2.1.2. La Propiedad Asiática.

La propiedad comunal se revela también en la sociedad asiática, aunque allí aparezca una unidad omnicompreensiva como propietario superior: el déspota. En esta sociedad se articulan dos formas de propiedad, relacionadas entre sí: la propiedad comunal y la del Estado. Puede haber trabajo individual e independiente de los miembros de la comunidad en el suelo asignado para ello y sujeto a posesión individual, pudiendo extenderse hasta incluir trabajo colectivo, pero es el Estado el supremo terrateniente (30).

En la sociedad asiática, no obstante las formas de apropiación y explotación comunales, ya existen instituciones políticas, aunque todavía vinculadas a las relaciones de propiedad. Esta sociedad ya se encuentra cruzada por contradicciones que oponen a la casta burocrática sacerdotal con el con-

junto de la sociedad, de tal manera que se presenta "un estado de equilibrio a la vez durable y frágil entre dos tipos de estructuras: de un lado, una estructura arcaica, la de las comunidades unidas por lazos de parentesco, que funcionan como testimonios del comunismo primitivo; del otro, una estructura de clase, que se superpone a las comunidades, una categoría de individuos que ...extraen sobre esas comunidades, una parte de su producción bajo la forma de un impuesto. La sociedad del modo de producción asiático realiza, entonces, no la fusión pero sí la articulación de esas dos estructuras en una unidad contradictoria que manifiesta precisamente el estado asiático" (31).

### 2.3.2.1.3. La Propiedad Antigua.

La base de la sociedad antigua es la ciudad como Estado. En ella coexisten la propiedad privada y la propiedad pública, sin contraponerse. La propiedad privada, sin embargo, no es autónoma, sino que existe en función de la comunidad. El propietario privado lo es sólo en tanto miembro de la comunidad de ciudadanos. La calidad de propietario deviene entonces como consecuencia de la pertenencia al Estado. En la polis griega y en la primitiva sociedad romana, " la participación en la asociación, con plena capacidad jurídica confería el derecho a participar también de la propiedad de la tierra y, a la inversa, únicamente el propietario de la tierra era miembro de la asociación en plenitud de sus derechos" (32).

De la simbiosis que el hombre antiguo tiene con su sociedad se deriva una imposibilidad para distinguir entre política, moral y religión. El hombre se somete a la comunidad y al Estado. La disociación entre individuo y socie-

dad y entre Estado y sociedad es inexistente. La propiedad, pues, más que medio para intercambio es instrumento para crear a buenos ciudadanos e integrarlos al Estado. En la sociedad antigua la libertad se refiere a la condición política del individuo y no a su capacidad de contratación, capacidad que se encuentra incluso en los esclavos. La libertas es la esencia del ciudadano (33).

#### 2.3.2.1.4. Propiedad Germánica.

Es otra forma de la propiedad comunitaria que se caracteriza porque el miembro individual sólo es poseedor de una parte específica. Aquí sólo existe propiedad colectiva y posesión privada. La comunidad tiene una existencia externa, ajena y diferente a la del individuo. En esta sociedad la comunidad no existe como entidad estatal ni como ciudad. El propietario no es ciudadano; no es habitante del Estado. En esta forma de propiedad existe la tierra comunitaria -para caza, praderas, corte de leña, etc.- diferenciada de la del individuo (34). Pero la propiedad individual no se contrapone a la comunitaria ni es mediada por ésta.

Todas las formas de propiedad comunitaria que hemos señalado tienen elementos comunes que las distinguen de otras expresiones conocidas por la sociedad humana. Se caracterizan porque la apropiación de las condiciones de trabajo -la tierra- no existe como producto de éste, sino como supuesto del mismo. Las condiciones objetivas del trabajo se presentan como naturaleza y la apropiación de aquélas como "comportamiento" con el suelo que está mediado por la existencia natural como miembro de la comunidad (35).

En la sociedad comunitaria el productor se enfrenta a la naturaleza como si fuera prolongación de su cuerpo. Esta visión no se parece en nada a la

moderna concepción de la propiedad como algo intercambiable y sujeta a la libre circulación y donde se hace patente la separación entre naturaleza y sociedad. La propiedad comunal no puede concebirse ni desarrollarse sino en el seno de la comunidad, es inconcebible al margen de ésta. En su origen, por tanto, no tiene un significado jurídico ya que "propiedad" no significa, entonces, sino el comportamiento del hombre con sus condiciones naturales de producción como presupuesto de su propia existencia (36).

### 2.3.2.2. Propiedad y poder político feudales.

La sociedad feudal se caracteriza por estar basada en la propiedad territorial que, en lo general, es una propiedad inmóvil, sujeta a relaciones de servidumbre y vasallaje y está lejos de ser condición para el intercambio (37).

La propiedad feudal cumple una función eminentemente política: reproducir las relaciones sociales feudales. La posesión directa y efectiva de la tierra de parte del siervo y la propiedad del señor feudal son los extremos de una misma relación de propiedad que reproduce a ambos en sus diferentes posiciones sociales. La propiedad se revela aquí en toda su dimensión de relación social y en su carácter político. Sin tierra los señores no son tales y ninguna superficie territorial puede concebirse sin señor. Propiedad y poder político no pueden separarse. La tierra es base y centro de dominación política y ésta es resultado y causa de la propiedad de aquélla. El Estado, que se expresa como poder señorial, al asegurar las condiciones de trabajo y de la propiedad asegura sus propias condiciones de reproducción (38).

La sociedad feudal se caracteriza por la estratificación y el privilegio. La propiedad en ella es una forma de soberanía. No existe distinción entre lo público y lo privado. Por eso, hablar de un Estado o de una autoridad pública en la sociedad feudal, tal como la conocemos en la sociedad moderna, es un tanto aventurado e inexacto, dado que no existen instituciones ni individuos autónomos. Tampoco se conoce la distinción actual entre derecho público y derecho privado, ni existe la noción abstracta del sujeto de derecho igual ante las leyes. Se reconoce explícitamente el carácter desigual de los hombres. La estructura jurídica del mundo feudal se sustenta en la desigualdad, entrecruzando estatutos desiguales que abarcan a diferentes tipos de hombres (39).

Pero es en el seno mismo de la sociedad feudal donde se gestan las fuerzas que pugnan por acabar con este régimen social y con sus relaciones jurídicas. La burguesía tardó muchos siglos para imponer las relaciones sociales de las que era portadora. En algunas ocasiones se acomodó dentro de la estructura feudal, en otras se enfrentó abiertamente con ella (40). En esta lucha jugó un papel importante la ideología jurídica burguesa que empezó a abrirse paso siete siglos antes de su triunfo definitivo con la gran revolución francesa de 1789. El desarrollo del comercio ponía en el primer plano la propiedad mobiliaria y exigía, desde hacía mucho, la redefinición de las relaciones entre poder económico y poder político, de los sistemas de impartición de justicia y, sustancialmente, de la creación de nuevas relaciones de propiedad que permitieran la libre circulación a través de un moderno régimen jurídico (41). En una palabra, se buscaba despolitizar a la propiedad, despojarla de todo matiz político, permitir que la relación entre propietarios y trabajadores o entre intercambiadores de mercancía en general, se redujera a la relación puramente económica. De ello se encargó, inicialmen-

te, el Estado liberal capitalista, como lo veremos más adelante, no sin que antes jugara un papel de primer orden el régimen absolutista.

### 2.3.2.3. Propiedad y derecho en el absolutismo.

Si bien el Estado capitalista liberal creó las condiciones jurídicas administrativas y políticas propicias para el desarrollo del capitalismo, otra forma estatal precedente tuvo un papel importantísimo en la consolidación de las relaciones capitalistas: el Estado Absolutista. La separación del productor directo de sus medios de producción, la generación de trabajadores libres y la circulación mercantil fueron procesos cuya generalización en Europa y América Latina se iniciaron bajo esta forma de Estado.

Es en la culminación del largo período de transición entre feudalismo y capitalismo cuando aparece en la historia europea la forma política del llamado Estado Absolutista. Uno de sus más brillantes analistas, Perry Anderson, se resiste a tratarlo como un estado de transición para considerarlo como "un aparato reorganizado y potenciado de dominación feudal" (42). Sin embargo, la característica de clase de esta forma estatal aún es objeto de controversias. Así como Anderson le concede un sentido eminentemente feudal, otros autores, como Nicos Poulantzas, encuentran en el absolutismo a un verdadero corte con el Estado basado en la servidumbre y niegan la posibilidad de una alianza en su seno entre nobleza políticamente dominante y burguesía económicamente dominantes. Para este autor, la forma jurídica de la propiedad y la forma política de dominio en el absolutismo son capitalistas (43). Por otro lado, Leo Kofler concibe dos momentos en el desarrollo del absolutismo europeo. Uno denominado "progresista" y otro "reaccionario" y "neofeudal". El primero aparece en diferentes momentos en los diversos paí-



ses europeos, se caracteriza por alentar los intereses de la burguesía y coincide con el espíritu burgués del renacimiento. El segundo se caracteriza por la reafirmación de la nobleza en el terreno político (44).

De cualquier manera, es aceptado que durante la dominación absolutista surgen acontecimientos relevantes en relación con el poder político y la propiedad. El absolutismo se caracteriza por dos cuestiones fundamentales: de un lado la autonomización de una forma política llamada Estado Nacional, y del otro, la organización estatal como aparato administrativo centralizado (45). Bajo este régimen, la política empieza a emanciparse de las formas religiosas y de las relaciones personales y de parentesco y comienza a dividirse el hombre y el ciudadano, división consumada en el Estado capitalista. En el absolutismo se observa ya una avanzada división interna del trabajo en las funciones de la administración pública, pero no se conoce aún la separación de poderes.

El Estado absolutista se caracteriza por centralizar el poder político y promover uniformes sistemas legales, suprime barreras comerciales internas y practica el proteccionismo a través de los aranceles. Desarrollo el mercado interno, permite al capital usurero las inversiones en la hacienda pública y patrocina empresas coloniales y comerciales. Su papel es muy importante en el patrocinio y constitución de las relaciones capitalista. "...Realizó algunas funciones parciales en la acumulación originaria, necesaria para el triunfo final del modo de producción capitalista " (46).

La oleada absolutista, surgida a partir del siglo XVI como condición para el desarrollo del capitalismo, tiende a crear un sistema jurídico que sirva a la clase mercantil en ascenso. Busca la liquidación de los vínculos feudales y la creación de las sociedades fundadas en la libre contratación.

Con el absolutismo, el derecho que regula la actividad de los mercaderes deja de ser producido por estos mismos para convertirse en un derecho estatal, "el derecho mercantil sufre una doble transformación: no es más derecho universal, sino derecho nacional" (47). La monarquía absoluta se torna "intervencionista" y quiere dirigir o incidir, al menos, en el desarrollo económico, con el objeto de darle poder financiero y unidad al Estado. La política mercantilista del Estado absolutista se manifiesta en tarifas proteccionistas, prohibiciones de importación, licencias, órdenes, pedidos de producción, asignaciones, precios máximos, salarios legales, exenciones y facilidades fiscales, etc. (48).

Este antecedente importante del Estado moderno necesitaba de un eficaz sistema que atendiera sus necesidades fiscales y exigía la creación de una estructura administrativa especializada y la separación de los bienes de la casa real y los del Estado. Con esto se dio un gran paso en la autonomización del Estado y en la separación entre la esfera pública y la esfera privada. Se empiezan a distinguir los asuntos privados del monarca de los asuntos de la colectividad y la nación, así como éstos de la vida de los súbditos, aunque no exista una representación social plena (49).

La tendencia hacia la racionalización del aparato estatal y la codificación del sistema legal no sólo responde a la necesidad de contar con normas abstractas y generales para el desarrollo del comercio, sino también al deseo del soberano de buscar orden, disciplina y unificación de su reino. Pero tampoco obedece únicamente a razones técnicas, sino que igualmente responde a las necesidades e intereses de los funcionarios absolutistas. La posibilidad de reglamentación de sus funciones les da mejores condiciones de ascenso, desarrollo y profesionalización (50).

Si bien es cierto que bajo el absolutismo se va constituyendo el ámbito de la sociedad burguesa con su separación entre lo público y lo privado, este espacio no deja de someterse a la reglamentación estatal. Los representantes del capitalismo comercial y financiero, en constante expansión, dependen de manera creciente de las medidas tomadas por la administración, lo que torna críticas las relaciones entre burguesía en ascenso y el Estado. De ahí que la alianza entre burguesía y corona no fuera estable y se sacudiera en determinados momentos. Junto el apoyo de la corona llegaba su control, en especial a través de los impuestos. De esta manera fue fomentándose entre la burguesía la idea de que un buen gobierno es aquel que poco influye en los asuntos financieros (51).

Según Jean P. Levy, el control absolutista francés fue tan fuerte que llegó a poner en peligro la propiedad individual libre a fines del siglo XVIII, misma que fue salvada por la revolución (52). Quizá sea exagerada la afirmación pero es indudable que al auge de la propiedad privada se le equilibró con el poder discrecional y legal del monarca (53). Un principio legal que garantizaba el mayor intervencionismo absolutista en el aprovechamiento y regulación de la tierra se establecía con la distinción entre dominium directum y dominium utile. El primero correspondía al monarca y sirvió para justificar su alta jerarquía sobre la propiedad de la tierra, a pesar de la multiplicidad de derechos existentes sobre ésta. El segundo daba cuenta de la facultad privada de aprovechamiento sobre el cual se imponía el primero como poder legal, jurisdiccional y administrativo del Estado absolutista.

Para concluir este punto agregaremos que fue el absolutismo burocrático el que introdujo en la Europa moderna y sus colonias los sistemas legales racionales, aunque aún imperfectamente. Las innovaciones se expresaron en el ejército, la diplomacia, la burocracia, los impuestos, el comercio, la ad-

ministración de justicia, etc. Para ello se apoyó en una recuperación del derecho romano. Las cualidades formales y racionales de la construcción jurídica romana no eran ajenas al interés de la burguesía y del Estado absolutista (54). El carácter abstracto del derecho romano le interesaba a una clase en ascenso y a una fuerza aristocrática que requería un derecho técnico e instrumentalmente al servicio de un poder indiscutido y centralizado (55).

La complejidad posterior de las relaciones sociales, exigió nuevas invenciones y novedosas relaciones jurídicas. No es sino el triunfo claro y definitivo de la burguesía como clase dominante lo que permite desarrollar con toda claridad proposiciones jurídicas que liberen a la propiedad y separen los espacios de lo público y lo privado. El caso clásico y de mayor influencia en los países coloniales de América Latina fue la revolución francesa y su codificación legal.

#### 2.3.2.4. Revolución burguesa y forma de la propiedad triunfante. La propiedad en el capitalismo liberal.

Con el triunfo definitivo de la burguesía y su ascenso como clase dominante se imponen nuevos principios jurídicos y aparecen los derechos fundamentales correspondientes a la nueva sociedad: los derechos del hombre y del ciudadano. Con ellos, se formaliza la separación entre sociedad y Estado.

En primer término aparece la figura del propietario y sus derechos como sustento básico de la sociedad emergente. El derecho a disfrutar del patrimonio encuentra su expresión en la figura del sujeto jurídico y su limitación en el derecho de los otros hombres. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada el 26 de agosto de 1789 por la Asamblea Nacional Francesa, representa la suma de los principios ideológicos y jurídi-

cos triunfantes e impone la figura del hombre egoísta separado de la sociedad y la existencia de ésta como garante y a la vez limitadora de la propiedad (56).

En la Declaración se plasman los principios básicos de la legislación burguesa: la igualdad de todos los hombres frente a la ley y ésta como expresión de la voluntad general. Se establece la soberanía popular y el principio de la separación de poderes como elementos centrales de la constitución política. Se fijan los fundamentos de la sociedad moderna, basada en la separación entre el Estado y la sociedad civil. La propiedad se libera de su carácter político y se le asume como un derecho natural. Queda claro también el sometimiento de la organización política a la propiedad y la imposibilidad de existencia de ésta sin la garantía estatal. La propiedad es un derecho inviolable, pero sometido a la ley y a la voluntad estatal (57).

La legislación burguesa, que adopta la forma de ley, se expresa como igualadora de los sujetos y asume una expresión de generalidad. La ley, desde el punto de vista material es el acto abstracto y general por excelencia, ya que no regula ningún objeto ni hombre en particular, sino que atiende a lo universal, anunciando una era de igualdad. Desde el punto de vista formal se expresa como el acto nacido de la representación popular o nacional, no puede emanar de otra fuente que no sea la soberanía (58).

Este mecanismo de igualación de la legislación burguesa es resultado de una abstracción de las condiciones económicas de la sociedad. "Los hombres aparecen, entonces, como personas iguales e interdependientes precisamente porque sus determinaciones sociales se fijan no ya en vínculos personales, sino en vínculos objetivos de sus productos-mercancías" (59).

En la sociedad y legislación burguesas, el ámbito de los individuos propietarios, portadores de relaciones libres y autónomas, tiene su correlato en

una instancia social separada de los mismos pero garante de su existencia: el Estado. Este se organiza en y por el "derecho público" y se hace posible como correlato de la sociedad civil, aprehendida en el "derecho privado". Esta distinción que priva en la concepción del derecho burgués aparece cuando la sociedad civil se sitúa ajena a los vínculos políticos directos (60). O sea, cuando la burocratización del Estado lo separa de la sociedad civil y se llega a un nivel de abstracción y racionalización que permite distinguir entre un orden jurídico objetivo y los derechos subjetivos individuales, públicos y privados (61).

Los mecanismos e instrumentos de regulación y consolidación de la sociedad burguesa y sus elementos -propiedad, sujetos de derecho, contratos, persona civil, bienes, etc.-, serán regulados inicialmente en la codificación civil y en sentido más amplio en el llamado privado. Veremos brevemente este proceso en el code civil francés de 1804, de gran influencia en nuestro país, también llamado

#### Código de Napoleón.

Este código, nacido en la llamada etapa del capitalismo liberal, revela un alto grado de desarrollo técnico en la elaboración jurídica y es fruto de grandes aportes realizados por juristas y estudiosos de la política desde mucho antes de la revolución francesa. Estos especialistas se preocupaban por construir un derecho privado que regulara la sociedad de productores, los sujetos de derecho, y garantizara los diversos mecanismos de transmisión de las mercancías, denominadas bienes y cosas al interior del discurso legal. Los antecedentes teóricos del código se encuentran en los gigantes del derecho Domat y Pothier y en las corrientes del jusnaturalismo racionalista moderno. Pero "el verdadero autor de Código Civil Francés es, ideológica, técni-

ca, política, social y económicamente, el burgués jansenista y gallican iluminado de fines del siglo XVIII, que ha cruzado las vicisitudes de la revolución. Es él, igualmente, el destinatario de este derecho" (62).

Todo en el Código de Napoleón gravita alrededor de la propiedad, de los contratos y de los medios de transmisión de derechos. Todas las instituciones jurídicas se someten a la regulación de esta institución. La familia, las personas, los bienes, los contratos, están profundamente permeados y cruzados por la institución estrella: la propiedad. Esta se considera como derecho natural, eterno y sagrado, a los ojos de los creadores del código. Portalis, uno de ellos, sostiene que:

"Existen propietarios desde que existen los hombres... en todos los tiempos y en todas partes.

"Es el derecho de propiedad el que ha fundado las sociedades humanas. Es ella la que ha vivificado, extendido, engrandecido nuestra propia existencia".

Y agrega que"

"Se puede decir que el derecho de propiedad es el más sagrado de todos aquellos para los cuales existe la garantía social" (63).

La definición legal de la propiedad contenida en el artículo 544 del Código de Napoleón daba un concepto genérico de la misma, sin establecer la regulación de una forma o de un tipo de propietario específico. Lo consideraba el más absoluto de los derechos que permitía la facultad de usar, gozar y disponer de las cosas, pero sin dejar de someterlo a las limitaciones lega-

les. La propiedad protegida era libre, pero no ajena a la presencia estatal. Sin embargo, el Estado se hace presente de una manera distinta y menos fuerte que bajo el absolutismo y establece una propiedad menos reglamentada que la que posteriormente conoceríamos bajo el mismo capitalismo (64). Desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano hasta el Código de Napoleón, la propiedad es un derecho erga omnes, es decir, oponible a todos y su defensa y protección no puede hacerse sin la excitativa al Estado o que garantice su ejercicio, en tanto instancia que en la sociedad capitalista monopoliza el poder de coacción y en cuenta con aparatos administrativos y judiciales especializados en defenderla. En este sentido, la propiedad capitalista nunca ha dejado de estar politizada, aunque bajo formas distintas a la feudal. Este carácter político de la propiedad burguesa no significa que sea fundante para acceder a los mandos del gobierno o que se confunda con el poder estatal, sino que al ser juridizado, sólo podrá hacerse valer frente al Estado, ante un Estado separado de la sociedad civil y monopolizador de la solución de conflictos legales.

El código de 1804, estableció con certeza las reglas del juego, en la expresión de Arnaud, de la nueva sociedad, y daba la seguridad del establecimiento de los caminos legales para su desarrollo. Se convirtió también en modelo legislativo para las clases burguesas y medias que emergían sobre los regímenes aristocráticos y coloniales en la mayor parte de Europa y América. La necesidad de legislar, de crear un derecho racional, seguro y claramente escrito, encontró su paradigma en este influyente código. Ahora, las políticas de desarrollo del mercado interno y hasta de la acumulación primitiva tendrían que ir acompañadas, principalmente en la América Latina del siglo pasado, de un derecho seguro y producido por el Estado, de un derecho que obligara y tratara por igual a todos los hombres. Modernizar no sólo



era introducir máquinas y desarrollar las relaciones de trabajo capitalista sino también legislar.

El Code Civil, que era la expresión de las más importantes necesidades y realidades de la nueva sociedad burguesa y respondía a una etapa del desarrollo de esta sociedad, de su ideología, de sus clases sociales y sus fuerzas políticas, con el tiempo resultó insuficiente para responder a la cada vez mayor complejización de la vida social. En la medida en que se consolidan las clases subalternas como factores políticos, se modifican las prácticas estatales y el Estado influye con mayor decisión y énfasis en el conjunto de las relaciones sociales y de la propiedad. Por eso en el capitalismo actual, la forma de la propiedad y de las relaciones sociales que la constituyen ya no podemos encontrarlas en un sólo cuerpo jurídico ni exclusivamente en el llamado derecho privado. En tanto la sociedad se diversifica y complejiza, las respuestas legislativas no son coherentes ni ordenadas, y el marco jurídico se multiplica. Es entonces cuando a la propiedad podemos ubicarla en los más diversos cuerpos legales, incluyendo aquellos aparentemente lejanos como los que preveen, regulan y constituyen la actividad estatal.

#### 2.3.2.5. Del liberalismo al Estado intervencionista. La Propiedad en el capitalismo intervencionista.

El Estado capitalista se nos presenta como un Estado de derecho, como una fuerza sometida a reglas jurídicas y regida por la racionalidad. Buena parte del sustento ideológico y material del poder estatal se encuentra ahora en el derecho y no en la divinidad, la propiedad, o el patrimonio de un grupo o familia.

La convención general, expresada en forma de ley, es el sustento del Estado.

El Estado al convertirse en el terreno de lo público, constituye a su vez el espacio de lo privado. Ello se expresa en la división del derecho en público y privado. El derecho construye el concepto de persona jurídica tanto para entes públicos como para los privados. El Estado se constituye en persona jurídica abstracta distinta a los ciudadanos y las clases sociales, y el hombre concreto en tanto propietario e intercambiador de mercancías es protegido a través de la figura abstracta del sujeto de derecho. La creación de sujetos es fundamental para la imputación y la capacidad de contratación. El concepto de persona jurídica se extiende a la empresa.

En la esfera de lo público y del derecho se expresan y regulan el funcionamiento y la organización del aparato estatal y su administración, la división en órganos y funciones y los derechos fundamentales de los ciudadanos. Entre éstos destacan la libertad de palabra, de asociación, de reunión, del voto, de petición, etc. En la esfera privada y del derecho privado se constituyen y regulan las relaciones de los hombres entre sí en tanto miembros de la sociedad civil e intercambiadores de mercancías. Se regula la propiedad privada y su intercambio a través de los contratos y sucesiones, el estatuto de la vida familiar e individual, etc.

En la etapa del llamado Estado Gendarme o Estado liberal -conceptos problemáticos- la instancia estatal ocupa el mínimo espacio posible en la esfera de las relaciones directas y se reduce a estar presente casi exclusivamente por la creación, regulación y control del sistema jurídico, garantizando el ejercicio del derecho de propiedad y las formas de apropiación a

través de los tribunales, el control de fronteras, la apertura de mercados, la gestión de la moneda, los aparatos de coerción, etc., elementos que pasan a formar parte sustancial del conjunto de las relaciones globales. Pero si bien el Estado todavía no participa como agente económico activo, no deja de estar presente en la regulación de muy amplias relaciones sociales a través de su juridización. Otra característica del Estado liberal es la reivindicación del parlamento como cuerpo de pares, lugar de transformación de lo particular en general y de constitución de lo universal. Es decir, la política como encarnación de lo general, el Estado como institución autónoma, que tiene su contraparte en la autonomía de la sociedad (65).

Pero no es desconocido que el aparato estatal desarrollado en el modelo liberal de la libre concurrencia, empieza a fines del siglo pasado y principios del presente, tanto en las sociedades europeas como en algunos países atrasados, a asumir nuevas funciones que lo hacen más activo y con mayor presencia en las relaciones económicas y sociales en general, dando surgimiento a los primeros visos del Estado "intervencionista" -concepto problemático-, dentro de la cobertura del mismo Estado liberal o bien, al surgimiento de formas corporativas (66). Se amplían los mecanismos de afectación de la propiedad privada, surge la llamada legislación social que proclama como objetivo garantizar mejores condiciones de vida para los trabajadores, se hace intervenir al Estado en las relaciones laborales, se reconoce a los sindicatos como piezas importantes y se protege la reproducción de la fuerza de trabajo. Surge así la teoría de la Función social de la propiedad que servirá como justificativo para que el Estado establezca controles sobre la misma (67). Las luchas obreras y campesinas obligan al Estado a legislar sobre temas antes no tocados como las relaciones de trabajo y el aprovechamiento de la propiedad de la tierra, haciendo aparecer cuerpos legales que se

identificarán como derecho social. Esta "rama" del derecho será una de las nutrientes básicas de la nueva ideología del Estado, que en el caso del Estado posrevolucionario mexicano lo presentará como un Estado benefactor de las clases marginadas y justificará su mayor presencia en las relaciones productivas inmediatas a través de tribunales de trabajo, de la tierra, obras de infraestructura, subsidios, políticas sociales, etc.

Las transformaciones que sufre el estado moderno en el sentido que hemos tocado, alcanza su expresión y consolidación jurídica más concreta en las constituciones de la república de Weimar de 1919 y en la constitución mexicana de 1917. En el primer caso en un país avanzado y en el segundo en uno atrasado. Ambos textos legales inauguran lo que sería denominado como el Estado social de derecho, especie de mezcla conciliadora entre el respeto a los derechos del hombre promovidos por el liberalismo y los correspondientes a grupos y clases sociales subordinadas que surgen como fuerza política y social y se inscriben en la esfera pública.

Pero si bien es cierto que las transformaciones del Estado moderno se inician desde el siglo pasado y alcanzan un punto importante en las constituciones que mencionamos, es insoslayable que el acontecimiento más sobresaliente en la evolución del Estado capitalista contemporáneo, lo constituye la crisis de 1929, crisis que mostró la incapacidad del capitalismo para autogobernarse y que obligó al Estado a convertirse en agente de los procesos productivos, en gestor de la fuerza de trabajo y en reproductor directo e interesado de las relaciones capitalistas. Las soluciones que exigía esta crisis obligó a reconocer que ya no se podía gobernar sin tomar en cuenta a la clase obrera. Mostró la incapacidad de los capitalistas para autorregularse y rompió con muchos viejos mitos. "Lo que sale totalmente trastocado es el mismo fundamento material de la vida constitucional. 1929 barre la nos-

algia de los valores que 1917 había destruido... Es el fin del Estado de derecho como forma histórica del aparato de poder estatal que sirve de garantía a los derechos individuales, es el fin... en una palabra, de un poder estatal establecido para garantizar la hegemonía social de la burguesía. Es el fin del laissez faire" (68).

A partir de 1929 el aparato estatal se propone con mayor determinación penetrar en la sociedad para equilibrar sus conflictos. El Estado busca una presencia reguladora que garantice las bases de reglas económicas fundamentales, asume una forma de planificación que rompe con los mecanismos tradicionales de intervención y lo convertirán claramente en parte de las relaciones económicas. El Estado social ampliado vendrá a caracterizarse por la repolitización que hace de las relaciones de producción, dejando atrás la vieja sociedad civil y política liberal. El Estado se convierte entonces en un agente de racionalización social al constituirse en factor del crecimiento de la riqueza social y de la solución de los conflictos sociales. "Este Estado social de derecho, comunmente llamado 'benefactor' o 'asistencial', ya no es el mero ordenamiento jurídico -coactivo de la sociedad civil de mercado entre individuos formalmente libres e iguales. Al contrario, en cuanto se ha vuelto la condición fundamental de realización de la sociedad, es, además de ordenamiento jurídico-coactivo, organización y administración de la sociedad" (69).

La creciente participación estatal en la vida económica y social altera el clásico derecho civil, cuyos contenidos ya no son suficientes para normar y comprender el conjunto de los procesos económicos. Aparecen entonces nuevas instituciones y figuras jurídicas que amplían tanto la esfera privada como el aparato administrativo que regula y controla la propiedad y sus usos. Pero aún así, el derecho privado no es sustituido en su totalidad por la

nueva legislación económica y social que normalmente convierte al Estado en productor directo, en interventor de los procesos productivos, y en regulador de la fuerza de trabajo y de la propiedad de la tierra. Sin embargo, ocurre que las nociones tradicionales del derecho público -regulador de la organización política y la gestión administrativa del Estado- y del derecho privado -normador de los agentes económicos privados y del "hombre jurídico"- ya no son suficientes para entender este proceso. Esta entrada en crisis de la ya de por sí discutible división del derecho, ha querido resolverse en el plano teórico con el intento de agregar nuevas "ramas" del derecho como las del "derecho económico" o "social", pretendiendo darle un sentido de cientificidad, sin que pierda al fin su carácter ideológico y justificador del Estado intervencionista. Lo real es que la comprensión de lo jurídico ya no puede darse dentro de los estrechos marcos de las teorías tradicionales, que son insuficientes para entender las expresiones del estado capitalista actual.

Se han dado diversas explicaciones de las causas que dentro del propio sistema capitalista inducen al creciente intervencionismo estatal. La mayoría de ellas, a pesar de tener puntos de partida metodológicamente encontrados, la entienden como un mecanismo que busca crear contratendencias que eviten o controlen la baja tendencial de la tasa de ganancia. Según Poulantzas, éste debe ser el "hilo conductor" para analizar la intervención del Estado, misma que, según él, tiene como función "la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo" (70). Para Pierre Salama el objetivo "es alterar los mecanismos de perecuación de las tasas de ganancia. Al hacerlo favorece la emergencia de mejores condiciones para la reproducción del capital" (71). Para Joachim Hirsh, el estado interviene por encima de las actuaciones de los capitales individuales, para contrarrestar la tendencias del capitalismo a la

crisis y el aniquilamiento, que se expresa en la baja de la tasa de ganancia (72).

Para Holloway y Piccioto, el crecimiento del aparato estatal obedece en buena medida a la misma necesidad ya que el capital cada vez se hace menos capaz de reproducirse (73).

Mandel sostiene que ello obedece a la necesidad de que el aparato estatal participe en la creación de condiciones de valorización del capital (74). Altvater encuentra que las razones por las que el aparato estatal interviene en las relaciones económicas obedece a las características específicas de la sociedad capitalista que exige la presencia de una instancia social que no se rija por la lógica y las necesidades de la empresa privada, que siempre esté determinada por la producción de plusvalor, pero que pueda orientarse a satisfacer necesidades generales necesarias para la reproducción de las relaciones capitalistas (75).

Lo cierto es que el desarrollo de la presencia estatal en las relaciones económicas y sociales es resultado de diversos factores y adopta características particulares según el proceso nacional de que se trate. De ahí que diverja en cada país, sobre todo entre los llamados atrasados y los desarrollados (76). Pero es innegable que la transformación de los aparatos estatales y las nuevas formas de presencia del estado en el conjunto de la vida social no es lo que lo han convertido en parte constitutiva de las relaciones capitalistas sino que es ahora cuando se hace más evidente tal relación. "Si la Forma-Estado ha asumido varias formas, la periodización no obedece a que en unos casos no haya habido participación en el proceso de valorización y en otros sí, sino a que la Forma-Estado ha reestructurado sus aparatos para adecuarlos a las modalidades que ha ido presentando la valorización del

capital, pero siempre ha sido un elemento esencial de la relación de producción capitalista" (77).

Lo anterior, sin embargo, no significa que sean indiferentes a la forma y etapas que asuma el Estado.

Desde mediados de la década de los setentas -y en correspondencia con la crisis mundial del capitalismo registrada a partir de entonces- se ha presentado un proceso de desmantelamiento o reestructuración de las políticas sociales de casi todos los países capitalistas -avanzados o no-, que se ha acentuado en los ochentas con un resurgimiento de corrientes neoliberales que están provocando serias transformaciones en el Estado intervencionista benefactor. Este proceso, que ha sido tocado por numerosos estudiosos, se asocia con la crisis e imposibilidad de expansión del sistema de trabajo productivo, que provoca la destrucción de compromisos sociales previamente concretados (78) y lleva a hablar de un estado postkeynesiano a cuyo interior se agrava el divorcio entre las políticas de mediación o consenso -parlamento, partidos- y las políticas de decisión ligadas al Ejecutivo y a los cuerpos de gestión pública (79). La transformación del Estado capitalista actual, es vista, también como un fenómeno generalizado que abarca a regímenes de gobierno de la más diversa índole ideológica y política, que tiende a la "reubicación social del Estado" y que, en la actualidad, responde y se acentúa por un proyecto neoliberal que pretende "la reorganización eficiente y reprivatizadora del capitalismo actual. Es decir, 'respuesta austera' ante la crisis que no sólo se traduce en generalización de los ámbitos asistenciales y compensatorios del Estado, en desmantelamiento del desempleo masivo y caída de los salarios reales, en desregulación estatal del ciclo económico; sino que implica, además un proceso de 'despolitización' en donde el supuesto arbitraje del Estado y el poderío de los sindicatos ceden su lugar



a los arreglos directos entre el empresario privado y los trabajadores...Este tránsito del llamado Estado social a esta suerte de Estado se conduce con la reinstauración de una ideología cuyos valores fundamentales se estructuran en torno a los principios de la iniciativa, privada, la libertad individualista y posesiva y la libre empresa" (80).

En México este proceso ha encarnado en la concentración del gasto social, en el control salarial, en la privatización de empresas públicas, en la crisis fiscal y en la disputa política e ideológica alrededor del tema de la propiedad, donde las corrientes neoliberales pugnan por la privatización de los recursos nacionales y del sector social. Sobre ello hablaremos más adelante.

### 3. ¿Cómo analizar la propiedad?. Aspectos metodológicos.

#### 3.1. Introducción.

La complejización de la vida social ha generado múltiples formas y expresiones de la propiedad capitalista. Se nos presenta como propiedad privada, como propiedad estatal o como propiedad social. El derecho se encarga de mostrárnosla de muchas maneras y, sin decírnoslo expresamente, la convierte en el centro de la sistemática jurídica. Es indudable que todas las figuras del ordenamiento jurídico y casi todas las acciones del Estado nos llevan a ella. La encontramos en las figuras del contrato, de la sucesión, de la familia y sus instituciones, del matrimonio, de las sociedades, de los delitos, etc.

Sin embargo, la propiedad, analizada desde las diferentes perspectivas -políticas, económicas, jurídicas- no ha sido vinculada con claridad o, mejor dicho, no se ha explicado claramente en su relación con el Estado y el poder político capitalista, a pesar de la indudable presencia de ésta en su existencia y conformación a través de la producción y control del sistema jurídico y

de los aparatos y órganos administrativos con funciones de protagonistas principales, vigilantes o limitantes de las relaciones de producción.

El estudio de la propiedad presenta, por otro lado, múltiples y difíciles problemas metodológicos. La presencia del derecho al establecer variadas formas de propiedad ha oscurecido en muchas ocasiones el análisis de las verdaderas relaciones de apropiación que se articulen detrás de las figuras jurídicas. Por un lado, el concepto genérico de propiedad que se ha producido al interior del propio sistema jurídico, no distingue o evita distinguir, en cuanto a sus consecuencias jurídicas y económicas, la propiedad de los medios de producción y las formas de explotación económica que se encuentran detrás de estas formas jurídicas. Además, presenta a la propiedad como eterno e inmutable, como institución sin cambio y sujeta a una serie de principios naturales.

La constatación anterior nos lleva a la necesidad de establecer una distinción más clara entre las relaciones de Propiedad y las Formas legales que las cubren. Esto significa discernir cuales son las verdaderas relaciones de producción y de apropiación que se dan detrás de los diversos tipos de propiedad y el papel que el derecho juega en los mismos.

### 3.2 Derecho, estado y relaciones de propiedad.

Los elementos de solución a esta problemática ya están apuntados en el mismo Marx, para quien no se confunden propiedad y derecho de propiedad. En Marx no puede entenderse a la propiedad capitalista sin hacer referencia al concepto central de relaciones de producción (81). No obstante, en el prólogo de la contribución a la crítica de la economía política se identifica a las relaciones de propiedad con la forma legal. El derecho es su "expresión jurídica". Marx entiende como relaciones económicas a aquellas que establecen relaciones de dependencia entre diferentes agentes, relaciones en la que el

propietario de los recursos productivos tiene el mando sobre los procesos productivos. Pero no logra desarrollar una conceptualización clara para los casos en que aparecen diversas y complejas formas o derechos de disposición sobre un mismo objeto, o sobre objetos en los que existen mecanismos de mando a cargo de variados sujetos sociales. (82).

Siguiendo los lineamientos de Marx, Etienne Balibar propone distinguir entre propiedad económica y propiedad jurídica. La primera se refiere al po-  
der de consumir productivamente los medios de producción y la segunda a cualquier derecho de usar, abusar, consumir individualmente, etc. (83). Para ese autor lo importante desde el punto de vista social es la propiedad económica.

La propuesta Balibarina ayuda a ir más allá de la simple definición jurídica en el análisis de la propiedad. Sin embargo, su intento de distinguir las relaciones de producción de su expresión jurídica lo llevan a considerar a lo jurídico como un elemento externo y ajeno a la producción, sin eficacia y sin lugar propio en las relaciones económicas, como una simple forma o cascarón sin importancia. La búsqueda de la "autonomía relativa" de lo económico en relación con lo jurídico lo hace despreciar el papel del derecho en las relaciones de producción. "...es también importante, y retomando numerosas indicaciones de Marx, distinguir las relaciones de producción de su ex-  
presión jurídica, la que no pertenece a la estructura de producción, considerada en su autonomía relativa. En este caso, se trata de distinguir claramente el derecho de propiedad de la relación que hemos designado como 'propiedad'. Este análisis tiene importancia fundamental para caracterizar el grado de autonomía relativa de la estructura económica en relación con la estructura, igualmente 'regional', de las 'formas jurídicas y políticas'" (84).

La afirmación anterior es resultado de una estrecha interpretación de las relaciones de producción que las limita exclusivamente al proceso productivo inmediato y directo y parte de la teoría de las "instancias" que separa a la "estructura" de la "superestructura" y pretende construir una teoría parcial de lo "económico", y lo "político" y lo "jurídico". Esta posición olvida que en lo "económico" está presente constitutivamente lo jurídico. Lo económico no existe sino jurídicamente. Pashukanis sostiene que la propiedad realmente se revela en el proceso de circulación es decir en la compraventa (85) ¿pero qué es la compraventa sino un contrato? ¿sino una relación apprehendida por el derecho? (86). Inevitablemente lo jurídico forma parte de la relación económica. Marx, al analizar el dinero como medio de pago y la circulación mercantil sostiene que "...la mercancía del vendedor sólo circula, sólo realiza un precio, en forma de un título jurídico privado que le permite reclamar el dinero" (87).

Si bien es cierto que la propiedad puede manifestarse en otras relaciones y no sólo en la circulación es claro que aquélla es el fundamento de ésta y de la categoría del sujeto jurídico. La circulación y su expresión o vehículo jurídico, el contrato, no es más que propiedad en acción (88).

Siguiendo a Balibar, Oscar Correas aísla derecho y relaciones económicas de propiedad como entes con vidas separadas. "El derecho de propiedad es siempre entonces un reconocimiento de la relación de económica de propiedad. Pero, precisamente por ser un reconocimiento, adquiere una especificidad propia: la forma jurídica está separada de su base económica; es una distancia esta que existe entre lo social y lo jurídico, en la cual cabe, y de hecho existe, el fetichismo, la deformación ideológica. Si no hubiera tal distancia no fuera eso posible. Y por tanto existe una especificidad que consis-

te en cierta libertad de movimiento para lo jurídico, y un determinado desfase entre la propiedad y el derecho de propiedad" (89).

Correas se preocupa por encontrar una "especificidad" de lo jurídico y por tanto del derecho de propiedad, dentro de determinadas relaciones sociales de propiedad. Reconoce, atinadamente, que la relación jurídica de propiedad es una "forma de existir de lo jurídico". Sin embargo, en la búsqueda de esa especificidad, al igual que Balibar, ubica a lo jurídico como algo externo a lo económico, "un reconocimiento" que se "separa" de su base económica.

Resulta, entonces, que la necesidad de separar metodológicamente el análisis de la propiedad (relaciones de producción y apropiación) del derecho de propiedad, lleva a ambos autores a sostener que las relaciones de propiedad (relaciones de producción) existen separadas de la relaciones jurídicas o del derecho de propiedad. Las relaciones jurídicas de propiedad no son externas a las relaciones económicas de propiedad, sino que es la manera y forma en que existen las relaciones económica. Queremos afirmar que las relaciones económicas no existen ajenas a lo jurídico, sino que sólo pueden existir jurídicamente, es decir, a través de la manifestación del Estado. Igualmente, las relaciones jurídicas de propiedad no podrán existir, ni tener efectos jurídicos precisos, sino en las relaciones económicas.

Las consideraciones anteriores no significa que olvidemos que las relaciones de propiedad adquieren distintas formas al expresarse jurídicamente. Ello es resultado de múltiples contradicciones del derecho y de las relaciones políticas dominantes en una sociedad, vale decir del tipo de régimen político, así como revelación de que el derecho en muchos momentos juega un papel de ocultamiento de la realidad y de las relaciones sociales. Con esto no creemos que el derecho deba analizarse en términos de ocultamiento de la

realidad, sino que, entre otras, ésta es una forma de expresión del derecho, sin que ello sea considerado por nosotros como elemento consustancial a su naturaleza.

La cuestión, como decíamos antes, es que el acto de intercambio existe jurídica y económicamente, sin que ambos efectos estén desligados uno del otro, sino, al contrario, presentes en el mismo momento y circunstancia. Lo jurídico, en este caso, sólo existe económicamente, y lo económico jurídicamente. Distinto es que tratemos de separar metodológicamente, para analizarlos con mayor abstracción, cada uno de estos aspectos de la sociedad capitalista y que podamos constituir diferentes objetos de conocimiento de tal separación, a que concibamos a ambos como realidades separadas y distintas, puesto que son expresiones de las mismas relaciones sociales.

Cuando sostenemos que las relaciones económicas o las relaciones de producción y propiedad existen de una manera jurídica, estamos diciendo que el Estado está presente en el interior y en el proceso mismo de las relaciones económicas, en tanto productor del derecho en la sociedad capitalista. Aquí estamos reconociendo de alguna forma la politización de las relaciones sociales, a través de la juridización de las mismas. De ahí que nos parezca que una de las características fundamentales de la sociedad capitalista es la juridización de las relaciones sociales, que se da a todos los niveles y no sólo al correspondiente a las relaciones económicas. Parecería entonces, que la forma fundamental que reviste la dominación estatal, es esta juridización, y que la manera privilegiada de expresión de las relaciones sociales es lo jurídico.

El derecho moderno es un derecho estatal, un derecho producido en un proceso político dado dentro del aparato "público". Sus elementos -coactivos, ideológicos, políticos, etc., no pueden cumplirse sin la presencia de los

instituciones estatales. En este sentido las relaciones "privadas", objeto de regulación por el derecho así llamado, son más aparentes que reales, porque siempre está latente la presencia estatal. El Estado se expresa entonces no como un elemento más sino como la forma de las relaciones sociales más amplias y como agente constitutivo de las mismas.

Sin embargo, cuando hablamos de politización de la propiedad, o de presencia del estado en las relaciones económicas y de propiedad, no nos referimos, exclusivamente, a la intervención que se da estrictamente al nivel de la producción y control del sistema jurídico, aunque sea la forma privilegiada de presencia estatal en las relaciones sociales, sino también a la presencia del estado a través de sus aparatos y órganos administrativos en las actividades económicas ya sea como protagonista principal o como vigilante, limitante, etc. de las relaciones de propiedad; presencia estatal que se organiza, prevee y coordina jurídicamente.

El mismo Hans Kelsen, acusado de formalista, reconoce la presencia del Estado en el conjunto de las relaciones sociales bajo la forma de ordenamiento jurídico, de tal manera que se da una politización de los social vía el derecho. Lo anterior revela que el derecho de propiedad nunca ha podido funcionar sin la existencia o presencia estatal, presencia que se convierte en un elemento explicativo y constitutivo del mismo, puesto que no puede gozarse o aprovecharse sin la garantía del Estado, convirtiéndose así, en una cuestión "política" (90).

Pero la mayoría, sino es que todas las relaciones sociales, están jurisdizadas. Estamos nada menos que frente a la distinción del derecho en tanto forma social y del derecho en tanto contenido de normas específicas. Es decir, que así como distinguimos, siguiendo a Holloway, entre el estado aparato y el estado forma, de igual manera debemos distinguir entre el derecho en

tanto conjunto normativo, con determinados contenidos, del derecho en tanto expresión de relaciones sociales.

Estado y derecho son, por tanto, expresiones de una misma relación social y la protección hecha por el estado de las relaciones de propiedad a través de su reconocimiento jurídico, no es sino la manifestación precisa de que el Estado, en tanto forma de las relaciones sociales expresadas materialmente en aparatos administrativos y de denominación es condición y parte intrínseca de la propiedad. "Que quiere decir ésto? que la garantía que presta el estado a ciertas relaciones sociales, incluso las relaciones de producción que son el corazón de una sociedad capitalista y de su contradictoria articulación en clases sociales, no es una garantía externa ni a posterior de dicha relación. Es parte intrínseca y constitutiva de la misma, tanto como otros elementos -económicos, de información y control ideológico- que son aspectos que sólo podemos distinguir analíticamente en dicha relación. ¿Qué quiere decir a su vez éstos? que las dimensiones del estado, o de lo propiamente político no son -como tampoco lo es 'lo económico'- ni una cosa, ni una institución, ni una 'estructura'" son aspectos de una relación social" (91).

### 3.3. Hacia un nuevo concepto de Propiedad.

La Propiedad, pues, no puede analizarse a partir de lo que el propio derecho diga sobre la misma, ya que no siempre coinciden lo que las normas legales reconocen como derecho de propiedad y lo que en realidad económicamente es una verdadera apropiación. Pero de ello no se concluye que el derecho y los procesos económicos vayan separados y externos uno al otro sino que, simplemente, esa "no correspondencia" no es ajena al propio sistema jurídico que la permite, regular y resuelve. De ahí que al analizar el derecho



de propiedad no podemos quedarnos en lo que se define como tal sino en los verdaderos contenidos jurídicos, económicos y de poder que se deriven de las relaciones jurídicas más amplias, aunque la doctrina jurídica tradicional no siempre los reconozca o denomine como propiedad.

No obstante, podemos hacer una distinción para efectos de comprensión: usaremos la noción derecho de propiedad para referirnos a la titularidad jurídica sobre una cosa y al derecho y poder de pretensión ante los tribunales para que se garantice el uso disfrute y goce de la cosa; y apropiación para referirnos al poder real de aprovechamiento material y económico de una cosa, que puede derivarse del derecho autodenominado de propiedad o no (92). Ambos aspectos pueden coincidir en un solo titular o no: o sea que la apropiación puede derivarse del derecho de propiedad, o del simple poder económico. También el titular del derecho de propiedad puede estar privado de un verdadero poder de apropiación, sea porque el propio sistema jurídico las relaciones económicas o las relaciones de poder lo permitan. En cualquier caso, ésta es una distinción que no olvida que cualquiera que se la situación ella no escapa al propio sistema jurídico y a la presencia estatal en su regulación. En muchas ocasiones los poderes de apropiación se derivan de contenidos propios del derecho de los poderes jurídicos otorgados a titulares de derecho que no se denominan propietarios: por ejemplo, los concesionarios de bienes públicos. En cualquier caso el Estado está presente para garantizar el derecho de propiedad, u otros poderes jurídicos, a través de los tribunales, por lo que aquellos poderes se convierten más en derechos frente al Estado que en derechos ante la sociedad.

A fin de cuentas, hablar de propiedad significa referirse a un problema fundamentalmente político, en el sentido de poder, de capacidad de decisión. Desde el punto de vista legal significa el poder jurídico de excitar al Esta-

do, para obtener su reconocimiento y garantía y el respeto de terceros. Desde el punto de vista económico es un problema de capacidad y poder de decisión sobre el proceso productivo y la forma de determinar cómo, cuándo y para qué se utilizan los medios de producción; es una cuestión de resolver quien decide y controla los medios productivos, que en el caso del ejido como veremos más adelante está íntimamente ligado con luchas que se dan dentro y fuera del aparato estatal.

Avance importante para el estudio del Derecho, la Propiedad y el Estado, será el rompimiento con las concepciones que reducen el ámbito de la política al estrecho espacio de las instituciones estatales. Con ello se saca la lucha por la hegemonía a un terreno más amplio que incluye las relaciones dadas en la sociedad civil, en particular las relaciones de producción.

De todo lo anterior se deriva la necesidad de un amplio concepto de propiedad que involucre los aspectos jurídicos, administrativos, económicos y políticos, y que dé cuenta de su extensa y contradictoria complejidad que la hace estar presente y permear al conjunto de las relaciones e instituciones sociales. Sin embargo, dadas las múltiples formas de expresión de la propiedad, creemos que es difícil crear por ahora un concepto genérico, (aunque estamos convencidos que lo señalado sirve para cualquier forma de propiedad) ya que es necesario partir de las formas concretas y específicas que ésta adopta. A analizar la complejidad de la propiedad ejidal y sus relaciones con el Estado nos dedicaremos enseguida, no sin analizar con anticipación algunos de sus antecedentes más importantes.

NOTAS. Capítulo 2.

1. Diritto privato e Processo económico. Jovene editore. Napoli, 1973. Trad. Raúl Brañes UAM. Azcapotzalco (mimeo), pág. 31.
2. Es indudable que el enorme prestigio y fuerza explicativa atribuidos al marxismo han disminuido. Entre las causas de este fenómeno podemos citar las siguientes: a) la insatisfactoria respuesta de esta corriente a múltiples problemas derivados de las transformaciones de las sociedades modernas; b) al fracaso de convertirla en un recetario dogmático cuya fuerza explicativa sería insuperado; c) al creciente desprestigio de los regímenes políticos autodenominados "socialistas", que adoptaron como ideología de estado al marxismo y, d) a la revalorización de la capacidad esclarecedora sobre la organización y fundamentos del Estado y el Poder en autores no marxistas como Max Weber, Michel Foucault, Hans Kelsen, por ejemplo.
3. Aquí cabe citar el siguiente párrafo del Capítulo XLVIII, del Tomo III de El Capital. F.C.E. México, 1968. Pág. 733.  
"La relación directa existente entre los propietarios de los medios de producción y los productores directos es la que nos revela el secreto más recóndito, la base oculta de toda la construcción social y también por consiguiente, de la forma política de la relación de soberanía y dependencia, en una palabra, de cada forma específica de Estado".
4. Para Joachim Hirsh la totalidad social capitalista tiene necesidad del Estado para garantizar las condiciones generales de la producción y de la reproducción, fuera de los intereses individuales. Esta particularización de la totalidad social, separada de los individuos en un Estado es el supuesto histórico y la condición de la sociedad burguesa, que se desarrolla según la lógica histórica de la sociedad mercantil. Incluso, las funciones concretas del Estado, hay que deducirlas de las condiciones variables de la acumulación capitalista. Por eso, "la Teoría del Estado es ante todo la economía política del aparato de Estado. Es decir que las categorías de la crítica de la economía política son fundamentales para un análisis del Estado. El Estado no puede, fundamentalmente, ser una 'potencia extra-económica', colocada al lado o por encima de la economía... debe ser deducido en su forma y en su modo de funcionamiento a partir del análisis del proceso social de reproducción y de sus leyes". "Elementos para una teoría materialista del Estado". Críticas de la economía política. Nº 12/13. Ed. El Caballito. México 1979. pp. 6,7,8 y 9.

Eltmar Altvater sostiene que el Estado debe concebirse como "una forma especial de la realización de la existencia social del capital, paralelamente a -y además de- la competencia; como un momento esencial en el proceso de producción social del capital". "Estado y capitalismo. Notas

sobre algunos problemas del intervencionismo estatal". Cuadernos Políticos Nº 9. Julio-Sept. 1976. Pág. 11.

John Holloway y Sol Piccioto, profundamente influidos por la escuela de la lógica del capital, tratan sin embargo, de deslindarse de ésta. Por ello sostienen que analizar el capital como relación social "no significa reducir el análisis del Estado al análisis de la 'lógica del capital'. El defecto de los enfoques llamados de la 'lógica del capital' respecto del estudio del Estado es que, si bien subrayan la importancia de considerar al capital como relación social, no enfatizan suficientemente que se trata de una relación de lucha de clases, o cuando el capital es presentado como una relación de lucha de clases, la lucha de clases tiende a ser subsumida totalmente en su forma". "El Capital, la Crisis y el Estado". CINEP. Bogotá, 1980. Pág. 78.

5. Véase por ejemplo: a Bob Jessop y otros autores en "Teorías recientes sobre el Estado capitalista" en La Crítica Marxista del Estado Capitalista: del estado instrumento a la Forma-Estado. CINEP, Bogotá, 1980.

Puede verse también a Ernesto Laclau en "Teorías marxistas del Estado: debates y perspectivas", en Estado y Política en América Latina. Siglo XXI. México, 1981. John Holloway, también hace un recorrido por diferentes corrientes interpretativas del Estado en "debates marxistas sobre el Estado en Alemania Occidental y Gran Bretaña" en Críticas de la economía política. 16/17. Ed. El Caballito, México, D.F. 1983.

6. John Holloway y Sol Piccioto El Capital, las Crisis y el Estado. CINEP, Bogotá 1980, Pág. 66.

7. John Holloway "Estado y dominación cotidiana" Cuadernos Políticos Nº 24. Abril-Junio 1980. México. pág. 11.

8. Holloway y Piccioto. Op. cit. pág. 66.

9. Ibid. Pág. 67.

10. Holloway. "Estado y dominación cotidiana". Ed. Cit. pp. 2 y 22.

11. "Debates marxistas sobre el Estado en Alemania Occidental y en la Gran Bretaña": Ed. Cit. Pág. 247.

12. "El Estado no es nada más una institución ni un fenómeno que atañe a todas las sociedades, sino una forma históricamente determinada y transitoria de relación social. En consecuencia, no puede ser discutido sencillamente como un aparato, ni desglosado en una suma de aparatos 'ideológicos' integrante de masas, represivo y demás. Tampoco se puede analizar sencillamente al Estado en términos de sus funciones, lo que importa no es únicamente la función desempeñada, sino la Forma histórica en que se desempeña" Holloway. Cuadernos Políticos Nº 24. 1980, Ed. Cit. pág. 13.

13. L'état du droit, collection "Critique du droit". Presses Universitaires de Grenoble/F. Maspero. 1980. pág. 197. Traducción libre del autor de este escrito.

14. "La Forma-Estado: cuestiones de Método". Crítica Jurídica Nº. 1. U.A.P./UAZ, Puebla, 1984. pág. 18.
15. Victor Manuel Moncayo. "El Estado como relación capitalista". Formas de Estado. CINEP., Bogotá 1980. pág. 85.  
José Luis Solís y Corrado Delfini "Algunos elementos metodológicos para la teoría marxista del Estado capitalista". Análisis económico Vol. III NO.1. 1984 UAM. Azcapotzalco, México, D.F.
16. Pág. 260.
17. Holloway y Piccioto. op. cit. pág. 78.
18. "...el hombre en cuanto miembro de la sociedad civil, el hombre no político, aparece necesariamente como el hombre natural...el hombre, en cuanto miembro de la sociedad burguesa, es considerado como el verdadero hombre, como el hombre a diferencia del ciudadano por ser el hombre en su inmediata existencia sensible e individual, mientras que el hombre político sólo es el hombre abstracto, artificial, el hombre como una persona alegórica, moral. El hombre real sólo es reconocido bajo la forma del individuo egoísta, el verdadero hombre sólo bajo la forma del ciudadano abstracto".  
Carlos Marx, "La Cuestión Judía". Ed. Grijalbo. La Sagrada Familia, México, 1976. pág. 37.
19. "El Estado moderno aparece como una entidad con existencia autónoma respecto de la sociedad y de los hombres. Sus elementos pueden ser perfectamente diferenciados de los elementos que son propios de otras instituciones sociales y no existe ninguna razón para verlo confundido con los demás elementos de la vida social. El es el órgano del poder social, poder que también se sitúa por encima de la vida social. Su autonomía respecto de las funciones sociales de todo tipo constituye su nota característica y su toque distintivo como organización moderno".  
Arnaldo Córdova. Sociedad y Estado en el mundo moderno. Edit. Grijalbo. México. 1976. pág. 21
20. "Observaciones teóricas sobre el estado burgués y su crisis". El marxismo y la crisis del Estado. UAP, Puebla 1977. pág. 133.
21. Estado, Poder y Socialismo. Siglo XXI, Madrid, 1979, pp. 14-15.
22. ¿Cómo domina la clase dominante?. Siglo XXI, Madrid, 1979, pág. 70.
23. Teoría General del derecho y del Estado en el marxismo. Ed. Grijalbo, México. 1975. pág. 144.
24. "Ideología y aparatos ideológicos del Estado". La Filosofía como arma de la revolución. Pasado y Presente. Nº 4, México, 1981. pág. 110.
25. "En el caso del Estado, la separación entre economía y política no es sólo históricamente establecida en el origen del Estado capitalista, sino que continuamente es reproducida y generada. La autonomización aparente del Estado no es sólo un hecho establecido sino un fenómeno continuado. Esto no es más que un aspecto de la FETICHIZACIÓN de la mercancía".

autónomos. La ley podía reconocer como personas a quienes no gozaban de todos los derechos y atributos de los sujetos jurídicos; esto es a quienes se reconocía, como seres dependientes de otra persona". Barry Hindess y Paul Q. Hirst. Los modos de producción precapitalistas. Ediciones Península, Barcelona 1979, pág. 115.

34. Carlos Marx. Formaciones económicas precapitalistas. Ed. Cit. pp. 60-62.

35. Ibid. pp. 62-63.

36. Ibid. pág. 70.

37. "...es evidente que bajo todas las formas en que el trabajador directo es 'poseedor' de los medios de producción y condiciones de trabajo necesarios para la producción de sus propios medios de subsistencia, la relación de propiedad tiene que manifestarse a la par como relación directa de dominio y de servidumbre y el productor directo, por consiguiente, como un hombre privado de libertad; carencia de libertad que puede ir desde la servidumbre de la gleba hasta el deber de abonar simplemente un tributo al señor. El productor directo se halla aquí en posesión de sus propios medios de producción... En estas condiciones, sólo la coacción extra-económica, cualquiera que sea la forma que revista, puede arrancar a estos productores el trabajo sobrante para el terrateniente nominal". Carlos Marx. El Capital. Tomo III. Cap. XLVIII F.C.E. México, pág. 732.

38. Carlos Marx. En los Manuscritos económicos filosóficos. Ed. Grijalbo. México. 1968. Pág. 65 sostiene que "En la propiedad feudal sobre la tierra el señor aparece, por lo menos, como rey de la propiedad territorial. Y se mantiene, asimismo, la apariencia de una relación más íntima entre el poseedor y la tierra que la de la simple riqueza basada en las cosas. La finca parece individualizada con su señor, tiene su rango, ostenta con el título de baronía o de condado, tiene sus privilegios, su propia jurisdicción, sus relaciones políticas, etc. Se presenta, por decirlo así, como el cuerpo inorgánico de su señor. De ahí el axioma de nulle terre sans maître, que expresa el entrelazamiento de los derechos señoriales con la propiedad territorial".

39. "La ley no era igual para todos ni todos eran iguales frente a la ley. La orden jurídica por consiguiente, no podía asumir el carácter de tipicidad y abstracción que caracteriza a la norma moderna, ni podía configurarse como una previsión general de tipos de conducta que hacen abstracción de la singularidad de los individuos y sus posiciones sociales". Umberto Cerroni. La Libertad de los modernos. Ed. Martínez Roca, Barcelona, 1978, pág. 86.

Los nobles tenían sus derechos exclusivos y los religiosos su propios privilegios. Michael Tigar y Madelaine R. Levy, el derecho y el ascenso del capitalismo. Siglo XXI. México 1978, pág. 56.

40. "La condición jurídica de los burgueses estaba firmemente reconocida en Europa Occidental hacia el siglo XIII, pero los jefes del movimiento que

les ganó este estatuto, y sus opiniones, según ligados por la ideología jurídica, económica y religiosa de su tiempo. No se concebían a sí mismos subvirtiendo ni aboliendo las antiguas formas. Lejos de ello, el burgués aspiraba a ser noble". Michel E. Tigar y Madelaine R. Levy. Op. Cit. Sobre este proceso véase a profundidad este libro.

41. "...un nuevo régimen de la propiedad significa fundar la atribución de los poderes propietarios en el acto de la adquisición y en la situación del particular como tal, sin otras mediaciones o interferencias.

Se trataba de redefinir las relaciones entre poder económico y poder político, esto es, de introducir formas jurídico-políticas y dispositivos técnicos capaces de garantizar una organización económica autogestionada por los miembros libres de la sociedad civil, asignando al poder público sólo la función de garantizar el libre juego del mercado". Pietro Barcellona, 1973. Op. Cit. Pág. 27.

42. El Estado absolutista. Siglo XXI, México, 1980. Pág. 12.

43. Poder Político y clases sociales en el estado capitalista. Siglo XXI. México 1978. pp. 198-202. Sin embargo, el autor no deja de reconocer el carácter de transición y transformación que juega el estado absolutista, aunque con una vocación claramente capitalista. Para Poulantzas, las funciones del estado absolutista no son "precisamente, operar en los límites fijados por un modo de producción ya dado, sino producir relaciones todavía no dadas de producción -las relaciones capitalistas- y liquidar las relaciones feudales de producción: su función es transformar y fijar los límites del modo de producción". Pág. 200. En todo caso, lo que preocupa al autor consiste en negar al absolutismo como correspondiente a un equilibrio de fuerzas entre nobleza y burguesía.

44. Contribución a la historia de la sociedad burguesa. Amorrortu, Buenos Aires 1971. pp. 80-99-116 y 318. Para el autor, el absolutismo progresista encuentra su "imagen típica" en el reinado de Luis XI en Francia y se caracteriza por una "reservada benevolencia hacia el pueblo y la comprensión de las necesidades económicas de la burguesía, mezcladas con la tendencia a la tutela y a la subordinación de todas las fuerzas al interés que ya es identificado... con la salvaguardia de la igualdad jurídica de todos los ciudadanos. Por eso los intereses exclusivos de la nobleza son desfavorecidos en lo posible". El absolutismo reaccionario se caracteriza por una reacción de las fuerzas conservadoras coaligadas -clero y nobleza- que oparten a los príncipes de la burguesía.

45. Michel Miaille. L'etat du droit. Ed. Cit. Pág. 76.

46. Perry Anderson. Op. Cit. Pág. 36.

47. Francisco Galgano. Op. Cit. Pág. 20.

48. Carlos Marx, Federico Engels. La ideología alemana. Ed. Cit. Pág. 24.

49. Jurgen Habermas. L'espace Publique. Payot. Paris 1978. Pág. 29.

50. Max Weber. Economía y sociedad. Op. Cit. Pág. 749.

51. Tigar y Levy. Op. Cit. Pág. 55.
52. Histoire de la Propriété. Presses universitaires de France, ¿que sais je?. Nº 36. París 1972. Pág. 70.
53. "...el auge de la propiedad privada desde abajo, se vio equilibrado por el aumento de la autoridad pública desde arriba, encarnada en el poder discrecional del monarca". Perry Anderson. Op. Cit. Pág. 22.
54. Max Weber. Op. Cit. Pág. 634.
55. Habermas. Op. Cit. Pág. 86.
56. "Ninguno de los llamados derechos humanos va, por tanto, más allá del hombre egoísta, del hombre como miembro de la sociedad burguesa, es decir, del individuo replegado en sí mismo, en su interés privado y en su arbitrariedad privada y disociado de la comunidad. Muy lejos de concebir al hombre como ser genérico, estos derechos hacen aparecer, por el contrario, la vida genérica misma, la sociedad como un marco externo a los individuos, como una limitación de su independencia originaria. El único nexo que los mantiene en cohesión es la necesidad natural, la necesidad y el interés privado, la conservación de su persona egoísta". Carlos Marx. La Cuestión Judía. Op. Cit. Pág. 34.
57. Los principios más importantes de la Declaración, en relación a la Propiedad son los que a continuación se señalan.
- Art. 2º. "El objeto de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión".
- Art. 17º. "Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, sino cuando la necesidad pública, legalmente justificada, lo exija evidentemente a condición de una justa y previa indemnización".
- Cabe destacar, por otro lado, que la igualdad ante la ley, proclamada por los principios liberales, pronto se vio atenuada por una legislación que restringe los derechos de los no propietarios. En Francia, la Asamblea constituyente del 3 de septiembre de 1791, exigía, para ser ciudadano activo una cierta renta y no prestar servicios por jornal. El elector de segundo grado, además de los requisitos anteriores, debía ser propietario de ciertos bienes. La convención Revolucionaria -1792-1795- restablece la igualdad política de todos los ciudadanos y el Directorio Thermidoriano vuelve a reimplantar el voto censitario. Napoleón promulgó en 1802, una ley que restablecía el comercio de esclavos. David Pantoja en la introducción al libro de E.J. Sieyès. ¿Qué es el Tercer Estado?. UNAM. México, 1973. pp. 25-28. Tigar y Levy. Op. Cit. Pág. 226.
58. Michel Mialle. "La Lois", Archives de Philosophie du droit. Tomo 25 París. CNRS. pp. 264-271-277.
59. Umberto Cerroni. Op. cit. Pág. 94.



60. Ibid. Pp. 85-86.
61. Max Weber. Economía. Op. Cit. Pág. 749.
62. A.J. Arnaud. Essai d'analyse structurale du Code Civil Français "La regle du jeu dans la Paix bourgeoise". Librairie Général de Droit et Jurisprudence. París, 1973. Pág. 114.
63. Citado por Jean. Philippe Levy. Op. Cit. Pág. 94 y por A.J. Arnaud en Les origenes doctrinales du Code Civil Français. Librairie General de Droit et Jurisprudence. París 1969. Pág. 191.
64. El Artículo 544 del Code Civil estableció que  
 "La Propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, siempre que no se haga de ellas un uso prohibido por las leyes o por los reglamentos".  
 El carácter absoluto atribuido al derecho de propiedad es una consecuencia de la consideración de éste como un derecho natural y de la concepción subjetivista de la Propiedad. La expresión "Plus absolue", que algunos autores quieren derivar del derecho romano, según A.J. Arnaud, es invención de los juristas franceses. En realidad la propiedad absoluta no existió ni entre los romanos y tal característica es contradictoria con la propia definición que hace el Code Civil, puesto que lo somete a limitaciones legales. A.J. Arnaud. 1969. Op. Cit. pp. 189-195. J.P. Levy. Op. Cit. pp. 19-20.  
 Otro aspecto muy importante e íntimamente ligado con la cuestión de la propiedad es la reglamentación que hace el Código de Napoleón de las relaciones laborales correspondientes a la etapa del capitalismo liberal. Estas se caracterizan porque la adquisición de la fuerza de trabajo se recubre formalmente por un contrato de arrendamiento que parte de la idea de la irrestricta libertad contractual. Estos antecedentes del moderno derecho del trabajo pueden verse con detalle en el libro de Graciela Bensusan, denominado La adquisición de la fuerza de Trabajo asalariada y su expresión jurídica el caso de México. UAM-Azcapotzalco, D.C.S.H. México 1983.
65. Jorge Luis Lanzaro. Classe Ouvriere et relations corporatives en Uruguay: reproduction de la Force de Travail, etat et systeme. Politique (1930-1985). (mimeo).  
 Tesis de doctorado para la Universidad de París VIII. Primera Parte. 1986. pp.
66. Ibid. Pág. 18.
67. La teoría de la función social de la propiedad jugó un papel importante en el Estado "intervencionista" y se convirtió en uno de los pilares ideológicos del Estado reformista burgués. Esta concepción de la propiedad se desarrolla primeramente fuera de las teorías jurídicas, en las teorías sociológicas, principalmente Augusto Comte. También fue un francés, León Duguit, quien sostuvo que "La propiedad no es un derecho; es una función

societal. El propietario, es decir, el detentador de una riqueza, tiene por el hecho de detentar esa riqueza, una función social a cumplir; en tanto que llena esta misión, sus actos de propietario son protegidos. Si no cumple o si cumple mal, si por ejemplo no cultiva la tierra, deja caer en ruinas a su casa, la intervención de los gobernantes es legítima para constreñirlos a cumplir sus funciones sociales de propietario, que consisten en asegurar el empleo de las riquezas que detenta de acuerdo a los fines a que están destinados". Citados por Jean Philippe Levy. Op. Cit. Pág. 105.

68. Negri, Antonio "John M. Keynes et la théorie capitaliste de l'état en 1929". La classe Ouvrière Contre L'Etat. Editions Galilée. París, 1978. pp. 29-30.

69. Luis F. Aguilar. Política y racionalidad administrativa. INAP, México 1982, pp. 79-80.

Según Antonio Negri, el sistema keynesiano, modelo del estado benefactor, sostiene que la figura jurídica e indirecta del intervencionismo estatal no es suficiente, no lo es en "el hecho de que el Estado garantice el pacto económico fundamental... es necesario que el Estado devenga en estructura económica y en tanto estructura económica, agente productivo. Es necesario que el Estado devenga el centro de imputación del conjunto de la vida económica". Op. Cit. pp. 52-53.

70. Estado, Poder y Socialismo. Ed. Cit. Pp. 210-214.

71. "El Estado Capitalista como abstracción real". Críticas de la economía política. Nº 12/13. Ed. El Caballito, México, D.F., 1979. Pág. 93.

72. Op. Cit. 1979, pág. 30.

73. Op. Cit. 1980, pág. 93.

74. El Capitalismo tardío. Ed. Era, México, 1979. pp. 469-470.

75. Op. Cit. 1976, pág. 10.

76. Pero Ernest Mandel la intervención estatal en los países avanzados se hace con el fin de resolver la crisis de un capitalismo maduro, mientras que en los atrasados cumple tareas que en otras latitudes ya se realizaron por estados absolutistas o que correspondieron a la Europa Central y Occidental de la segunda mitad del siglo pasado a principios del siglo XX. "El primero es el forceps que ayuda al nacimiento; el segundo el bisturí encargado de hacer desaparecer un tumor que reaparece con una regularidad inquietante". Tratado de economía Marxista. Tomo II, Era. México, 1972, pág. 1. 117-118.

Según José Luis Solís, en los países atrasados o "periféricos", existen estructuras sociales heterogéneas que le dan un sello y marca particular a las formas de intervención estatal, que en estos países cumple tanto una función de legitimación que asocia a "campos históricos de clases muy abigarradas". La primer función se orienta -en lo fundamental- al desarrollo de las fuerzas productivas que hacen aparecer al Estado como "productor" de las relaciones capitalistas y por la gestión de la fuerza de

trabajo, orientado más hacia su utilización -represión-integración- y en menor grado hacia su producción y reproducción.

En los países desarrollados, en cambio, es más importante la intervención del Estado sobre la tendencia a la perecuación de la tasa de beneficio y sobre la baja tendencia de la tasa de ganancia que sobre el desarrollo de las fuerzas productivas. Igualmente, la gestión de la fuerza de trabajo tiene más que ver con la socialización de su reproducción que con su utilización "Los límites del Estado de bienestar en la periferia capitalista". Estudios Políticos. Vol. 4, Abril-septiembre 1985. NO. 2 y 3 pp. 38-40.

77. Victor Manuel Moncayo. "El Estado como relación Capitalista". Formas de Estado. Cinep, Bogotá. 1979. pág. 85.
78. Eltmar Altvater. "¿Reestructuración o desmantelamiento del Estado social?". Estudios Políticos. UNAM F.C.P. y S. Enero- Marzo 1983. Nueva Epoca, Vol. 2. Nº.1 pp. 59-61.
79. Cristine Buci-Glucksman "las nuevas dimensiones de la proposición democrática hoy". Dialéctica. Año VI- Nº 11. Dic. 1981 UAP. pág.33.
80. Ignacio Perrotini y Eduardo Vega. "El 'Estado Providencia' y la crítica neoliberal". Estudios Políticos. Vol. 4. Abril-septiembre 1985, Nº. 2 y 3 pp. 11/12.
81. "A la pregunta de ¿qué es esa propiedad? (la moderna propiedad burguesa) sólo se podía contestar con un análisis crítico de la economía política, que abarcase el conjunto de esas relaciones de propiedad, no en su expresión jurídica, como relaciones de voluntad, sino en su forma real, es decir como relaciones de producción". Carta a J.B. Schweitzer , Miseria de la filosofía. Siglo XXI, Argentina, 1975. pág. 184.
82. Georgy Markus, Agnes Heller et. al. en Dictadura y cuestiones sociales. F.C.E. México, 1986, pp. 65-66.
83. "Mientras que la propiedad jurídica es un derecho de consumo cualquiera (en general del derecho de 'usar y abusar'; es decir, de consumir individualmente, productivamente o de enajenar-cambiar o de dilapidar). La propiedad económica de los medios de producción no consiste tanto en el 'derecho', sobre ellos como en poder consumirlos productivamente. Este poder no remite a un derecho, sino a una repartición de los medios de producción". Para leer el capital. Siglo XXI. México 1978, pág. 253.
84. Ibid. pág. 248.
85. "Sólo el momento de la libre enajenación descubre plenamente la esencia fundamental de esa institución aunque sin duda alguna la propiedad en tanto que apropiación haya existido antes como forma no sólo desarrollada, sino también muy embrionaria del intercambio". Teoría general del derecho y del Estado en el marxismo. Ed. Grijalbo, 1975, pág. 21.
86. "La propiedad en sentido jurídico nació, no porque a los hombres se les haya ocurrido atribuirse recíprocamente esa cualidad jurídica, sino por-

que sólo podían intercambiar mercancías poniéndose la máscara del propietario". Ibid. pág. 124.

87. El Capital, México, F.C.E. 1959 Tomo I, Cap. III, pág. 94.

88. En El Capital, Marx sostiene que "para que estas cosas se relacionen las unas con las otras como mercancías, es necesario que sus guardianes se relacionen entre sí como personas cuyas voluntades moran en aquellos objetos, de tal modo que cada poseedor de una mercancía sólo puede apoderarse de la de otro por voluntad de éste y desprendiéndose de la suya propia; es decir, por medio de un acto de voluntad común a ambos. Es necesario, por consiguiente, que ambas personas se reconozcan como propietarios privados". Ed. cit. Tomo I, Cap. II, pág. 48.

89. Reproducción y derecho de Propiedad, (mimeo) pág. 5. Subrayados en el original.

90. "Ya en un contexto anterior se mostró -nos dice H. Kelsen- que toda oposición entre lo 'político' y lo 'privado' en el terreno del derecho subjetivo no se da; que los derechos privados son derechos políticos en el mismo sentido de aquellos que así suele designar exclusivamente, puesto que ambos, aunque en forma diferente, implican intervenir en la así llamada formación de la voluntad del Estado".

Teoría pura del derecho. UNAM. 1961, México, D.F., Trad. J.R. Vernengo. pág. 288.

91. Guillermo O'Donnel. "Apuntes para una teoría del Estado". Revista Mexicana de Sociología. Año XL/Vol. XL/Nº 4 Oct-Dic. 1978.

92. "El derecho de propiedad sobre una cosa de un individuo consiste en que todos los restantes individuos están obligados a consentir la disposición que el individuo de hecho haga de la cosa, usándola, no usándola, e inclusive destruyéndola; y en que el individuo, en cuyo respecto los otros tienen esta obligación de hacer, cuenta con el poder jurídico tanto de disponer de la cosa mediante un negocio jurídico, como reclamar con una acción por el incumplimiento de la obligación pasiva pendiente sobre los otros, en el caso normal, corresponde a un mismo individuo la disposición de hecho y de derecho (a través del negocio jurídico) y, el ejercicio del poder jurídico. Este individuo es el propietario de la cosa". Hans Kelsen. op. cit. pág. 313.

## CAPITULO 3.

# LAS BASES DEL SISTEMA EJIDAL: ESTADO Y PROPIEDAD AGRARIA EN LA CONSTITUYENTE DE 1917.

### 3.1. Introducción.

Las relaciones jurídicas y políticas que surgen del movimiento armado de 1910 pueden ser radiografiadas en la estructura constitucional resultante de ese proceso. En ella cristalizan y se revela la composición de las fuerzas dominantes, el equilibrio entre las mismas y su relación con los grupos dominados. Su expresión más clara la encontramos en la regulación de las relaciones de propiedad, especialmente en el caso de la propiedad de la tierra. En su tratamiento constitucional se impusieron quienes dominaron en la gesta revolucionaria, tanto contra el régimen anterior como contra las fracciones opositoras al interior del movimiento armado. No obstante, las masas campesinas que no lograron alcanzar la hegemonía social y política, también tuvieron que ser tomadas en cuenta, a tal grado que constituyen uno de los objetos discursivos más recurrentes y una de las justificaciones ideológicas más importantes del proceso constituyente.

A partir de la constitución de 1917, las masas entran al escenario del poder estatal y se conforman en sujetos jurídicos, con capacidad para recurrir ante el Estado a reclamar sus derechos. De la misma manera, el Estado se erige en instancia justiciera y resolutora de los conflictos sociales, con amplias facultades para reorganizar y modificar la estructura de la propiedad de la tierra en el país. Ambas situaciones definen la estructura de poder derivada de la revolución y su marco legal fundamental: 1) Una transformación en el Estado que deviene más participativo y regulador del conjunto de la sociedad y; 2) las masas como factor subordinado de poder, pero con presencia real en la estructura estatal. Es decir, ahí se encuentran las bases de una forma de poder corporativo que se desarrollará posteriormente, sobre todo a partir de mediados de los treinta. (1)

El discurso de la constitución de 1917 en relación a la cuestión agraria juega una función estructurante de los agentes de esta propiedad y de su relación con el Estado. Organiza a los actores y define su papel en las relaciones políticas y económicas del país. Constituye relaciones económicas y coloca a los pueblos y comunidades como beneficiarios de una acción justiciera, cuya contrapartida fundamental es la dependencia y precariedad de su forma de propiedad. Por encima de los diversos tipos de propiedad de la tierra, el Estado se concibe y coloca como instancia predominante. La constitución, por tanto, no sólo habla de la sociedad civil y de su conformación, sino que también y sobre todo, es un discurso del Estado sobre sí mismo, organiza a los aparatos estatales, les otorga funciones y les atribuye poderes. Determina un tipo de administración y de poder político.

Esta magnífica presencia del Estado en las relaciones sociales nos lleva a postular un concepto amplio de propiedad que no se agota en el "derecho de propiedad" en cuanto definición jurídica y atribución de derechos y obligaciones, sino que toma también a la organización estatal. O sea, pues, que en el caso de la tierra, la propiedad se manifiesta abiertamente como problema político, como asunto estatal que tiene que ver con órganos y atribuciones públicas. La propiedad ya no es exclusivamente relación privada o de la sociedad civil, sino que se convierte en relación pública con mayor fuerza que nunca. Esta politización de la propiedad hace estallar -para algunos- la clásica división entre "derecho público" y "derecho privado" y propicia la postulación del "derecho social".

De lo anterior se desprende claramente que nuestro análisis en este capítulo corresponde al de un discurso jurídico-político privilegiado, cual es el discurso constitucional, un discurso producido en el seno de un juego de fuerzas e intereses que intentan transformar o modificar las relaciones

preexistentes, sobre todo las del poder, y constituir otras nuevas. De ahí que para abordar correctamente su enfoque, debamos considerar las condiciones institucionales, ideológicas, históricas y coyunturales en que se produce.

Siguiendo a Gilberto Giménez, haremos el análisis en sus fases pre-constituyente, constituyente y de codificación constitucional (2). Las dos primeras fases se verán someramente, sin que constituyan el objeto de nuestro estudio. Vastos y reconocidos trabajos han analizado los antecedentes de la Revolución de 1910 y su desarrollo; abundar en el tema no es nuestro objetivo.

### 3.2. Fase Preconstitucional.

Entendemos que en este apartado deberían tocarse los aspectos inmediatamente ligados como antecedente de la fase constitucional. Sin embargo, en razón del tema analizado consideramos conveniente hacer una síntesis histórica que abarque un período más largo, aunque brevemente tratado, acerca del problema de la tierra en el país. Sin este antecedente es muy difícil comprender, en toda su riqueza, a los diferentes agentes de la propiedad reconocidos en el seno de la constituyente.

#### 3.2.1. La Colonia.

La conquista española marcó una ruptura con las formas de tenencia de la tierra, así como del aprovechamiento y uso del suelo existentes en las diversas sociedades que se asentaban en el hoy territorio mexicano, antes del contacto con los europeos. Con la ocupación peninsular comienza el largo



proceso de despojo y sometimiento de las comunidades y pueblos indígenas, que alcanza su punto culminante en las postrimerías del siglo pasado.

Las primeras preocupaciones de la corona española se centraron en el establecimiento de reglas para ordenar la ocupación y el manejo de los territorios conquistados. Para ello dicta medidas que organizan a los pueblos españoles y constituyen o reconstituyen los de los indígenas. Un objetivo prioritario era asentar en pueblos a los vencidos tanto para su conversión al catolicismo como para dominarlos militar, política, administrativa y laboralmente (3).

El régimen legal que regula la tenencia de la tierra durante la colonia es bastante confuso y contradictorio, como resultado de la forma de creación del derecho en una monarquía absoluta. En la española, a pesar de que existe un intento de racionalización del derecho, los constantes cambios en la administración peninsular y en la Nueva España, hacen difícil encontrar todos los hilos de la madeja legal. No obstante, entre la dispersión y la contradicción, pueden encontrarse algunas medidas sobresalientes, contenidas en resoluciones administrativas y legislativas que permiten reconstruir la historia legal y real -aunque parcialmente- de la formación de la propiedad territorial en nuestro país. El derecho indiano se caracterizó por un casuismo acentuado, y por una reglamentación minuciosa, que expresaban el deseo de la corona de no perder el control de los puntos más finos de la vida colonial (4).

En la sociedad colonial existieron tres tipos de pueblos: 1) en los que ya estaban asentados los aborígenes al momento de la conquista; 2) las reducciones, misiones y pueblos fundados para concentrar a los indios dispersos y; 3) las ciudades y villas de españoles. Se intentó separar a los españoles

de los pueblos indígenas, aunque a la larga se dieron la interinfluencia y el mestizaje.

La Corona ordena la construcción de ciudades y da una serie de lineamientos para su conformación física -reglas ambientales, de aprovechamiento del suelo, etc.-. También apoya a las poblaciones formadas por iniciativa de los españoles, dotándolas de tierra (5). Las ciudades que se constitúan por ordenamiento oficial debían tener, además de su ejido, superficie de uso común denominadas propios y dehesas y tierras repartidas en lo individual a sus miembros (6). Estas divisiones en el tipo de tierra, abarcaron tanto a los pueblos indígenas como a los españoles. La doctrina y el lenguaje común posteriormente identificó con la palabra ejido a todo el conjunto de tierras concedidas a los pueblos para su uso común (7).

Los españoles no sólo se beneficiaron de tierras por el hecho de participar en la conformación de ciudades o pueblos, sino que también lo hicieron a través de las llamadas mercedes reales que retribuían servicios prestados a la corona o a través de las capitulaciones que otorgaban beneficios a los adelantados que dirigían las acciones de conquista. Las primeras resoluciones que regularon el otorgamiento de tierras a los particulares, fueron las dirigidas a favorecer a los soldados conquistadores según su categoría, destacando así las concesiones denominadas peonías y caballerías, que se otorgaban según el rango de sus beneficiarios. Cada uno de estos títulos denominaban una extensión y calidad de tierra que sería suficiente para alcanzar determinada producción, dentro del marco de pequeñas propiedades (8). Las peonías y caballerías no fueron, sin embargo, la base de la conformación de la propiedad de la tierra en la Nueva España, aunque en algunos casos se convirtieron en núcleos alrededor de los cuales se acumularon nuevos predios.

La corona española, por diversas razones, tomó medidas que reconocieron la existencia y personalidad jurídica a las comunidades, recogiendo tradiciones indígenas que reincorpora a instituciones castellanas. Diferentes cédulas y ordenanzas dispusieron el tipo y extensión de los terrenos reconocidos a los pueblos. Igualmente se concedieron usufructos y apropiaciones individuales (9).

Las medidas "proteccionistas" y el intento de imponer a un gobierno tutelar, no se contraponían a los intereses de monarquía, y en cambio permitieron un mayor control y una vigilancia constante sobre los vencidos. Además, justificaron un tratamiento desigual e inequitativo a los indígenas, aunque en algunos casos se cubriera con el manto ideológico de que se quería, a la larga, convertirlos en pares de los españoles. Desde entonces se conformó una comunidad indígena, definida en parte por las características de la nueva administración impuesta sobre los conquistados, que ejerció un control fundado en el carácter distinto y en la incapacidad de los aborígenes. Se generó, pues un derecho desigual.

También el gobierno colonial propició y se aprovechó de la estratificación existente al interior de las comunidades que, en algunos casos, separaba a los principales del común de los indígenas. Esta intermediación entre indígenas y poder colonial garantizaba la reproducción y cierto equilibrio al interior y hacía afuera de las comunidades.

De la breve descripción anterior se desprende que en la sociedad colonial existieron diversos regímenes jurídicos de la propiedad, según sus titulares, sobre todo privados y comunales. Pero la corona se reservaba el dominio eminente o directo de las tierras y las aguas, sin que ello significara una apropiación económica y productiva estatal, sino el establecimiento de un principio de garantía jurisdiccional, política, administrativa y legislativa.

No obstante, existieron terrenos baldíos y bienes realengos que estaban bajo el dominio más directo del aparato administrativo.

El dominio útil de los propietarios privados no estaba sujeto a limitaciones que lo aniquilaran o impidieran su transmisión y podía enajenarse sin autorización de la corona aunque tuviera su origen en una merced real. Sin embargo, la propiedad privada en los territorios de las Indias no dejó de estar sujeta a la expropiación forzosa, a embargos y confiscaciones, a empréstitos forzados a la corona y a intromisiones del poder estatal en la inversión de la renta de determinados bienes, en la explotación del ganado y en la prohibición o fomento de determinados cultivos (10).

Parece que el único caso de régimen de propiedad restringido era el de los indígenas, que estaba sujeto a revocación si no se cultivaban o si se abandonaban las tierras. El proteccionismo estableció también que los bienes pertenecientes a los pueblos serían inalienables e imprescriptibles (11). Cuando se permitió la enajenación se dificultaron las transacciones.

Pero las cédulas y resoluciones reales no fueron, necesariamente, los marcos exclusivos por los que se desarrollaron los acaparamientos y formas de tenencia de la tierra, sino que la realidad fue mucho más allá y tomó caminos no siempre delimitados por las reglas jurídicas. Todo el período colonial, a pesar del reconocimiento de tierras a los indios, fue un proceso de acaparamiento y conformación de grandes propiedades. En los peninsulares existía la ambición de convertirse en grandes propietarios, objetivo que alcanzaron tanto por vías legales como contrayiniendo al derecho.

Fueron varias las formas que asumieron los latifundios, como múltiples las maneras de acceder a ellos. Las primeras décadas de la conquista favorecieron a la ganadería extensiva y empezaron a surgir grandes propiedades que se dividieron entre los españoles. Estos rechazaron las peonías e inclu-

so las caballerías por considerarlas insuficientes y pobres. Por compra o acaparamiento de terrenos desocupados se hicieron de propiedades mayores. Los cabildos se convirtieron en repartidores de tierras. Las donaciones municipales engrosaban las haciendas y favorecían a los grupos locales de poder. También contribuyó de manera importante a la consolidación de la gran propiedad la concesión de estancias por el Virrey, que otorgaban un derecho definitivo y transmisible. Además, la conformación de una aristocracia fue una aspiración alcanzada a través de los mayorazgos que vinculaban la propiedad a un nombre, casa o título nobiliario.

Los funcionarios reales y encomenderos, aprovechando sus posiciones, se apropiaron de grandes extensiones, ya que si bien las encomiendas no transmitían directamente la propiedad del suelo, fueron un medio, al igual que los puestos públicos, para apropiarse ilegalmente de tierras (12). Las encomiendas decayeron en el siglo XVII pero habían servido para la creación de las primeras explotaciones agrícolas y ganaderas. La iglesia se convirtió en gran propietaria de tierras y algunas de sus ramas, como las jesuitas, fueron excelentes administradoras de explotaciones agropecuarias (13).

El acaparamiento ilegal de tierras fue posteriormente confirmado y regularizado mediante las composiciones ordenadas por la corona (14).

Podemos afirmar, entonces, que a pesar de las medidas de protección y tutela a los indígenas, el período colonial es un largo proceso de despojo y humillación para las razas vencidas y dominadas, en beneficio de españoles y criollos que se apropiaron de las mejores tierras de la Nueva España. Este largo proceso fue el que creó las condiciones que hicieron afirmar a principios del siglo XIX, al observador alemán, que "México es el país de la desigualdad. Acaso en ninguna parte la hay más espantosa en la distribución de fortunas, civilización, cultivo de la tierra y población" (15). De ahí que la In-

dependencia haya tenido motivaciones agrarias y que España haya intentado, todavía en 1810, evitar el conflicto con el reparto de tierras y la conducción de aguas a los pueblos indígenas (16).

Estimaciones sobre la tenencia y distribución de la tierra en la Nueva España en 1810, sin contar los terrenos después apropiados por los Estados Unidos, señalan lo siguiente:

Terreno de comunidades indígenas, incluyendo fundos legales, propios, ejidos y pequeñas propiedades particulares indígenas:	18,000,000 has.
Terrenos de los pueblos no indígenas, incluyendo el ocupado por ciudades, villas, minerales, etc.:	5,000,000 has.
10,438 haciendas y ranchos:	70,000,000 has.
Baldíos:	<u>100,000,000 has.</u>
TOTAL:	193,000,000 has. (17).

Las cifras son reveladoras de un gran acaparamiento de tierras por manos privadas. Muy probablemente, buena parte de los terrenos considerados baldíos, más del 50% del territorio nacional, pertenecieron a pueblos y comunidades. Sin embargo, el terreno reconocido como propiedad de los indígenas, poco menos del 10% del total, era mayor que el que poseerían un siglo después. La propiedad comunal logró sobrevivir en mejores condiciones durante la colonia que durante el siglo XIX, en que se desata un incontrolado proceso desintegrador fundado en el intento de imponer la forma de la propiedad privada, como paradigma de una sociedad que pretende abrazar los

principios del capitalismo liberal. Por eso, si bien la independencia tiene motivaciones agrarias, la Revolución de 1910 está más profundamente marcada por esta cuestión (18).

### 3.2.2 Liberalismo, gran propiedad y despojo.

Desde principios del siglo XIX se empieza a sentir en la metrópoli española la influencia de los principios de la revolución francesa. La constitución expedida por las Cortes de Cádiz en 1812 recoge algunos postulados liberales contenidos en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, y la Real Orden del 10 de junio de 1813 establece la libertad de industria y trabajo, poniendo fin a la ordenanza de gremios (19).

El influjo de los postulados de la ideología burguesa también se hace sentir entre los promotores de la independencia. Los Sentimientos de la Nación y la constitución de Apatzingan tienen una indudable carga de los principios extendidos a casi todo el mundo por los efectos del movimiento revolucionario de 1789. En el terreno de la propiedad, la primera constitución mexicana del siglo pasado dispone que este es un derecho general de todos los miembros de la sociedad y lo consigna, entre otros, como "el objeto del gobierno y el único fin de las asociaciones políticas" (Art. 24) (20). La abundante legislación orgánica que vino posteriormente -el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824, la Constitución de 4 de octubre de 1836, las Bases Orgánicas del 12 de julio de 1843 y la Constitución de 1857- colocaron en un lugar privilegiado al derecho de propiedad privada. A éste, nadie lo puso en duda, lo que se discutió fueron sus modalidades y formas de ejercicio, sobre todo tratándose de la propiedad de la tierra.

En efecto casi todo el siglo pasado está cruzado por las pugnas ideológicas y políticas en torno al problema de la propiedad rústica. Desde antes del inicio de la lucha independentista, esta cuestión ocupó las mentes más lúcidas de la sociedad colonial en agonía. Las cuestiones referentes a la distribución de la tierra y a su necesaria reordenación fueron temas centrales de quienes se ocuparon de los problemas sociales. Comienza a madurar, desde entonces, una idea reiterada en una importante corriente de pensadores mexicanos afiliados al liberalismo del siglo XIX: la propiedad sólo existente en el seno de la sociedad, por lo que debe estar limitada y subordinada al Estado y las leyes (21).

La propuesta recurrente a lo largo de casi todo el siglo pasado, es la que pugna por moderar a la propiedad, para crear a la pequeña y mediana propiedad como formas fundamentales de tenencia en el país. Para alcanzar este objetivo se postularon varias vías, las principales fueron:

- 1) La distribución de la tierra a través de la colonización de terrenos baldíos, y
- 2) la desamortización de los bienes sometidos al dominio de la iglesia y de los pueblos (22).

Detrás de esta política se encuentran también los objetivos centrales de incorporar la tierra a la libre circulación, introducir en las comunidades indígenas el sentido de la propiedad privada y reducir el poder político y económico de la iglesia.

El largo período de inestabilidad política de la primera mitad del siglo pasado impide llevar adelante los planes de transformación del régimen de la propiedad agraria, expresados en diversas leyes de colonización y decretos contra la propiedad del clero. Las constantes querellas intestinas, el



sectarismo y el caudillaje, tampoco permitieron la elaboración de un proyecto acabado de transformaciones. Este habría de ser alcanzado al calor de la lucha social y por otra generación y movimiento social: La Reforma.

Los liberales de la Reforma, impulsores de la Revolución de Ayutla, se propusieron transformar la estructura agraria existentes a mediados del siglo XIX y propinar así un severo golpe a la institución más beneficiaria de la misma: la iglesia. Esta institución, principal aliada de los conservadores, seguía poseyendo grandes extensiones de tierra al mediodía del siglo y conservaba aún gran poder político. Acabar con sus privilegios era tarea necesaria para equilibrar las relaciones políticas y económicas en el país, así como para desarrollar la agricultura. Los instrumentos para lograr este objetivo habrían de ser el derecho y la fuerza del Estado.

La primera medida importante y eficaz para debilitar el poder del clero se tomó con el Decreto de Desamortización de las Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y Religiosas de la República (Ley de Desamortización), expedida el 25 de junio de 1856 por Ignacio Comonfort, Presidente Sustituto de la República, y ratificada por el Congreso Constituyente del 28 de junio de 1856. Este decreto-ley, considerado el más importante de su época, no se planteaba principios sobresalientes en relación a una reforma agraria y, sin embargo, tuvo efectos en la estructura de la tierra, sobre todo por el uso adverso a las comunidades indígenas que le fue dado. Las tierras de éstas, consideradas corporaciones civiles, entraron en el proceso de movilidad mercantil y se acapararon por grandes propietarios. Los grupos despojados se quedaron sin posibilidad de defensa, ya que las comunidades perdieron la capacidad jurídica para poseerlas (23).

Sobre este período existe una amplísima bibliografía que no tiene sentido señalar en este trabajo.

Pero el golpe definitivo a la propiedad del clero lo habría de dar el Presidente Juárez con la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, expedida en Veracruz, en plena guerra civil, el 12 de julio de 1859 y por la que entraron al dominio de la nación "todos los bienes que el clero regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan" (Art. 1º).

En el seno del Congreso Constituyente de 1857 se dan profundas discusiones en torno de la propiedad y se hace presente el ala más avanzada del pensamiento liberal del siglo pasado, la que se ha identificado como representante del "liberalismo social mexicano" y que defendía una "concepción social del derecho de propiedad" (24). Sus exponentes más importantes fueron los diputados Ponciano Arriaga, José María Velasco e Isidoro Olvera. Pero sus propuestas de realización de una reforma agraria, dotación y restitución de tierras y aguas no prosperan sino hasta la constituyente de 1917. La de 1857, se signó por el más puro individualismo (25).

En efecto, la constitución de 1857 con su señalamiento de que "ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces...", colocó a las comunidades en una situación de debilidad frente a los particulares que codiciaban sus tierras y frente al Estado. Los intentos de los pueblos por defenderse de la desamortización y el despojo descarado, se veían frustrados al no ser reconocida su personalidad por tribunales y autoridades que se apoyaban en el artículo 27 de aquel cuerpo normativo. Esta concepción sustentó a la legislación posterior en la materia, sobre todo la porfirista.

El porfiriato constituye, en muchos sentidos, la continuidad de la política iniciada por los liberales. El régimen de Díaz busca impulsar el progreso y acabar con la anarquía reinante. Para ello construye un gobierno fuerte que apoya a los portadores de ese progreso: los propietarios privados. Se pasa del inicial postulado, favorecedor de la pequeña propiedad, al apoyo sin límite de la gran propiedad. En realidad todos los intentos del siglo por desarrollar la pequeña propiedad habían tenido poco éxito. Las leyes de colonización no habían caído en terreno propicio. Díaz reconoció tal situación y al final desistió de ese propósito.

Si bien la propiedad privada individual ocupó un lugar y obtuvo un apoyo indiscutible en la Constitución de 1857 y en los códigos civiles de 1870 y 1884, influenciados por la legislación Francesa y Española, Díaz fue más lejos y conformó toda una estructura legal y administrativa al servicio de aquella. Durante su gobierno se tomaron medidas y dictaron leyes que abarcaron casi todas las actividades productivas (minería, petróleo, comercio, ferrocarriles, tierras, etc.), pero, al final, la forma de propiedad más beneficiada fue la gran propiedad territorial. La Ley de Colonización de 1883, la de Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 1894 y la de Aprovechamiento de Aguas Federales, del mismo año, fueron instrumentos eficaces en la consolidación de las grandes propiedades a costa de las comunidades indígenas y de los terrenos nacionales (26).

Copiosa y bien detallada es la bibliografía que analiza el proceso de transferencia de la propiedad comunal y nacional a manos de compañías deslindadoras, concesionarios y grandes terratenientes, resulta, por tanto, innecesario y poco pertinente hacer su revisión. Simplemente constatamos su realidad y nos limitaremos a sacar algunas conclusiones políticas de estos acontecimientos (27).

El individualismo capitalista y el derecho a la propiedad privada, consustancial al mismo, dada la debilidad de la comunidad frente al resto de la sociedad, operaron a favor del despojo de los pueblos. El nuevo derecho capitalista a la propiedad libre condujo a sus miembros a la pérdida de toda forma de propiedad. La igualdad formal los alejó de la igualdad real al ser desiguales en experiencia, cultura, educación, riqueza y saber respecto de las clases dominantes de la sociedad. De ahí que algunos defensores de los pueblos tuvieran que recurrir a argumentaciones jurídicas en las que se invoca al proteccionismo de la legislación colonial (28).

El cuadro social agrario para 1910 era el siguiente: las haciendas y ranchos abarcaban casi el 82% de todas las comunidades habitadas de México. Especialmente en el norte y en el extremo sur, las haciendas absorbían desde el 54 al 90% de los pueblos. De las 69,549 comunidades de menos de 4 mil habitantes existentes, 56,825 -el 81.7%- estaban situadas en haciendas y ranchos, y 11,117 -el 15.98%- eran de poblados libres (29).

El censo de 1910 arrojó el dato de que México tenía 15 millones 160 mil habitantes. La población económicamente activa en el campo se componía por 830 hacendados, 410, 345 agricultores y 3 millones 123 mil 975 jornaleros. Jesús Silva Herzog estima, con base en el mismo censo, que 12 millones de habitantes, el 80% de la población, dependían del salario rural y que 96.9% de los jefes de familia campesina no eran dueños de un pedazo de tierra (30). La situación de la tenencia, podrá observarse, era más grave que la calculada para un siglo antes. La estructura y el acceso a la propiedad estaban azolvados, requerían de un drenaje profundo. El movimiento armado de 1910 intentó hacerlo.

Por supuesto que el proceso de acumulación de tierras por particulares no se sustentó exclusivamente en las leyes que lo favorecían. También mili-

taron a su favor el conjunto de la política de Díaz y la compleja red de relaciones sociales que dominaban la época. Todo el aparato judicial, militar y administrativo estaba al aservicio de los grandes propietarios. El gobierno se justificaba en el apoyo a la propiedad privada. Esta sin aquél no hubiera sido nada. El Estado se convierte en elemento de las relaciones de propiedad. El discurso legal y político del régimen olvida toda referencia a la vida de las masas. En ningún momento se reconoce el deber estatal a esa sociedad cada vez más despojada y debilitada. La gran concentración de la propiedad no fue un hecho casual, fue un acontecimiento dirigido y patrocinado desde el poder político (31).

El estado mexicano de fines del siglo XIX, que se basaba formalmente en los principios de la administración y legislación liberales, fue profundamente intervencionista -aunque no en el sentido moderno- pero no sólo para acrecentar su propio caudal, ni para engrosar sus actividades como acaparador de unidades de producción, sino para reorganizar la economía de una manera tal que beneficiara a unos cuantos hacendados e industriales. Para ello había que destruir los obstáculos que la historia, la tradición y las formas comunales de propiedad imponían. Transformar el país, "modernizarlo", no podría realizarse sin la presencia activa de un Estado que asumiera como tarea propia el arrasar con todos aquellos que no entendían la necesidad del "orden" y el "progreso" o no estaban capacitados para participar en él sino como espectadores actuantes subordinados. El intervencionismo del Estado no sería para estatizar a la sociedad sino para profundizar su privatización. El discurso, las leyes y la administración del Estado que surge de la Revolución, habrían de darle la vuelta, a su manera, a esta política y relaciones sociales. Sin embargo, esta política se enfrentaría, al paso del tiempo, a nuevas contradicciones.

### 3.3. Fase Constituyente y de codificación constitucional.

En este apartado analizaremos conjuntamente ambas fases en virtud de que por la forma en que se aprueba el artículo 27 constitucional, resulta un tanto difícil y sin sentido separarlas. No parece oportuno aislar el estudio de los documentos e intervenciones que anteceden al discurso de la ley, del análisis de ésta. La escasa discusión del aspecto agrario en el seno de la constituyente, aunque ampliamente analizado en las comisiones especializadas durante el proceso legislativo y en el curso de la lucha armada, es muestra de la relativa homogenización existente en el grupo constituyente en relación a éste tema y del amplio consenso que en su seno había adquirido la necesidad de regular la propiedad de la tierra. De ahí que analicemos dentro del mismo nivel tanto el discurso del legislador y el discurso de la ley al tratar este asunto específico.

#### 3.3.1. El escenario político-militar.

Bajo las condiciones estructurales que hemos descrito someramente en el apartado anterior se desarrolla a principios del siglo, el movimiento armado más grande y extenso de la historia mexicana, cuyos efectos siguen marcando hasta nuestros días las formas del poder político y las relaciones jurídicas y sociales dominantes en la sociedad mexicana. Casi ningún aspecto de la vida de hoy puede ser comprendido cabalmente sin recurrir a esa fuente originaria que, aunque cada día pierde más su fuerza y se aleja de su

capacidad transformadora y rectora, sigue siendo punto de referencia obligada. Quizá no haya otro aspecto de nuestra realidad en que podamos decir con tanta convicción lo anterior como en el caso de la propiedad de la tierra y sus agentes principales.

Ha sido ampliamente estudiado el proceso por el cual la Revolución Mexicana, que en sus direcciones burguesas iniciales buscaba un simple cambio de gobierno, con escasas propuestas de reformas sociales, se transforma, por la fuerza de los hechos y por la irrupción de amplios grupos sociales en su seno, en un movimiento que tiene que plantearse importantes transformaciones como única manera de sobrevivencia y estabilización. De ahí que las fracciones burguesas y pequeño-burguesa de la lucha armada hubieron de aceptar y encabezar, aunque con matices y mediaciones, importantes demandas populares que se expresaron tanto dentro como fuera de sus contingentes armados (32). Las direcciones militares de la Revolución, pronto se tuvieron que convertir en direcciones políticas. Aún las más alejadas de los sentimientos y vidas de las masas tuvieron que manejar esperanzas en reformas que mejoraran las condiciones de vida de éstas y permitieran ganar consenso popular. Las más atractivas para la población serían aquellas que ofrecieran el reparto de tierras.

Después del amplio acuerdo entre todas las fuerzas opositoras a la usurpación huertista, en el seno del Constitucionalismo se presentan profundas divisiones expresadas de manera clara y directa por el separamiento del villismo y su alianza con el zapatismo, única fuerza campesina independiente de toda dirección burguesa durante el movimiento armado. Esta alianza entra en crisis a principios de 1915, al derrumbarse el gobierno de la Convención de Aguascalientes y en pocos meses pierde el dominio militar y social que a finales de 1914 se extendía a casi todo el país. La incapacidad

histórica y social de las fuerzas zapatistas y villistas para sostener la dominación política y militar del país, cedió terreno al carrancismo, que pronto recuperó las posiciones perdidas.

Los golpes mortales propinados al villismo a mediados de 1915, abrieron el camino al dominio indiscutible del constitucionalismo sobre el resto del país. Al zapatismo, simplemente se le mantuvo a raya y sin darle oportunidad de extenderse más allá de sus dominios naturales en las zonas localizadas en Morelos y Guerrero. El golpe final le sería dado años después.

Pero el combate al villismo y al zapatismo no sólo se plantea en el plano militar, sino también en el político. Los dirigentes más lúcidos del constitucionalismo habían comprendido en el transcurso de la lucha armada la necesidad de las reformas sociales, como mecanismo privilegiado para alcanzar la hegemonía sobre los otros grupos sociales. Pero si bien las propuestas más importantes -adiciones al Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914, expedidas en Veracruz y la Ley del 6 de enero de 1915, expedidas en el mismo puerto- llegaron un poco tarde, se dieron a conocer bajo una situación que todavía permitía recuperar a las masas dirigidas por las fuerzas opositoras y mantener cohesionada a la propia oficialidad constitucionalista. Esta, que en buena medida deseaba transformaciones sociales, encontró en los decretos de Veracruz y en las medidas dictadas por Obregón -contra encarecedores, al retomar la Ciudad de México en 1915, y a favor del pago de salarios mínimos, en plenos combates en el Bajío-, objetivos más claros en la lucha revolucionaria.

La necesidad de imponerse a las fuerzas "enemigas de la nación" -así se denominaba a villistas y zapatistas en el discurso de Carranza- y de legitimar a las fuerzas sociales dominantes, convirtiéndolas en Estado regido por la ley, alcanza su punto culminante en la Constituyente de 1917. El de-



creto del 14 de septiembre de 1916, que sienta las bases para convocar al Congreso Constituyente, deja claro que lo perseguido es "una paz estable" y que "el régimen legal se implante sobre bases sólidas en tiempo relativamente breve y en términos de tal manera legítimos que nadie se atrevería a impugnarlos". (33).

Las condiciones políticas y militares del país hacia fines de 1916 y la forma en que se convocó a la Constituyente de Querétaro, garantizaron que en ésta se encontraran representadas exclusivamente las fuerzas triunfadoras del proceso revolucionario. Estas dominaban el 80% del territorio nacional y exigieron subordinación al constitucionalismo a los diputados elegidos a la Constituyente. No es nuestro propósito, y rebasa los fines de este trabajo, analizar la personalidad e historia de cada uno de los diputados constituyentes, pero es notorio que existía un alto grado de homogeneidad entre los mismos en relación, sobre todo, a la cuestión de la tierra, a pesar de que por su origen tenían una gran diversidad que "iba de obreros mineros o textiles en una punta, a profesionistas muy exitosos en la otra con pequeños comerciantes, terratenientes, periodistas, poetas y maestros en el medio" (34). Las pugnas iniciales que se dieron entre el grupo de la mayoría y el de los llamados "renovadores", ligados estrechamente a Carranza, no alteraron el orden de la discusión ni enfrentaron abiertamente a los participantes en ese proceso jurídico político. El respeto y adhesión al "Jefe", don Venustiano Carranza, proclamado por todos, les daba una mayor unidad. Sin embargo, es notable el hecho de que ante un grupo amplio y donde no todos eran participativos destacaran grandes personalidades que se convirtieron en el motor de las discusiones y de la responsabilidad legislativa (35).

Por eso la constituyente no fue el escenario de todas las fuerzas que habían luchado contra la dictadura de Díaz y el gobierno Huertista. En ella

sólo se encontraron las diversas facciones que lucharon al interior del constitucionalismo, más bien del carrancismo. Fue el pacto mínimo de éstas para crear una base de acuerdo común sobre el destino nacional, entre las cuales había fuerzas que querían sinceramente y con pasión llevar justicia a las masas, principalmente a los campesinos. Muchos dirigentes medios y altos del constitucionalismo habían luchado y esperado largos años para alcanzar transformaciones sociales profundas. Algunos, incluso, ya habían iniciado, como jefes militares, el reparto de tierras<sup>(36)</sup>. Por eso después del triunfo constitucionalista y de la relativa pacificación del país, no podía alegarse, como lo hizo Carranza en 1913, al expedir el Plan de Guadalupe, que todavía no era el momento de las nuevas propuestas de transformaciones sociales<sup>(37)</sup>.

En el seno del constitucionalismo había una ideología latente que concebía a la revolución como el medio para alcanzar mejores niveles de vida para la población. Además, existía la tendencia a cristalizar las luchas, sus triunfos y la nueva correlación de fuerzas en dispositivos jurídicos. El discurso jurídico siempre tuvo un rango superior y un gran prestigio. La ley era vista no sólo como la forma de legitimar al nuevo Estado, sino también como la portadora de mecanismos de redención social. "Recuerdo -dice D. Bórquez- que en los campamentos militares, lo mismo en Celaya que en Trinidad, en Saltillo o Agua Prieta, el tema de la conversación era siempre el mismo: qué leyes habría que dictar, para resolver la condición precaria en que se hallaban las clases laborantes de México" <sup>(38)</sup>. Sin embargo, para entonces no existía un concepto acabado sobre la reforma agraria, sino un "cúmulo de ideas mal formadas", -como dice Cumberland-. Para unos se trataba de la restauración de comunidades, y para otros del establecimiento de un campesinado independiente o el desarrollo de mecanismos que incrementaran la pro-

ductividad agrícola, aunque todos estaban convencidos, que el centro del problema era la hacienda. "Pero la reforma agraria como un concepto orgánico, como el acercamiento sistemático a un problema económico y social, prácticamente no recibió atención por parte de los constitucionalistas... Todos los revolucionarios devotos aceptaban la necesidad de una reforma, pero ninguno sabía la forma que ésta debía adoptar". En relación al ejido, Carranza "sólo deseaba reparar una injusticia, no crear un nuevo sistema de tenencia de la tierra" (39).

Pero indudablemente que las masas campesinas y obreras que participaron en el seno del constitucionalismo esperaban algo de sus dirigentes. Leyes y medidas tendientes a sacarlos de la postración social eran una esperanza y demandas reales. Por eso, buena parte del discurso constituyente busca permanentemente justificarse en aquéllas. La revolución aparece aquí como un movimiento que sólo puede ser justificado en y por las masas. De ahí que el Proyecto de Constitución, presentado por Carranza, profundamente liberal e individualista, haya sido superado por los constituyentes y aquél se haya visto obligado a aceptar la nueva Constitución (40).

### 3.3.2. El Marco Político Constitucional.

La constitución de 1917 no se aleja de los principios liberales del siglo anterior, que ya estaban recogidos en la constitución de 1857, referentes a la igualdad ante la ley, las libertades de expresión, impresión, asociación, tránsito, etc. En el artículo 5º se garantiza la libertad de profesión, industria, comercio y trabajo. Los artículos 14 y 16 protegen a la propiedad privada a través de las garantías de seguridad y legalidad, respectivamente. El

artículo 28, en un afán decimonónico, prohíbe los monopolios. Se recupera, además, los principios liberales impuestos por la Reforma desde el siglo XIX mediante la ratificación de la educación laica en el artículo 3º, de la nacionalización de los bienes de la iglesia en la fracción II del artículo 27 y del carácter civil del matrimonio. Igualmente se desconoce la personalidad jurídica a la iglesia y se limita al ejercicio del culto en el artículo 130 constitucional.

Sin embargo, el ala más radical de los diputados constituyentes, influenciada por la presión popular, quiso ir más lejos de aquello que postulaban las doctrinas constitucionales liberales y plasmó en la normativa fundamental importantes dispositivos que significaron principios de justicia social que respondían a las exigencias de las masas campesinas y trabajadoras, actores destacadas de la Revolución (41). El artículo 27 constitucional devolvió la personalidad jurídica a los pueblos para explotar y poseer tierras y reconoció sus derechos para reclamar la restitución y dotación de éstas. El artículo 123 dispuso una serie de derechos mínimos de los trabajadores que regulan la extensión de la jornada, las condiciones de desempeño del trabajo, la protección para los niños y mujeres, el ejercicio de la huelga, la asociación sindical y la forma institucional de resolución de sus conflictos con los patrones, entre los más importantes. En estos dos artículos se encuentra el reconocimiento de la existencia social y como fuerza real de las clases campesinas y obreras, pero de ninguna manera significa que se les reconozca un papel predominante en la conducción de la sociedad. Se trata, más bien, de un intento por moderar el conflicto de clases, aceptando su existencia y regulando su control, pero sin trascender la estructura clasista de la sociedad. Se concibe a la acumulación capitalista como compatible con ciertos derechos de las masas, consintiéndose explícitamente el derecho a la propiedad

privada y la ganancia de los patrones (42). Ello no obstaculizó, tampoco, que el gobierno fuera colocado como un poder superior y con la capacidad de regular el conflicto de clases. Se logra así, un híbrido social, legislativo y político, que partiendo de una actitud de protección de las formas de propiedad comunal y de regulación intervencionista moderna, impide el triunfo absoluto de un liberalismo a ultranza.

En efecto, las atribuciones constitucionales otorgan un gran peso al estado y acrecientan considerablemente la fuerza estatal. Pero esta fuerza no proviene exclusivamente de las facultades represivas consustanciales a todo Estado, sino de la posibilidad de ganar consenso social en la medida en que adquiere una serie de recursos políticos derivados de su capacidad para atender y resolver las exigencias de las diversas clases. Esto significa la posibilidad de mediar en los conflictos y ganar así la imagen de un árbitro social que otorga a cada quien lo que le corresponde y coloca a cada clase en su lugar. De esta manera el Estado se ubica como la figura predominante en el escenario político y a la que tienen que recurrir tanto las clases subalternas como las dominantes para pujar por el aseguramiento de sus intereses concretos. En particular, aparece el Estado como un gran aliado y protector de las clases populares en la medida en que éstas encuentran en la administración pública a aparatos especializados que se encargarán de atender y resolver sus problemas. En este sentido, los derechos a la tierra y a mejorar las condiciones de trabajo no serían asuntos que competieran exclusivamente a los beneficiados, sino que también se convierten en temas de la política estatal. De ahí que el avance en el derecho de aquellos y en el reconocimiento a sus intereses se presente también como una cuestión subordinada a la gestión político-administrativa. Por sus orígenes revolucionarios, el nuevo Estado se autodenomina como Estado de la mayoría, como defensor y ejecu-

tor de políticas que eleven los niveles de vida de la población trabajadora y que la alejen de la miseria social (43). Toda esta política tendrá que darse, por supuesto, dentro de los propios marcos constitucionales que el mismo Estado ha creado. Esto ocurre así porque el Estado se presenta como un Estado de Derecho, como un poder político que tiene delimitadas sus posibilidades de acción dentro del marco legal constitucional y las leyes reglamentarias. Esto significa que, dado el carácter de la estructura constitucional, si bien el Estado se reconocía a sí mismo como una fuerza que no transformaría sino que, al contrario, desarrollaría las relaciones capitalistas, tampoco aceptaba ser el Estado de los capitalistas, sino de toda la sociedad en su conjunto y con un compromiso histórico consistente en hacer justicia a los explotados (44).

El proceso señalado significó que el Estado que surge de la Revolución 1910 se convierte en un componente de primera importancia para el funcionamiento de la sociedad y la economía, al colocarse en el centro mismo de las relaciones de producción a través de la regulación y control de las relaciones de trabajo económicas y jurídicas de propiedad. En esto no se apartaba de las características intrínsecas al Estado Capitalista, pero agregaba una conformación especial derivada de su mayor intervención en el centro de los conflictos sociales como resultado de sus propias condiciones originales de gestación (45).

Este novedoso intervencionismo de ninguna manera puede atribuirse a la adopción de teorías especiales que lo postularan, a pesar de la recuperación de principios del liberalismo social del siglo XIX, ni a necesidades impuestas por el desarrollo mismo de las relaciones económicas. Más bien parece ser el resultado de las exigencias propias de las fuerzas y relaciones políticas de la Revolución Mexicana, caracterizada por la presencia magnífi-

ca de las amplias masas campesinas y trabajadoras en el seno de sus fuerzas motrices. Presencia que si bien no alcanzó a construir una alternativa propia de poder y de organización del conjunto de la sociedad, sí llegó a expresarse en frentes independientes a las direcciones burguesas y pequeño-burguesas de la Revolución, logrando influir por su propia fuerza a la ideología y al comportamiento de esta dirección (46).

En efecto, si bien es cierto que el zapatismo y el villismo, desde una posición independiente del carrancismo, no lograron presentar programas alternativos al desarrollo capitalista, sí plantearon demandas concretas y muy claras como lo eran la restitución y el reparto de tierras. Las organizaciones obreras, que no alcanzaron la independencia de la dirección constitucionalista, también plantearon sus demandas puntuales, aunque tampoco revolucionadoras de las relaciones sociales. De esta inmensa realidad política no podían desentenderse quienes quisieran construir un gobierno viable y alcanzar la hegemonía y el consenso social. Quedó muy claro, como lo reflejan las opiniones de los hombres de entonces y las discusiones en la Constituyente de Querétaro, que en el México de 1917 no podía gobernarse sin ofrecer algo a las masas y sin recoger en el seno del Estado, en su discurso legal y político y en sus aparatos, las demandas más sentidas de la población. El que se pudiera manipular, controlar y hacer demagogia con aquellas demandas no era sino el resultado de la posición subordinada en que quedaron las masas que lograron la hazaña de la Revolución Mexicana al no poder construir un gobierno y poder propios. Las direcciones burguesas de la Revolución, con sus diferentes tendencias, fueron las más capaces para dirigir el proceso de creación del nuevo Estado, pero en éste -y en su estructura legal- quedó marcada, hasta nuestros días, la presencia de las luchas populares que,

con sus fuerzas y debilidades, ayudaron a conformarlo tal y como hoy lo conocemos.

En las relaciones de propiedad ejidal y del movimiento campesino con el Estado, este proceso se muestra claro. A analizarlo desde esta perspectiva nos dedicaremos más adelante.

### 3.3.3. Se definen los agentes de la propiedad.

Como se dijo, ningún aspecto llamaba más la atención de los revolucionarios de 1910-17, que el referente al tratamiento que habría de darse al régimen de la propiedad en el país y sobre todo al de la propiedad de la tierra. A este respecto se expidieron en el curso de la lucha, diversos programas y planes que tomaban como materia única o fundamental la reorganización de la propiedad territorial. En el seno de las fracciones dominantes de la revolución también se dió esa preocupación. De ahí que la constituyente no haya podido soslayarlo. Sin embargo, el artículo 27, aprobado por esta convención creadora del ordenamiento jurídico fundamental del país, fue más allá del problema de la tierra y recogió otros contenidos normativos que tenían que ver con las diversas formas de expresión y regulación de la propiedad privada. Efectivamente, en el artículo 27 constitucional no sólo quedaron plasmados los principios básicos de la propiedad y derechos agrarios, sino que también se establecieron las reglas más importantes a las que se sometía la propiedad privada en cualquiera de sus manifestaciones, así como aquellos recursos que pasarían a formar parte del patrimonio nacional. El artículo que comentamos sería la expresión legal del tipo de propietarios que se quiso existieran en el país y de sus relaciones con el Estado. Este aparece con un



papel destacado, como elemento mediador del aprovechamiento económico y protector de la titularidad jurídica de las diversas formas de propiedad, así como agente propietario directo en ciertas actividades y bienes.

Lo anterior significa que a partir de 1917 las formas de propiedad económica y jurídica del capitalismo asumen en México una mayor complejidad, que se deriva de las diversas envolturas legales que las contiene y de las relaciones jurídicas y políticas a las que se somete. Se reconocen, formalmente, tres tipos de propietarios: 1) la nación, representada por el Estado; 2) Los individuos particulares, y 3) los pueblos y comunidades agrarias.

Es conocido que ninguna de las fuerzas sociales representativas que se expresaron en el proceso revolucionario se opuso a la existencia de la propiedad privada, ni excluyeron como agentes importantes del proceso económico a los particulares. El anarquismo de Ricardo Magón no alcanzó a tener una significativa implantación social y su influencia se redujo. El anticapitalismo "objetivo" de Zapata no alcanza a proponer un modelo social que eliminara a aquella (47).

No obstante lo anterior, del proceso constituyente resultaron algunas instituciones e individuos, excluidos de la capacidad para adquirir la propiedad de ciertos bienes -iglesia, instituciones de beneficencia y sociedades por acciones- y todos los sujetos jurídicos tendrían incapacidad respecto de los bienes que el Estado se reservaba para sí. Además, los extranjeros no podrían obtener el dominio de tierras y aguas en el país, salvo que convintieran en no invocar la protección de su gobierno, y en ningún caso les sería posible adquirir el dominio directo en una franja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas. Fuera de estas incapacidades no habría imposibilidad alguna para adquirir la propiedad privada en México, quedando la propiedad industrial libre de toda limitación, salvo la que esta-

blecieran las leyes y reglamentos que ordenaron su funcionamiento y explotación.

Los nuevos principios constitucionales colocaban por encima de los propietarios privados o colectivos a las atribuciones del Estado para afectar sus bienes, dejando a la propiedad privada en una situación de debilitamiento jurídico.

Los constituyentes de 1916-17 le otorgaron a la figura de la expropiación un rango distinto al tradicionalmente jugado. De ser instrumento clásicamente utilizado para el desarrollo urbano, embellecimiento de ciudades o para la apertura de vías de comunicación, pasa a ser concebido como un medio para realizar justicia a demandas sociales y para alcanzar fines más amplios del Estado. Para ello, reconocieron dos tipos de expropiación de la propiedad privada, mismas que, a su vez, se llevarían a cabo por procedimientos distintos. De un lado, como correlato del derecho de los pueblos a ser dotados de ejidos se otorgaron facultades al Ejecutivo Federal para que por cuenta del gobierno expropiara a aquellos propietarios de tierras que excedieran los límites legales en la extensión de sus propiedades. Esta expropiación se regiría por el mismo artículo 27 y las leyes reglamentarias en materia agraria. La expropiación tiene en este caso un claro objetivo de instrumento de redistribución de la tierra y consecución de justicia social cuya aplicación y eficacia respondería de manera directa a la correlación de fuerzas y las luchas campesinas.

Por otro lado, se recoge lo que sería en estricto sentido la expropiación por utilidad pública. El segundo párrafo del artículo 27 constitucional establece que las "expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". El mismo artículo otorga amplísima facultades a las legislaturas federal y locales para señalar las causas de utilidad

pública y deja en manos del Ejecutivo la declaratoria de cuando es el caso de que un bien o conjunto de bienes deben ser expropiados por así convenir a la utilidad pública fijada por las leyes. De esta nueva constitución sale fortalecido el Poder Ejecutivo al quedar en sus manos el procedimiento expropiatorio en tanto procedimiento administrativo y al estipularse que la indemnización ya no sería pagada con anticipación a la ocupación de los bienes expropiados, como lo exigía la constitución de 1857, sino cuando el Ejecutivo lo considerase conveniente (40).

Además de la expropiación, el artículo 27 recogió en su tercer párrafo las facultades necesarias para que el Estado pudiera limitar y orientar, a través de las leyes y la administración, el ejercicio del derecho de propiedad privada y el uso productivo de los bienes particulares. Esto ocurre así al reservarse a la nación "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, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana". Este párrafo significó una ampliación de las posibilidades jurídicas para que pudieran imponerse limitaciones generales a la propiedad privada. Aquí tampoco se trata, obviamente, de un obstáculo insalvable al desarrollo de la propiedad privada pero sí una sugerencia de que su ejercicio incontrolado puede traer males sociales.

#### 3.3.4. La Propiedad Privada como forma privilegiada.

El debilitamiento jurídico de la propiedad privada a que hemos aludido, en ningún momento significó que ésta no fuera vista como la forma de apro-

piación dominante. Ninguno de los documentos bases de la discusión del artículo 27, como tampoco las intervenciones de los diputados constituyentes dejaron de darle una importancia primordial. En todo el discurso constituyente aparece la propiedad privada como la forma privilegiada y el tipo de propiedad a que se debe aspirar para desarrollar el país. Este referente aparece como constante tanto en las dos exposiciones de motivos elaboradas por las comisiones encargadas de proponer los proyectos de artículo 27, como en las intervenciones más importantes en torno a este artículo: las de los diputados Luis T. Navarro, Juan de Dios Bojórquez y Heriberto Jara.

En la exposición de motivos de una comisión voluntaria, dirigida por Pastor Rouaix, encargada de preparar un proyecto de artículo 27 constitucional, cuya elaboración estuvo a cargo de Andrés Molina Enríquez, se reconoce a la propiedad privada plena como la forma a la que deben aspirar tanto la propiedad ejidal y comunal como las posesiones de hecho. De acuerdo con esa propuesta, las leyes considerarían, a partir de la nueva constitución, sólo dos tipos de propiedades: las privadas perfectas y las restringidas. Estas, que corresponderían a las de los pueblos, permanecerían así "mientras no se incorporan a las otras por la repartición, para que entonces no puede más que un sólo grupo que deberá ser el de las primeras"(49)

En la exposición de motivos del dictámen que en definitiva fue sometido a la constituyente se reconoce a la propiedad como un derecho natural y se sostiene que el "afán de abatir la propiedad individual inmueble no puede considerarse en su esencia sino como una utopía..."

Si bien el Diputado Navarro propone un derecho superior de la nación para que transmita la propiedad, entiende que tal distribución se haga en base a repartos individuales. El Diputado Bojórquez reclama atender no sólo a los ejidos sino también a los propietarios privados.

Sin embargo, la cuestión no queda claramente comprendida si no agregamos otros rasgos comunes a todo el discurso constituyente: 1) la condena al Latifundismo, 2) la defensa de la pequeña propiedad, y 3) la propuesta del reparto.

Un aspecto recurrente en los textos discursivos que hemos señalado, lo constituyente la denuncia del acaparamiento de tierras como el causante principal de todos los males nacionales y del descenso en la producción agrícola. Con diversas palabras se reitera la condena al latifundio como uno de los principales problemas que obstaculizan el desarrollo del país

De ahí que la condena no sea contra la propiedad privada en general, sino contra la gran propiedad improductiva. El prototipo de propietario deseado es el del pequeño propietario. En éste se espera hacer descansar la recuperación nacional y la estabilidad del país. En su organización, se concibe, están las bases de una nueva nación. Por eso, a pesar de que se postula la restitución y dotación de tierras a los pueblos, se espera que el reparto fundamental de la tierra provenga del fraccionamiento de latifundios que beneficien a pequeños propietarios privados. El pequeño propietario individual sería el tipo privilegiado cuya forma de tenencia no estaría sujeta a restricciones especiales: como ocurre con la propiedad ejidal, como lo veremos más adelante.

### 3.3.5 La propiedad originaria: concepto complejo.

¿Qué alcances se quiso dar, entonces, al primer párrafo del artículo 27 que postulaba la propiedad de la nación sobre tierras y aguas?

Las primeras palabras del artículo 27 constitucional conformaron la declaración ideológica más socorrida para descifrar supuestos principios constitucionales que le otorgan el ente abstracto Nación un poder absoluto e

ilimitado sobre la propiedad raíz en México. El principio de que "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada", ha sido objeto de interpretaciones que no corresponden a lo que efectivamente se desprende desde el punto de vista jurídico, político e histórico de este primer párrafo del artículo 27.

Andrés Molina Enríquez intentó fundar esta declaración en el traspaso a la nación mexicana del dominio eminente que sobre los terrenos conquistados tenía la corona española. En la exposición de motivos elaborada por el mismo Molina al proyecto de artículo 27 que presentó una comisión voluntaria del constituyente, se argumentó que el derecho de propiedad absoluto que en la colonia poseía el rey lo recuperaba ahora la nación, lo que permitiría al gobierno, de una vez por todas, "resolver con facilidad la parte más difícil de todas las cuestiones de propiedad que entraña el problema agrario, y que consiste en fraccionar los latifundios, sin perjuicio de los latifundistas. En efecto, la nación, reservándose sobre todas las propiedades el dominio supremo, podrá en todo tiempo, disponer de las que necesite para regular el estado de la propiedad total, pagando las indemnizaciones correspondientes" (50). Esta concepción sentó reales y ha sido compartida sin crítica alguna, por otros reconocidos juristas que han estudiado el derecho constitucional (51).

Años después, Pastor Rouaix, Presidente de la Comisión encargada de elaborar el proyecto de artículo 27 constitucional, dejó en claro que estando imposibilitados los miembros de la comisión voluntaria señalada, para redactar la exposición de motivos, le encargaron ese trabajo a Don Andrés Molina Enríquez, asesor de la misma, por lo que el discurso expositivo es de su

exclusiva responsabilidad. Para Rouaix la facultad de limitar a la propiedad territorial provenía de una revolución que construía un nuevo Estado que representaba a la sociedad y no del derecho de conquista. Al respecto escribió: "Seguramente, si los diputados que formamos el artículo hubiéramos dispuesto de tiempo bastante para redactar la exposición no hubiéramos tomado como apoyo jurídico de nuestras reformas el derecho de conquista, que no había sido más que un despojo en suprema escala y que, precisamente, eran sus efectos los que trataba de arrancar y destruir la Revolución Popular que representábamos en aquellos momentos: nos hubiera bastado la consideración de que un Estado como representante directo y organizador del conglomerado humano que forma una nacionalidad, tiene facultades y derechos íngénitos superiores a los que individualmente puede tener cada uno de los habitantes y por lo tanto sin el apoyo artificial de tradiciones injustas, ha tenido y tiene autoridad bastante para imponer a la propiedad privada las modalidades, limitaciones y reglamentaciones que exija la utilidad social" (52).

Para nosotros, el principio de la propiedad originaria establecida en el primer párrafo del artículo 27 constitucional de ninguna manera significa un postulado normativo del que se deriven contenidos jurídicos y materiales precisos que alteren la existencia de las formas de propiedad reconocidas en la misma constitución, más bien se trata de una declaración ideológica y política que no puede interpretarse más allá de lo que sus propios límites establecen y a la que no podemos buscarle orígenes en la historia colonial, en teorías modernas de la propiedad o en esencias nacionales. De la declaración, por sí misma, no se generan normas que reconozcan la propiedad estatal directa, facultades expresas al Estado para intervenir en la propiedad, ni límites específicos a la propiedad privada. Las facultades de expropiación y

de imposición de modalidades a la propiedad privada ya están claramente determinadas en los párrafos que hemos analizado anteriormente. Igualmente, los recursos que el Estado se apropia para su control y dominio directo ya se encuentran expresamente delimitados en la misma constitución. De tal manera que la expropiación, las modalidades a la propiedad y la apropiación por el Estado de ciertos recursos bien podrían fundarse en el segundo, tercer, cuarto y quinto y sexto párrafo del artículo 27 constitucional, -propiedad del subsuelo- como en la Facultad Legislativa del Congreso de la Unión y no en el multicitado primer párrafo del artículo que analizaremos.

Sin embargo, no podemos desconocer que se trata de un postulado de carácter constitucional que por la forma de su redacción, adquiere un tono ideológico y político concreto que permite usarse como fundamento político para que el Estado pueda, en un momento dado, tomar medidas alteradoras de la propiedad agraria. En la práctica así se le ha usado. La redacción pretende generar la imagen de una nación constituida por encima de las clases y como entidad primigenia, creadora de la sociedad y de los propietarios en particular. Como dice Arnoldo Córdova, lo que quiso hacer Molina Enríquez fue la construcción de un concepto jurídico que estableciera a la nación "como sujeto fundador del derecho de propiedad, una nación propietaria" (53). Obviamente que esta idea no tiene ninguna sustentación histórica puesto que la nación y el Estado se conforman en un proceso complejo en el que están formándose, a su vez, los propietarios y las clases sociales. No obstante, parece claro que se buscó un principio que reconociera un derecho superior de la nación (figura problemática) -que en nuestra legislación y en el discurso constituyente, es representado por el Estado- sobre los derechos individuales de los particulares. "Desde luego, -dice Rouaix el propósito fundamental que teníamos los diputados de Querétaro, interpretando el sentimiento uná-



nime de los revolucionarios todos, era el de que en la legislación mexicana quedara establecido como principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales a la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y conservación" (54). En este sentido, el principio de la propiedad originaria, ni se funda mecánicamente, en teorías modernas de la sociedad ni en la historia colonial sino en la larga tradición de lucha ideológica y política existentes en nuestro país, que intentó colocar al poder político por encima de los intereses de la iglesia, de los terratenientes y de particulares, para organizar así el aprovechamiento de la propiedad territorial. De ahí que la propiedad originaria se circunscriba a las tierras y aguas. Además los contenidos normativos del artículo 27 constitucional, las discusiones y la exposición de motivos de la ley del 6 de Enero, demuestran que la tradición a que aludimos era conocida por los constituyentes.

De lo anterior se deriva que en ningún momento el principio de la propiedad originaria de la nación significa una nacionalización de las tierras. No lo es en el sentido de que el Estado tenga una titularidad jurídica de éstas o pueda constituir sobre la misma sus derechos de propietario. Esta fue una propuesta del diputado Luis Navarro que no prosperó. El estado no es propietario de más tierras que aquellas que tiene bajo su dominio público o de aquellas baldías y nacionales que se rigen por la ley respectiva (55). Esto quiere decir que la propiedad privada y ejidal de la tierra ni se encuentran, desde un punto de vista de la titularidad jurídica, en una situación precaria que se derive de una creación estatal en la que éste se reserve para sí un derecho de reversión, sino que son formas de propiedad que plenamente corresponden a los particulares o a los núcleos de población y de las cuales podrá apropiarse el Estado sólo por el procedimiento de expropiación, figura

jurídica existente en todo sistema normativo moderno (56). Ello significa que el principio de la propiedad originaria fortalece la posición del Estado en relación a una facultad de imponer la soberanía administrativa y legal sobre el territorio nacional pero no le atribuye la propiedad de la totalidad de las tierras comprendidas en su extensión. En cuanto a las aguas, las más importantes de éstas se encuentran expresamente nacionalizadas en el quinto párrafo del artículo 27 Constitucional.

Por otro lado, y como hemos señalado, el artículo 27 Constitucional, desde su redacción original reservó al dominio directo de la nación las sustancias minerales, los yacimientos de piedras preciosas, de sal y gema y salinas marinas; los fosfatos utilizables como fertilizantes; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno en cualquier estado físico. Además, declara como propiedad de la Nación, las aguas de los mares territoriales; las de lagunas y esteros de playas; las de los lagos interiores ligados a corrientes constantes; las de los ríos que corran al mar, que crucen dos o más estados o que sirvan de límite al territorio nacional o de los estados etc.

Pero el uso de las expresiones propiedad y dominio directo de la nación que hace el artículo 27 Constitucional, de ninguna manera significa una distinción con relevancia política o jurídica, sino que parece más bien un problema de falta de coherencia en la redacción. Lo que si queda claro es que fuera del Estado no existe ningún otro titular de los bienes sujetos al dominio de la nación. De acuerdo con la Ley General de Bienes Nacionales el titular de esos recursos naturales es el gobierno federal, más claramente el Poder Ejecutivo Federal.

Cualquier análisis del significado concreto de esta propiedad del Estado tiene que preguntarse sobre las relaciones sociales de apropiación y de carácter político que se derivan del hecho de que el poder estatal se reserve

para sí ciertos recursos y actividades. En este caso tiene que hacerse una distinción entre los bienes que el Estado explota y aprovecha con exclusividad, de aquellos que pueda concesionar a los particulares. No porque se encuentren en relaciones de producción distintas sino por los efectos políticos que pudan producirse y que serían de carácter diferente. Es incuestionable que la propiedad pública no escapa a los procesos de acumulación de capital por lo que en la sociedad mexicana es una forma de la propiedad capitalista, que al revestir una forma jurídica diversa a la de la propiedad privada individual adquiere una especificidad propia derivada de su carácter político, vale decir de su control inmediato y directo por el Estado.

La figura jurídica propiedad de la Nación no corresponde, entonces, a una apropiación no capitalista, sino que es la expresión jurídica de una voluntad política de ordenar esa explotación. Es condición formal de un mayor peso del Estado en la conducción y reordenación económica. Por ello, el carácter inalienable e imprescriptible no significa que no puedan enajenarse los productos extraídos de la explotación concesionada o de la realizada por empresas estatales, sino que es presupuesto de que la facultad del Estado para explotar directamente esos recursos o concesionarlos a los particulares no se transmite a otra instancia, dado que es un atributo exclusivo de éste.

Por eso la existencia de un principio general y abstracto de propiedad nacional exige su materialización jurídica, administrativa y política en facultades, órganos y poderes estatales, con atribuciones para aprovechar en exclusiva algunos recursos, de otorgar o no concesiones en otros, declarar su nulidad, rescatarlas, exigir su cumplimiento, etc., significa la posibilidad de que el Estado sirva mejor al capital, o a ciertas fracciones del mismo. La existencia de una instancia que funcione como centro de unidad y organización de los intereses capitalistas, exige que aquella tenga los poderes sufi-

cientes para ejercitar sus funciones por encima de los intereses de los capitalistas individuales. De ahí que la propiedad de la nación también sea presupuesto para que el Estado ordene la inversión pública en lo que le compete en exclusiva, y la privada en lo que corresponda a los recursos concesibles, dando garantías de rentabilidad.

### 3.3.6. Los pueblos: propietarios debilitados y sometidos.

Durante el período revolucionario de 1910-17, se dictaron múltiples planes, programas y leyes revolucionarias que sostenían el principio de hacer justicia a los pueblos que habían sido despojados de sus tierras por las leyes de Reforma o la dictadura porfirista (57). La posición más radical fue la del zapatismo, cuyo Plan de Ayala se convirtió en la bandera más importante de la lucha por la tierra. Este Plan tuvo una efectiva aplicación en el estado de Morelos, asiento zapatista, donde la población, temporalmente, con las armas en la mano, hizo realidad la restitución de las tierras que les habían arrebatado los grandes hacendados (58). Sin embargo, al finalizar la revolución quedaron plasmados, a nivel jurídico, los principios y procedimientos agrarios que sostenían las fuerzas constitucionalistas. Esta, fracción triunfante de la revolución, serían las encargadas de llevar adelante el proceso constitucional y de reorganización del país, después de varios años de inestabilidad revolucionaria. Los constitucionalistas retomaron, matizadamente, los principios agrarios de restitución de las tierras, bosques y aguas a los pueblos despojados, y de dotación a los que no fuera posible restituirlos y reconocieron a aquellos núcleos de población que guardaban de hecho el estado comunal, pero, como veremos más adelante, bajo un fuerte

sometimiento al Estado y en condiciones de desventaja respecto de la propiedad privada.

En el constituyente de Querétaro no podía soslayarse la cuestión de la tierra, millones de hombres se habían levantado con esa bandera de lucha y todavía persistían. En las intervenciones de los diputados aparece como un objeto discursivo recurrente la necesidad de justificar la revolución. La justicia a los pueblos y el reparto de tierras es vista como la razón más importante del movimiento armado y la demanda más sentida de la población "... el grito de tierra -decía Heriberto Jara- proporcionó el mayor contingente a la revolución; ese grito fue el que debemos que ahora tengamos la gloria de asistir a este Congreso Constituyente" (59). Pero, además, la cuestión agraria es concebida como el asunto más importante, "el problema capital de la revolución", como lo dijo Bojórquez (60).

Esta concepción no sólo era propiciada por los sentimientos sinceros de los constitucionalistas que participaron en las discusiones de la ciudad de Querétaro, sino que también militaba a su favor la continuidad, aunque debilitada, de la lucha campesina ajena a la corriente triunfante. Si bien el constitucionalismo dominaba a fines de 1916 y principios de 1917, política y militarmente, a casi la totalidad del país, no había eliminado totalmente a las fuerzas que, aún derrotadas, escapaban a su control. El zapatismo conservó las armas hasta 1919, y en el mismo momento en que se discute la nueva constitución lucha encarnizadamente contra las fuerzas militares que le envían los organizadores del nuevo gobierno. Villa, a pesar de la fulminante derrota que acabó con su División del Norte en los combates que habían tenido lugar a mediados de 1915 en el Bajío, da muestras de vitalidad al tomar la ciudad de Torreón el 22 de diciembre de 1916. Quitarle toda bandera a estos "enemigos de la nación" era una necesidad política.

El respeto que la justeza, sinceridad y honestidad de las fuerzas enemigas infundían en algunos sectores del constitucionalismo, se evidenció en la intervención del Diputado Navarro. En ella no se cansó de elogiar al zapatismo y sus procedimientos revolucionarios, contrastándolos con los abusos y latrocinios de los constitucionalistas. El movimiento armado del estado de Morelos era, para él, un levantamiento justo que sólo podría detenerse con una actitud distinta a la del exterminio militar. Este pueblo, -dijo- organizado en el ejército del Sur, "si tuviera la seguridad de que se le diera un pedazo de terreno para sembrar y un lugar donde construir su casa, dejaría las armas y se sometería al gobierno" (61).

Pero esta receta no sólo era válida para este movimiento, sino para prevenir futuros levantamientos. Si se quería pacificar al país, acabar con las revoluciones y legitimar a un nuevo Estado, habría que legislar en materia agraria. Por eso Navarro reafirmó su idea al sostener que: "El día que todos los mexicanos de la república hayan logrado tener una pequeña parcela donde poder hacer sus casas que dejar a sus hijos, entonces cesarán las revoluciones, porque cuando alguno se presente a nuestro indio y le proponga levantarse en armas, éste preferirá vivir en su pequeño choza a ir a exponer su vida en combate, en revoluciones que a la larga resultan estériles (62).

El discurso constituyente dominante revela un estado de ánimo y una concepción que ve al reparto agrario no sólo como forma de justicia y promoción social, sino, en buena parte, como mecanismo de estabilización política. La argumentación parte de la constatación histórica de un país en permanente inestabilidad como consecuencia de una persistente injusticia. Pretende convencer a sus destinatarios los propios constituyentes, el gobierno carrancista y las masas que no es posible garantizar el dominio estable ni conservar la hegemonía si no se toma en cuenta los intereses de los grupos

sociales sobre los cuales se ejercían aquellos. Esta propuesta de pacto social se concibe bajo un equilibrio basado en una oferta de beneficios a las masas, pero bajo el control del Estado. De esta ideología se nutrió el discurso jurídico político posterior del Estado de la Revolución.

Consecuente con la posición dominante, el artículo 27 Constitucional, desde su redacción original, estipuló que se dictarían leyes para el fraccionamiento de latifundios, para desarrollar la pequeña propiedad y para la creación de nuevos centros de población agrícola. Reconoce, además, el derecho de los pueblos, rancherías y comunidades a ser dotados de tierras y aguas para satisfacer las necesidades de su población. Declara nulas las diligencias, disposiciones, resoluciones, operaciones de deslinde, concesiones, composiciones, sentencias, transacciones, enajenaciones o remates que hubiese privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los conduenazgos, pueblos, rancherías, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que aún existieran, desde la Ley de Desamortización (63). Lo anterior significaba, sin duda alguna, la ruptura con el tratamiento jurídico dado a los pueblos por los liberales del siglo XIX y el porfiriato, al restituirles a los pueblos la personalidad jurídica y convertirlos en sujetos de derecho.

Los constituyentes confirmaron las dotaciones de tierras que hubiese hecho el bando constitucionalista conforme a la ley del 6 de Enero de 1915, y declararon de utilidad pública la adquisición de propiedades particulares que fuesen necesarias para conseguir los objetivos expresados por ésta ley. Esto significaba la introducción a nivel constitucional de una causal específica de expropiación que sería utilizada para redistribuir la propiedad territorial y satisfacer las necesidades de los pueblos. No se siguió el mismo

criterio para las fracciones contrarias. Los repartos zapatistas carecían de legitimidad de acuerdo con la nueva legalidad dominante.

En el texto original del artículo 27 no se fijan los límites de la propiedad rústica, dejando esta delimitación para las leyes reglamentarias que expidieran la Federación y las legislaturas locales en sus respectivas competencias.

El constituyente eleva a rango constitucional el decreto conocido como ley del 6 de Enero de 1915, expedido por Carranza, en el puerto de Veracruz, en la fecha que le da su nombre. Esta ley, producida en el momento oportuno en que la lucha armada entre las fracciones carrancistas y convencionistas se recrudece, significó el mayor reconocimiento del constitucionalismo del problema de la tierra y de la necesidad de proponer reformas que ganasen base social y construyeran un gobierno con apoyo de las masas (64). La Ley del 6 de Enero recoge los postulados básicos que en el tratamiento al sistema ejidal seguirían vigentes hasta nuestros días, a pesar de que fue promulgada en un momento crítico de la Revolución que exigía su aplicación a través de la mano militar. Los principios del acceso a la tierra por los pueblos y de la organización institucional para atender las solicitudes de estos tienen su matriz fundamental en ese texto legal. Era la propuesta política y legislativa que el constitucionalismo presentaba a las masas revolucionarias en contraposición al Plan de Ayala. La Ley se parecía a éste, pero era muy distinta por la concepción política que se encontraba detrás de la misma (65).

La Ley del 6 de enero está precedida de una serie de considerandos que reflejan un conocimiento profundo de las causas históricas de la lucha por la tierra y de los males de los pueblos. Por esta razón se busca nulificar la política agraria de los liberales y el porfirismo. El artículo primero de la Ley



declara nulas: 1) todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas en contravención de lo dispuesto por la ley de 25 de junio de 1856 (Ley de Desamortización); 2) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por las autoridades desde el primero de diciembre de 1876 a la fecha de su expedición, y con las cuales se hubiesen invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase, perteneciente a los pueblos rancherías, congregaciones o comunidades, y 3) Todas las diligencias de apeo o deslinde, practicadas durante el período señalado y con las cuales se hubiesen invadido y ocupado terrenos pertenecientes a las mismas corporaciones. Disponía el artículo tercero de la Ley que aquellos pueblos que carecieran de ejidos o que no pudieran restituirlos por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente se hubieran enajenado, podrían obtener una dotación de terreno para reconstituirlos, a cuenta de gobierno federal, mediante las expropiaciones que éste realizara. Esto significaba el reconocimiento de las dos grandes vías para acceder a la tierra como lo son la dotación y la restitución, procedimientos vigentes en la legislación agraria a los que se le han sumado otros como el de ampliación de ejidos y el de la creación de nuevos centros de población (66).

Los derechos de recibir tierras o de recuperar las que se habían despojado, tenían que hacerse valer ante el Estado, en tanto éste monopolizaba la facultad expropiatoria y de realizar las reformas sociales. La Ley creaba un aparato especializado para atender las demandas de tierra y establecía las reglas generales del trámite agrario. Las solicitudes de dotación y restitución habrían de presentarse ante los gobernadores el Estado o ante los jefes militares autorizados expresamente por el encargado del Poder Ejecutivo. La

autoridad local, oyendo el parecer de una comisión local Agraria, denegaría o resolvería a favor de la entrega provisional de tierras. La finalización del trámite no vendría sino por la resolución tomada por el encargado del Poder Ejecutivo Federal, previo dictámen de la Comisión Nacional Agraria. Los principios de esta ley se introdujeron a la redacción del artículo 27 Constitucional por adiciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Enero de 1934.

De los principios procesales de la ley del 6 de enero de 1915 podemos destacar las siguientes conclusiones provisionales: 1) la facultad de resolver los conflictos agrarios y la demanda por la tierra corresponde al Estado; 2) dentro de éste se resuelve como una facultad que compete a los órganos de la administración pública, especialmente al Poder Ejecutivo; 3) el trámite se realiza mediante dos instancias: una local y otra federal. En ambas los representantes del Poder Ejecutivo son autoridad agraria, pero compete la resolución definitiva de los asuntos al Presidente de la República; 4) de lo anterior se deriva una dependencia de las masas campesinas del Ejecutivo y una monopolización de éste de los mecanismos jurídicos y políticos para golpear a los sectores terratenientes enemigos y para manipular y liderar a las masas campesinas; 5) de todo lo anterior, deriva el intento de institucionalizar el conflicto agrario y existe entre campesinas sin tierra y terratenientes y 6) se convierte a los pueblos en sujetos jurídicos, en sujetos de derecho.

Indudablemente que la ley del 6 de enero representa un discurso jurídico y político que ya dice mucho de lo que sería el Estado que surge de la revolución en su conformación orgánica y en su relación con las masas. Aquí encontramos un discurso planteado desde el poder, desde las alturas de un aparato constituido por encima de la sociedad y que se erige en resolutor de

la problemática social más importante del momento, que es la cuestión de la tierra. En este discurso no están ausentes las masas, al contrario, están presentes pero conformadas por el Estado y sujetas a las reglas que éste les impone. Se trata de que las masas campesinas reciban atención y solución a sus demandas. Pero a través de la mediación estatal. Habría reformas en la estructura de la propiedad, pero éstas tendrán que derivar de una resolución que sólo compete al gobierno establecido y no a la justicia directa de la población. El conflicto por la tierra no se resolvería a través del enfrentamiento directo entre trabajadores del campo y campesinos despojados con los terratenientes, sino por la mediación que el Estado realizara entre las partes en pugna: el conflicto se institucionaliza. Las reformas sociales se harán dentro de la ley y conforme a las reglas establecidas por el Estado. No hay poder por encima de éste, ninguna reforma queda en manos de las masas.

En la medida en que las facultades expropiatorias y del manejo del trámite agrario quedan en manos del gobierno, del Ejecutivo, se proporciona una gran fuerza a la administración pública y en particular al Presidente de la República, propiciándose además, un incremento en los aparatos del Estado. De esta situación deriva también una creciente politización de la propiedad de los pueblos, en la medida en que surgen de un proceso político-administrativo que se da al interior del aparato estatal. Toda forma de propiedad es mediada por el Estado. La propiedad cruza al aparato político.

Por otra parte, al institucionalizarse la lucha campesina, se hace necesario, entonces, crear e identificar a los sujetos jurídicos que en el terreno del derecho representen a esta clase. De tal necesidad deviene la construcción de los sujetos del derecho agrario. El estado se encargará de convertir a una clase social, en este caso a los campesinos, en sujetos de derecho. El sujeto jurídico con capacidad para recibir la dotación o restitución de tie-

rras será el pueblo o la comunidad. Estos son los objetos discursivos presentes y reiterados y el leit-motiv de la nueva legislación. Ahora los campesinos jugarán su papel, no como individuos aislados, sino como grupos reconocidos por el Estado.

Es indudable que el reconocimiento de los derechos de los pueblos a ser dotados y restituidos era un triunfo de las masas campesinas y marcaba una ruptura con el tratamiento recibido en el porfiriato, cuando ni siquiera se les reconocía la capacidad jurídica para poseer tierra. Sin embargo, este triunfo sería parcial en la medida en que se colocaba a la tenencia, producción y organización de los pueblos en una situación subordinada del Estado y de la propiedad privada en general y en la medida en que poco pudieron influir en la conformación del aparato estatal y de los hombres que lo dirigían (67).

En este sentido la proposición constitucionalista se apartaba de la propuesta revolucionaria zapatista. El Plan de Ayala partía de otro supuesto político, muy diferente al de la Ley del 6 de Enero. Aquél se concebía como una medida de justicia social que surgía desde los orígenes mismos de la lucha social y conseguida por el pueblo mismo a través de su brazo armado. Se concebía como un plan transformador de la estructura agraria alcanzado por un pueblo en armas en el transcurso de su movimiento y al calor del combate, sin esperar la constitución de estructuras institucionales especializadas. Partía del principio evidente de que había una historia de despojo y abuso sobre los pueblos que otorgaba a estos un derecho superior al de los caciques y hacendados. De ahí que postulara en su artículo sexto "que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y justicia venal entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títu-

los correspondientes a estas propiedades, de las cuales han sido despojados por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la revolución" (68). Este proyecto temprano de la Revolución, expedido desde el 28 de noviembre de 1911, reconoció a tiempo la necesidad de restituir en sus tierras a quienes se habían visto privadas de ella y si bien fundó la restitución en la existencia de los títulos correspondientes, también quiso aplicar una justicia perentoria, desde luego y con las armas en la mano, e impone la obligación de probar su derecho de propiedad a los hacendados. Significaba, entonces, que la acusación de despojo se imponía de entrada a las haciendas y el derecho más claro se entendía que era el de los pueblos. De esta manera no serían los pueblos quienes tendrían que recurrir a los tribunales a demostrar su derecho a la tierra, sino que los grandes propietarios serían los obligados a demostrar el origen legal y de buena fe de sus propiedades. Con estos principios procesales era difícil reforzar a un Estado contruido por encima de las masas ya que sólo servirían para apuntalar al poder popular(69).

Además de la restitución, realizada por la justicia popular, el Plan de Ayala postuló también, en su artículo 7º, la dotación de tierra a los pueblos y ciudadanos que carecieran de ellos, mediante la expropiación, previa indemnización, de los poderosos propietarios. En el artículo 8º del Plan se dispuso la posibilidad de la nacionalización de los bienes de los hacendados, científicos o caciques, enemigos del Plan.

Los orígenes de la lucha zapatista y las características que asume el desarrollo de su movimiento ha sido bien documentada en estudios especiales. En este trabajo sólo quisimos señalar aquellos aspectos que permiten

observar su proyecto agrario que era muy diferente del que triunfó en la Revolución Mexicana. Los principios orgánicos consumados por ésta recogieron demandas de las masas campesinas, pero no en los términos en que las propuso el ala más radical de la revolución, sino bajo las condiciones más favorables para el leviatán surgido de la lucha armada. De ahí que Zapata haya luchado hasta su muerte 1919 contra el poder que había aprobado el artículo 27 Constitucional y la ley del 6 de Enero de 1915. No creía en su sinceridad ni en la eficacia de sus aparatos administrativos para acceder a la justicia agraria que buscaba, que de alguna manera logró construir en su ámbito de dominación geográfica y social, el estado de Morelos, mientras logró contener a las fuerzas opositoras.

La derrota parcial del campesinado mexicano en la Revolución Mexicana permitió que al paso del tiempo se recrudecieran los mecanismos que lo subordinaban al aparato estatal, a través del régimen jurídico de la propiedad, de la representación interna y externa, y de la organización y relaciones productivas al interior del ejido y la comunidad. A partir de entonces, la participación campesina aceptable, tendría que darse dentro del Estado, al interior de sus aparatos y bajo reglas bien establecidas. Analizaremos este proceso más adelante.

Antes de concluir este capítulo queremos recordar que la nueva constitución, resultado de la sedimentación de muchas luchas y pasiones, logró recoger aspiraciones populares y sentar las bases para una sociedad fundada en relaciones políticas distintas a la del porfiriato. El artículo 27, en particular, contiene la síntesis del estado de la correlación de las fuerzas sociales hacia fines de 1916 y principios de 1917 en el país. La constitución en su conjunto, sentó las bases para una nueva forma de convivencia social y para la construcción de un nuevo estado que rompiera con el anterior.

<sup>1</sup> Juan Felipe Leal. La burguesía y el estado mexicano. Ed. El Caballito, México, 1983, pp. 182-183.

<sup>2</sup> Gilberto Giménez. Poder, Estado y discurso. UNAM, 1981, Pág. 71.

Ibid. Pág. 134. Giménez propone otra frase para el análisis. Esta es la de la vida institucional que no tomaremos en cuenta en este capítulo.

<sup>3</sup> Como Bibliografía especializada en este punto puede recurrirse a Francois Chevalier, La formación de los latifundios en México. F.C.E. México, 1976. Silvio Zavala, Las instituciones jurídicas de la Conquista de América. Ed. Porrúa. México, D.F., 1971. De encomienda y propiedad territorial en algunas regiones de América Española, Wistano Luis Orozco en Los ejidos de los pueblos. El Caballito. México 1975; George McCutchen McBride: "Los sistemas de propiedad rural en México". Problemas Agrícolas e industriales de México. Jul.-Sept. de 1951, N° 3, Vol. III; Enrique Florescano: Origen y desarrollo de los problemas agrarios en México 1500-1821. Ed. Era. México 1979; Alfonso Goldschmidt: El desarrollo campesino en México. Juan Pablos Editor. México 1980.

<sup>4</sup> Ots Capdequí J.M. El estado español en las indias. México F.C.E. 1941, pp. 12-13.

<sup>5</sup> Si los pobladores españoles cumplían las condiciones de asentamiento se beneficiaban de "cuatro leguas de término y territorio, cuadrado o prolongado, según la calidad de la tierra, de forma que si se deslindarse, sean las cuatro leguas en cuadro..." Ley 6ª. Título 5º, libro 4º. Recopilación de Indias. Citada por Wistano Luis Orozco, Op. cit. Pág. 110.

<sup>6</sup> "Habiendo señalado competente cantidad de tierras para exido de la población y su crecimiento, en conformidad de lo proveído señalen los que tuvieren facultad para hacer el descubrimiento y nueva población, dehesas que confinen con los exidos, en que pastar los bueyes de labor, caballos y ganado, que los pobladores por ordenanza han de tener, y alguna buena cantidad más que sea propias del concejo, y lo restante en tierras de labor, de que hagan surtes; y sean tantas como los solares que puede haber en la población" Ley 4ª, título 7º, libro 4º recopilación de Indias, Ibid. Pág. 114.

<sup>7</sup> Wistano Luis Orozco identificó, al ejido como "toda extensión de tierra concedida a los pueblos, villas y ciudades para uso común y gratuito de sus habitantes; y cuya extensión no esté ocupada por las casas o por los edificios públicos de las poblaciones" Ibid. Pág. 50.

<sup>8</sup> De acuerdo con una cédula del 18 de junio de 1513 las Peonías (aprox. 40-00-00 has.) consistían en lo siguiente: a) un solar de 50 X 100 pies; b) tierras agrícolas que comprendían cien fanegas de labor para trigo y diez para maíz (16-00-00 aprox.) c) dos huebras (media hectárea) para huerto y ocho para leña; d) pastos para 10 puercos, 20 vacas, 100 ovejas y 20 cabras (aprox. de 12 a 20 hectáreas). La caballería comprendía, aproximadamente,

cinco veces más que una peonía, de 200 a 400 hectáreas según la calidad de la tierra. Datos proporcionados por McChuten McBride, Op. cit. Pág. 41.

9 Entre las principales resoluciones que atendieron al reconocimiento y delimitación de tierras de los pueblos pueden señalarse la expedida por el Marqués de Falces, tercer Virrey de la Nueva España en 1567; la Real Cédula de 4 de junio de 1687, expedida por Felipe II; la de 12 de julio de 1665, expedida por Fernando VI y la Ordenanza de Intendentes.

10 Zavala, De Encomienda y Propiedad Territorial. Ed. Cit. Pp. 78-79. Ots. Op. Cit. Pp. 135-140.

11 En el párrafo 3º de la Ley III, título 23, libro 7º de la Novísima Recopilación se establece que son nulas e insubsistentes las enajenaciones de baldíos que en 1737 gozaban o disfrutaban de cualquier modo los pueblos y manda que "sean reintegrados luego, y sin la menor dilación ni disminución en la posesión y libre uso en que estaban todos sus pastos y aprovechamientos en el expresado año de 1737". Wistano Luis Orozco, Op. cit. Pág. 75. Ots. Op. cit. Pág. 144.

12 En el bien fundado y documentado estudio De Encomienda y Propiedad territorial en algunas regiones de la América Española, Silvio Zavala dejó claro que la encomienda no significa el traspaso de propiedad de la tierra, sino que sólo imponía tributos personales. Al respecto, aclara que "los títulos de encomienda no daban derecho a la propiedad de las tierras y únicamente para el pago de tributos en especies agrícolas eran afectadas temporalmente algunas sementeras sin variar su dominio. Los encomenderos, por títulos de merced o compra -sin contar con la usurpación- podían adquirir tierras en propiedad particular directa y útil, fuera y dentro de sus encomiendas" Ed. cit. Pág. 29.

13 Una descripción más o menos detallada de la propiedad de la iglesia en el período colonial se encuentra en el libro de Enrique Florescano, denominado Origen y desarrollo de los problemas agrarios en México 1500-1821, Ed. Era. México, 1979, Cap. III.

14 La falta de confirmación real de donaciones y repartos de tierra, permitió que la corona pudiera esgrimir un arma jurídica contra los propietarios, obligándolos al pago de composiciones para poner en regla la tenencia de la tierra y llenar las arcas reales. Según dos cédulas de 1591, se buscaba llegar a una "cómoda composición" con los vasallos usurpadores, en lugar de castigarlos. Quien se negara a la composición perdería a favor del fisco las tierras que no estuviesen debidamente tituladas. Francois Chevalier, Op. Cit. Pp. 322-326.

15 Alejandro Von Humboldt. Ensayo sobre el reino de la Nueva España. Ed. Porrúa, México, 1978. Pp. 68-69.



17 Othón Méndizabal. "Origen de nuestras clases medias". "Ensayos sobre las clases sociales en México". Ed. Nuestro Tiempo, México, 1970. Pág. 14.

18 Arturo Warman registra, para el caso de Morelos, que si bien el despojo territorial de sus pueblos ya estaba muy avanzado al finalizar la época colonial, ese proceso se acentuó al amparo de las leyes liberales, al punto de llevar a la desaparición de algunos poblados. Si en 1876, -año del ascenso de Díaz al poder-; Morelos tenía 118 pueblos y 36 ranchos, en 1909 sólo sobrevivían 100 pueblos. "...Y venimos a contradecir. Los campesinos de Morelos y el Estado Nacional". CISINAH, Ediciones de la Casa Chata, México 1978, pág. 74.

19 Ots. Op. Cit., pág. 71.

20 Anna Macías. Génesis del Gobierno Constitucional en México: 1808-1820. SEP/Setentas. Nº 94, México, 1973. Pp. 133-134.

21 Desde 1799, el después obispo antiindependentista Manuel Abad y Queipo, escribió una denuncia sobre la gran concentración de la propiedad de la tierra y sus nocivos efectos para la sociedad. En Marzo de 1806, en el artículo "Reflexiones sobre el derecho de propiedad" atribuido a Carlos María Bustamante, el Diario de México publica un alegato a favor del derecho superior de la sociedad sobre el de los hacendados y latifundistas. En 1821, Severo Maldonado se opone a la propiedad del clero y a cualquier tipo de concentración de la tierra. José María Luis Mora, Lorenzo Zavala y Valentín Gómez Farías también se hicieron partícipes de tales opiniones. Los dos últimos tomaron medidas concretas contra el clero desde la gubernatura del Estado de México, en 1833, y desde la Presidencia de la República, en 1847, respectivamente.

22 El 20 de agosto de 1822 se presentó en las sesiones del Primer Congreso Constituyente Mexicano un proyecto de la ley de colonización que rechazaba la acumulación de tierras en pocas manos, reconocía la necesidad de poner límites y de fraccionar a la propiedad, criticaba al minifundio y buscaba la igualdad en el reparto y tenencia de la tierra (Reyes Heróles, Ibid, Tomo I, 138-141). El 4 de enero de 1823, la Junta Nacional Instituyente del Imperio Mexicano expide una ley de colonización que establece estímulos promotores de la colonización extranjera (Ibid, 145). El 18 de agosto de 1824, el Congreso expide una nueva ley cuyos objetivos eran la colonización de los terrenos nacionales. Posteriores leyes de colonización se dictaron el 16 de abril de 1830, el 4 de diciembre de 1846 y el 16 de febrero de 1854. Al restaurarse la República los liberales retomaron a las ideas colonizadoras que fueron antecedentes de los porfiristas. En 1863, Juárez había expedido en San Luis Potosí la primera ley de ocupación y enajenación de terrenos baldíos. El 31 de mayo de 1875 se expide otra ley colonizadora con carácter provisional. Todos estos intentos colonizadores no tuvieron los resultados esperados. Sus efectos fueron magros.

23 Warman sostiene, en la obra señalada más arriba, que en el estado de Morelos las leyes de reforma convirtieron a la tierra "en una mercancía que se podía adquirir con dinero, lo que propició la acumulación, la intrusión de propietarios ajenos a la comunidad y la exclusión de poseedores antiguos. La legislación liberal permitió la expansión final de la hacienda y la penetración de la fábrica de papel en la tierra fría". Op. cit. Pp. 77-78.

24 Jesús Reyes Heróles: El liberalismo mexicano. Tomo III. Pág. 586.

25 Ponciano Arriaga expuso en su importante voto particular que si bien había que respetar y desarrollar a la propiedad privada, existía un derecho superior de la sociedad sobre ésta. Pugnaba por el reconocimiento del trabajo y la producción como la manera de confirmar y perfeccionar la propiedad, en un verdadero alegato contra los bienes de manos muertas que permanecían incultos y sin circulación. José María Velasco sostuvo que en las cuestiones de la propiedad se encontraba la resolución de todos los problemas y propone en particular: 1) libertad municipal de decretar obras y recaudar impuestos; 2) el derecho de todo pueblo a tener terrenos suficientes para el uso común, y 3) el derecho de todo ciudadano que carezca de trabajo a contar con un pedazo de tierra. Isidoro Olvera reconoció el origen violento e inmoral de la propiedad y afirmó que no había propiedad legítima si excedía la que pudiera cultivar personalmente una familia y propone una ley orgánica limitadora de la propiedad que resolviera el problema agrario en el país (Ibid 78-82). Jesús Silva Herzog. El agrarismo mexicano y la reforma agraria. F.C.E. México, 1980. Pp. 70-73/78-82.

26 La ley de 1883 dispuso que la colonización podía establecerse por dos vías: 1) directamente por el Ejecutivo Federal o, 2) por compañías privadas que autorizadas por el gobierno federal llevaran a cabo el deslinde. Las compañías, en compensación a su gastos, podrían beneficiarse de hasta la tercera parte de los terrenos deslindados y de exención de impuestos. La ley prohíbe adjudicaciones de más de 2,500 hectáreas por individuo. La Ley de Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, clasificó las tierras nacionales en baldíos, demasías excedencias y nacionales y autorizaba a todo habitante de la república a denunciar las tres primeras. La Ley eximía de toda sanción a los poseedores de predios incultos y eliminaba el límite de 2,500 has. al autorizar la enajenación de lotes de cualquier superficie. Los terrenos baldíos se asquirirían por denuncia, las demasías y excedencias por denuncia o composición ajustada ante la Secretaría de Fomento y los nacionales podían enajenarse por ésta. Además, la Secretaría de Fomento podría celebrar contratos de arrendamiento, aparcería u otros que no transfirieran la propiedad para explotar maderas y resina de terrenos baldíos. Esta ley ratificó la incapacidad de las comunidades indígenas para poseer bienes raíces y ordenó el fraccionamiento y adjudicación entre los vecinos de los terrenos de los ejidos y excedentes del fundo legal (Manuel

Fabila, cinco siglos de legislación agraria 1493-1940. Banijdal. México, 1941. Pp. 144-149-151-153-155-131-133).

27 Estudios más detallados sobre los efectos de la política agraria porfirista podrán encontrarse en Andrés Molina Enríquez, los grandes problemas nacionales, ediciones del INJM México, 1964; Jesús Silva Herzog, el agrarismo mexicano y la reforma agraria. F.C.E. México 1980; Raúl González Roa, "El aspecto agrario de la revolución mexicana". Problemas agrícolas e industriales de México. Vol. V, Nº 3, Julio-septiembre de 1953; Wistano Luis Orozco. Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos. Imprenta el Tiempo, México 1895, Los ejidos de los pueblos. Ed. El Caballito, México, 1975.

28 Wistano Luis Orozco, Los ejidos de los pueblos, Ed. cit. P. 166.

29 Frank Tannenbaum. "La revolución Agraria mexicana". Problemas agrícolas e industriales de México. México 1952. Pág. 24.

30 Op. Cit. Pág. 125.

31 Según Pascal Arnaud, en la puesta en circulación de una gran cantidad de recursos naturales, incluyendo la tierra, en el período del porfirato se provoca una fuerte tendencia a la monopolización "aparte del uso desenfrenado de medios y métodos extraeconómicos, entre los cuales estaba la complicidad de los poderes públicos". Y agrega que tratándose de terrenos ocupados por indígenas combativos "fue el ejército nacional el encargado de la pacificación de las tierras pobladas por los indios. El Estado liberaba estas regiones de sus indeseables ocupantes haciendo así progresar la legalidad". Estado y capitalismo en América Latina, siglo XXI. México, 1981. Pp. 61-62.

32 Análisis detallado de la participación de las masas campesinas y obreras en el conflicto armado, así como de sus demandas y las relaciones entre las fracciones revolucionarias, puede encontrarse en los libros de Adolfo Gilly, La Revolución interrumpida. Ed. El Caballito; Arnoldo Córdova, La ideología de la Revolución Mexicana. Siglo XXI, todos en varias ediciones, y Friedrich Katz, La guerra secreta en México. Ed. Era, México 1982.

33 J. de D. Bórquez, Crónica del Constituyente, 2ª edición, México 1967. Pág. 75-76.

34 Charles C. Cumberland. La Revolución Mexicana. Los años constitucionalistas. F.C.E. México 1975. Pág. 324.

35 Pueden destacarse como las más importantes personalidades, al Gral. Heriberto Jara, Gral. Francisco J. Múgica, Gral. Esteban Baca Calderón, Lic. Hilario Medina, Carl. Luis T. Navarro, Luis G. Monzón, Enrique Colunga, Pastor Rouaix, Félix V. Palavicini, J. Natividad Macías, Alfonso Cravioto, Luis Manuel Rojas, etc. Los cinco últimos eran de los más ligados personalmente

a Carranza y los demás pertenecían a lo que podríamos denominar como la mayoría.

36 La sensibilidad social de los jefes adscritos al carrancismo se mostró con anterioridad a la expedición de la ley del 6 de enero de 1915. En 1913 Alberto Carrera Torres en San Luis Potosí, Lucio Blanco en Tamaulipas y Pastor Rouaix en Durango, expidieron decretos y tomaron medidas de reparto de tierras. En 1914 Pablo González dicta decretos agraristas en Coahuila, Antonio I Villarreal en Nuevo León y Cándido Aguilar en Veracruz. Ese mismo año Pastor Rouaix, Secretario de Fomento, ordena la cancelación de concesiones que se expidieron a favor de compañías extranjeras durante el porfiriato. Bertha Ulloa. Historia de la Revolución Mexicana 1914-1917. La Constitución de 1917, Tomo 6. El Colegio de México, México 1983. Pág. 347.

37 En la crónica de Francisco J. Múgica sobre el momento de la firma del Plan de Guadalupe en la hacienda del mismo nombre en el estado de Coahuila, el 26 de marzo de 1913, reseña el interés de la joven oficialidad por plasmar demandas de la población. - "Deseábamos hablarle al pueblo, no sólo de la razón legal de la guerra, sino de la oportunidad, de la necesidad de vindicar las usurpaciones desde la tierra hasta la del poder, desde la económica hasta la política" - y el rechazo de Carranza bajo el argumento de que "la guerra sería más breve mientras menos resistencia hubiera que vencer". Primero se tenía que acabar con el gobierno usurpador y después afectar los intereses del clero y los terratenientes. Bórquez, Ibid pag. 40.

38 Ibidem. pag. 454.

39 Cumberland. Op. Cit. pp. 214-215.

40 Efectivamente, el Proyecto de Constitución presentado por Carranza era de un corte liberal decimonónico que recogía poco o casi nada de las esperanzas revolucionarias. Este proyecto se justifica en y por el individuo. En el discurso inaugural de la asamblea constituyente, pronunciado el 1º de diciembre de 1916, Carranza expresó que "lo primero que debe hacer la constitución política de un pueblo, es garantizar de la manera más amplia y completa posible, la libertad humana, para evitar que el gobierno, a pretexto del orden o la paz, motivos que siempre alegan los tiranos para justificar sus atentados, tenga alguna vez que limitar el derecho y no respetar su uso íntegro, atribuyéndose la facultad exclusiva de dirigir la iniciativa individual y la actividad social, esclavizando al hombre y a la sociedad bajo su voluntad omnipotente". Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, Tomo I. Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Revolución Mexicana. México. 1960. pág. 388.

41 A quienes postularon las reformas sociales en la constituyente de Querétaro, se les ha identificado como el ala Jacobina de la Revolución, en referencia al sector más radical de la Revolución Francesa (véase A. Gilly, Op. cit. P. 227). En este grupo jugaba un papel destacado el Gral Heriberto Jara

quien sostuvo, contra los que aducían razones técnicas para no incluir las demandas revolucionarias como postulados constitucionales, que era ridículo imponer pautas a las constituciones, ya que "eso ha quedado reservado al criterio de los pueblos, eso ha obedecido a las necesidades de los mismos pueblos; la formación de las constituciones no ha sido otra cosa, sino el resultado de la experiencia, el resultado de los deseos, el resultado de los anhelos del pueblo, condensados en eso que se ha dado en llamar Constitución..." citado por Pastor Rouaix. Génesis del artículo 27 y 123 constitucionales. INEHRM. P. 192-193.

42 "La concepción individualista que Carranza heredó del liberalismo de Madero no triunfó, a la manera clásica europea o angloamericana, puesto que se la condicionó con las reformas sociales; pero pronto se veía que su victoria había sido total en las condiciones mismas en que se impuso, para un país atrasado, del único modo en que podía triunfar, es decir, conviviendo con las reformas sociales. Estas, antes que ser enemigas del individualismo, lo garantizaron, le abrieron el camino, le sirvieron de coraza protectora contra el verdadero enemigo que en Europa estaba a punto de provocar una hecatombe: La revolución socialista" Arnaldo Córdova. Op. cit. P. 237.

Como dice Pablo González Casanova "la constitución fue instrumento y expresión de una burguesía incipiente aliada a los trabajadores organizados en la lucha contra el latifundismo y el imperialismo". La democracia en México. Ed. Era, México, 1971, pág. 186.

43 Según Arnaldo Córdova "las reformas sociales tenían abiertamente una función contrarrevolucionaria en la medida en que evitaban o conjuraban cualquier explosión que proviniese de las masas insatisfechas y desde un principio demostraron ser sumamente eficaces" Op. Cit. P. 28. En otra parte el autor sostiene que "en la práctica las reformas sociales fueron empleadas como instrumentos de poder: primero: constituyeron un efficacísimo dique contra toda clase de explosiones revolucionarias que tuvieron raíces sociales; segundo: hicieron del Estado un Estado comprometido (aunque a su arbitrio) con los intereses de las clases populares... tercero: fueron blandidas como un arma muy efectiva contra las viejas y las nacientes clases poseedoras; cuarto: permitieron a los dirigentes del Estado movilizar a las masas con holgura y para los más diversos fines; quinto: daban al statu quo un consenso tan sólido, que ni las más violentas convulsiones internas llegarían a ponerlo realmente en peligro. La formación del poder político en México. Ed. Era, México. 1960. Pp. 21-22.

44 "Los constitucionalistas conservaron como núcleo esencial de su programa social las instancias fundamentales de la revolución política: la defensa a ultranza del principio de la propiedad privada, el proyecto de un desarrollo capitalista para México, la institución de un Estado de derecho independiente de los intereses privados y un sistema jurídico de libertades públicas. Pero

al mismo tiempo, los constitucionalistas arrebataron a los movimientos populares independientes todas sus banderas, preconizando la reforma agraria y el mejoramiento de las clases trabajadoras urbanas, con un Estado fuerte capaz de garantizarlas contra quienes se les opusieran o pretendieran ir más allá de ellas" Ibid, p. 3. Los constitucionalistas "conferían al Estado responsabilidades directas en la seguridad económica y la dignidad personal de sus ciudadanos. No pretendían destruir el capitalismo, pero insistían en la función estatal de contribuir al mayor bienestar social". Cumberland, Op. cit. Pág. 377.

45 Para Enrique Montalvo, el Estado Mexicano Posrevolucionario "no es un Estado típicamente liberal", y pudo desplegar aspectos de modernidad, pero "al no adoptar ni la vía de desarrollo capitalista clásica, ni la socialista... se ubica en un solución intermedia entre los modelos de revolución oriental y occidental". Op. cit. Pág. 28, o sea, pues no recorre el camino tradicional del estado europeo. (Estado liberal-social-capitalista de estado, etc.).

46 Al respecto opina Arnaldo Córdova que "esas masas no pudieron ir más allá de sus intereses inmediatos ni crearon una ideología que las organizara independientemente. Su ideología y aún sus dirigentes, pese a haber tenido una legitimación y su reconocimiento a nivel nacional, no expresaron proyectos de desarrollo o de organización nacional. La proyección a ese nivel de sus posiciones o fue casual o se limitó a las demandas inmediatas. En ellos está ausente una idea precisa de un nuevo Estado; falta una concepción acabada de organización de la economía y de la sociedad..."

La ideología de la Revolución Mexicana. Ed. cit. Pág. 143.

47 Según Adolfo Gilly en la lucha zapatista va implícita una actividad objetivamente anticapitalista y en contra de la propiedad privada... "la aplicación del Plan de Ayala significaría de hecho la destrucción de las bases de existencia del capitalismo" Op. cit. P. 65.

Sin embargo esta actitud no está formulada explícitamente ni existe la propuesta de una sociedad socialista.

48 La ley de expropiación, pública en el Diario Oficial de la Federación de 25 de noviembre de 1936, estableció, años después, un plazo máximo de diez años para el pago de la indemnización correspondiente (Art. 21).

49 Pastor Rouaix. Génesis del Artículo 27 y 123 constitucional. INEHRM, México, 1965, pág. 167.

50. Pastor Rouaix, op. cit. pág. 167.

51. Véase al respecto a Gabino Fraga en Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, México, 1971, pág. 371-377.

52. Op. cit. p. 162-163.

53 "Nación y nacionalismo en México". Nexos 83., pág. 29.

54 Op. Cit. pág. 154.

55 La Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, publicada en el Diario Oficial del 7 de febrero de 1951, clasifica a los terrenos propiedad de la Nación en Baldíos, Nacionales y Demasías.

56 Según Arnaldo Córdova en el artículo de Nexos citado en la nota 53, y siguiendo a Molina Enríquez, el derecho de reversión está supuesto en el sistema jurídico nacional y es el fundamento de las nacionalizaciones. Sin embargo, creemos que esta afirmación adolece de cierta carga ideológica jusnaturalista, que olvida que las nacionalizaciones están fundadas en el derecho positivo y que se llega a ellas por mecanismos legales previamente establecidos como pueden ser un acto legislativo, una expropiación, una compra, etc. Además, no hay que olvidar que la reversión como figuras jurídica concreta se regula en la Ley de Bienes Nacionales y ampara el reitero de concesiones otorgadas por el Estado.

57 Se puede considerar como los más importantes, al programa del Partido Liberal Mexicano de 1º de junio de 1906, al Plan de San Luis Potosí de 5 de octubre de 1910, al Plan de Ayala de 28 de diciembre de 1914, la Ley Agraria de Francisco Villa de 24 de mayo de 1915, la Ley Agraria de la Soberanía Convención Revolucionaria de 26 de octubre de 1915 y, sobre todo, la Ley del 6 de enero de 1915. Por supuesto que hay otros planes y acuerdos que tocan el problema de la tierra.

58 Estudios profundos y detallados sobre el zapatismo y su presencia en el estado de Morelos se encuentran en John Womack; Zapata y la Revolución Mexicana Siglo XXI, México 1969; en Jesús Sotelo Inclán: Raíz y Razón de Zapata Ed. Etnos, México 1943. En Adolfo Gilly: La Revolución Interrumpida, op. cit. capítulo de "la Comuna morelense" y en "...y venimos a contradecir" de Arturo Warman. Ediciones de la Casa Chata. CISINAH. México, 1976.

59 La legislación agraria en México, Tomo 2 S.R.A. México, 1979.

60 Ibid. pág. 62.

61 Ibidem. pág. 59.

62 Ibidem. pág. 58.

63 La redacción original del artículo 27 Constitucional se encuentra reproducida en Pastor Rouaix, op. cit. p. 217-222 y en Arnaldo Córdova, Ideología de la Revolución Mexicana. Ed. Cit. pp. 486-490.

64 Arnaldo Córdova le otorga un papel "decisivo" a esta Ley "para que la balanza de la lucha se inclinara a favor del constitucionalismo", op. cit. Nota 64, pág. 204. Según Adolfo Gilly, esta ley "...burguesa por los cuatro costados, fue sin embargo, una bandera política efectiva para atraer el apoyo de todo un sector del campesinado y neutralizar a otro, acelerando así el debilitamiento de la base social campesina de Villa y dejando circunscrita la influencia zapatista al Estado de Morelos y pequeñas regiones vecinas" op. cit. pág. 178.

65 "La idea de la Primera Jefatura fue revestir de carácter legal las expropiaciones de tierras para dotar a los pueblos, en vez de limitarse a ocupaciones de hecho, como las efectuaba el zapatismo, o a los repartimientos esporádicos pero irregulares que en algunos casos había venido haciendo también el Ejército Constitucionalista desde Tamaulipas".

Luis Cabrera en "La reforma del artículo 10 de la ley del 6 de enero de 1915", en La Revolución es la Revolución, PRI. México, 1965, pág. 210.

66 La Ley del 6 de enero se encuentra reproducida en Manuel Fabila, op. cit. pág. 270. Arnaldo Córdova, op. cit. pág. 453. Antonio Soto y Gama La cuestión agraria en México. Ed. El Caballito, México 1976, pág. 37 y en otras colecciones de documentos revolucionarios.

67 Cumberland afirma respecto de la ley del 6 de enero que "Este decreto sirvió como base para todos los casos futuros de litigios sobre tenencia pero era defectuoso en muchos aspectos y enfrentaba sólo una parte del problema. Se aplicaba solamente a los pueblos agrícolas existentes, sin especificar lo que constituía un pueblo de esos. La tierra podía expropiarse solamente en las haciendas contiguas al pueblo que las pedía y ni las comisiones agrarias estatales ni los gobernadores contaban con guías generales sobre la cantidad y la clase de tierra que quedaban sujetas, justificadamente, a la expropiación. Los pueblos reciben posesión "provisional", tanto los vecinos como los hacendados quedaban en un estado de suspensión, esperando la decisión final de una burocracia lenta -y poco podía hacerse para agilizarla en medio del confuso estado de cosas que hubo hasta que Carranza estableció su gobierno en la ciudad de México, en 1916. No se tomó medida alguna para satisfacer las demandas de una multitud de medieros, arrendatarios o trabajadores agrícolas estacionales que vivían fuera de los límites de un 'pueblo' o pueblos que no colindaban con una hacienda' el decreto, pues, tocaba a una pequeña porción de población agrícola. Y, finalmente, la redacción del decreto dejaba en duda la disposición final de la tierra, pues establecía que los vecinos del pueblo se beneficiaran 'en común' hasta que los reglamentos especiales definieran el método de 'distribución'. Parecía como si Cabrera, autor principal del decreto, y Carranza, contemplaran la reconstitución de los ejidos como una medida temporal y de emergencia para satisfacer una necesidad más política que económica y que, en cuanto las condiciones se estabilizaran, el vecino se convertiría individualmente, en propietario de la parcela". Op. Cit. pp. 216-217. Cumberland, Charles, C. La Revolución Mexicana: los años constitucionales 1973.

68 El Plan de Ayala se encuentra en los mismos textos señalados en la nota 66.

69 Según Adolfo Gilly, las masas zapatistas lograron imponer en el estado de Morelos un verdadero poder popular que denomina La Comuna de Morelos,



parafraseando a la comuna de París, que formaron los obreros franceses en 1871. Op. Cit. p.252. La comuna morelense, además de tener un carácter empíricamente anticapitalista, según Gilly, se caracterizó porque "las masas campesinas zapatistas no se limitaron a destruir el aparato del gobierno capitalista en su estado. A su modo, con sus tradiciones, buscaron crear un nuevo poder, ejercer ellas mismas el gobierno. Así lo hicieron, utilizaron los organismos de relación social y de vida colectiva que tenían: los pueblos". op. cit. pag. 295.

## **CAPITULO 4.**

**COMPOSICION DE LUGAR: REPASO DE LA  
POLITICA  
AGRARIA EN MEXICO (1917-1983).**

#### 4.1. Introducción.

En la última parte del capítulo anterior señalamos los principios más generales que sobre las formas de acceso a la tierra se recogieron en la Constitución de 1917. Los cambios que en esta materia se han presentado desde entonces a la fecha, han pasado por diversas etapas. Sin embargo, los postulados básicos de la institucionalización del conflicto agrario se han mantenido desde los orígenes de la legislación revolucionaria. La abrumadora e intensa actividad legislativa en esta materia, conformó, al paso del tiempo, un sistema acabado de control de los sujetos agrarios y del trámite mismo por el Ejecutivo Federal. La mayor o menor voluntad política de repartir tierras influyó en la simplificación o complejización de las reglas agrarias. La mayor o menor intención de los gobiernos revolucionarios de apoyarse o no en las masas determinó formas diversas de funcionamiento de la administración especializada en el asunto. El propósito de desarrollar el ejido o de frenarlo decidió también las políticas de reparto y de apoyo a la organización ejidal. Puede observarse entonces que un análisis de las relaciones entre el Estado y el sistema ejidal no puede desligarse del conocimiento de la política agraria en México. Obviamente no podríamos entender una nueva ley, un nuevo reglamento, nuevas disposiciones administrativas, sin comprender también los cambios que en la correlación de fuerzas al interior y fuera del Estado han precedido a tales transformaciones, es decir sin comprender a los actores y fuerzas sociales que están detrás de tales procesos.

Por eso, si bien nuestro objeto de estudio no consiste en el análisis exhaustivo de la política agraria y agrícola del régimen posrevolucionario, sino de los mecanismos legales y políticos por lo que se construye una forma

de propiedad altamente politizada y dependiente del estado, cual es la propiedad ejidal, tampoco olvidamos que el cabal conocimiento de ésta no podrá darse sin ubicar histórica y políticamente el proceso de conformación del sistema ejidal.

En consecuencia si bien, en la exposición de los resultados de investigación nos basaremos en la sistematización de los principios básicos que conforman al sistema ejidal; no olvidamos que estos principios se transforman y adquieren particularidades en las diversas etapas del régimen posrevolucionario.

En efecto, en el desarrollo de nuestra investigación hemos entendido que la conducción y estatización de la propiedad ejidal y comunal puede ser vista a través de tres elementos principales, que a su vez constituyen categorías analíticas específicas: a) las reglas de acceso a la tierra; b) las formas de representación interna y externa de ejidos y comunidades y c) la organización productiva y la forma específica de la propiedad ejidal y comunal. Los tres elementos se encuentran íntimamente articulados y a partir de ellos se puede construir el concepto de la propiedad ejidal y sus características fundamentales. Para efectos analíticos y expositivos cada uno de ellos merece un capítulo especial. Sin embargo, tales categorías no pueden analizarse en un nivel puramente abstracto ya que, de entrada, su estudio se enfrenta a los procesos históricos en los que se van conformando y transformando. Resulta entonces que el análisis teórico conceptual de una institución jurídico política, no puede desligarse de su génesis histórica. Bajo esas condiciones, el manejo de estos dos planos constituye un verdadero reto para la exposición de los resultados de investigación.

De ahí que si bien, por sus características, nuestro trabajo, podría regirse exclusivamente por el desarrollo de categorías explicativas referidas

a las relaciones más sobresalientes entre el Estado y los campesinos, que constituyen la base de la forma de propiedad y organización política y social que denominamos sistema ejidal, creemos que puede sacarse un mayor provecho analítico y expositivo si se ubican los aspectos más destacados de la conducción y estatización de la propiedad ejidal, que ya anotamos, dentro de un marco histórico que responda a una periodización fundada en razón del objeto de estudio. Esto significa que en nuestra exposición -de manera explícita o implícita- organizaremos la información y ubicaremos el análisis en función de momentos claves de la historia política en general y agraria en particular cuya relevancia es inobjetable en la explicación y desarrollo de las instituciones objeto de nuestro análisis. En nuestro intento de periodización -que como todo intento de este tipo tiene cierto grado de arbitrariedad- analizaremos las tendencias generales de la legislación agraria, articulándola en el amplio proceso de conformación de las instituciones jurídico-políticas orientadas a la constitución de los sujetos agrarios y de los aparatos estatales destinados al campo.

Con el propósito anterior, en este capítulo haremos una revisión de los periodos más significativos de la política agraria en México, con el fin de hacer una ubicación histórica que permita establecer una visión más o menos completa -aunque genérica- del proceso agrario mexicano, antes de entrar al análisis particular de las categorías jurídico políticas que hemos señalado. Por tal razón lo que presentamos en este apartado no pretende ser exhaustivo, ni aportar nuevos elementos sobre la política agraria en el presente siglo. Simplemente busca cumplir una modesta función de ubicación para el análisis, ese sí amplio, de la legislación más sobresaliente en la materia, desde la promulgación de la constitución de 1917 hasta nuestros días.

Bajo ese entendido, pasamos enseguida a presentar un panorama general y ordenado de las etapas más representativas de la historia agraria del presente siglo, dentro de las cuales ubicaremos posteriormente, a los elementos fundamentales, de la propiedad ejidal. Reconocemos como criterio válido de periodización para la ubicación histórica de nuestro objeto de estudio a las grandes etapas que, de alguna forma, ya han sido aceptadas como las más determinantes en la materia: a) 1915-1933; b) 1933-1940; c) 1940-1970; d) 1970-1983. Estas, constituyen también los más importantes períodos en el desarrollo de la legislación agraria y en los matices del actual sistema ejidal. Cada uno de los elementos del sistema ejidal que hemos anotado más arriba -sin perder ciertos elementos básicos proporcionados por la legislación originaria- han sido marcados o transformados por cada uno de estos períodos, o bien en cada uno de estos han cambiado los énfasis y los acentos. Sabemos que la pretensión de abarcar un período tan amplio puede afectar la profundidad en el tratamiento del tema que nos ocupa; sin embargo preferimos correr ese riesgo a hacer una presentación del análisis legislativo desprovisto de su necesaria referencia histórica.

#### 4.2. 1915-1933.

Este es el período en el que las fuerzas revolucionarias dominantes en el proceso armado logran imponer su hegemonía y construir las bases del nuevo régimen político posrevolucionario. Sin embargo, es una etapa en la que los radicales movimientos campesinos -sobre todo en Veracruz y Yucatán-, el conflicto entre los grupos y facciones revolucionarias, el levantamiento cristero y los condicionamientos puestos por el gobierno norteamer-

ricano para la aplicación de los principios constitucionales -sobre todo el artículo 27- la señalan como una de las más inestables de nuestra historia política posrevolucionaria (1). Este período, por otro lado, también es reconocido como de reconstrucción, que sienta las bases del crecimiento futuro del país. En esta época se toman medidas tendientes a la reconstrucción económica nacional, sobre todo con Calles -Banco de México, Bancos agropecuarios, política de irrigación y caminera, etc.- y a la consecución de la estabilidad política y a la unidad de las fuerzas revolucionarias -fundación del P.N.R.-. En especial, es un período en el que se inicia la consolidación del poder central frente a la fuerza de caciques y líderes regionales (2).

En el terreno exclusivamente agrario estamos frente a una etapa de avances y retrocesos, que se caracteriza por las existencias de fuertes contradicciones al interior del aparato gubernamental sobre las políticas que deben regir en el campo. En lo social se presentan fuertes movimientos campesinos radicalizados, aunque con alcances regionales y nacionales de importancia. No obstante ello, es un período en el que predominan la visión capitalista de la sociedad, impulsora del desarrollo del campo bajo el paradigma de la propiedad privada de la tierra. De esta concepción dominante se derivan estrategias que buscan, dificultar el reparto agrario y privilegiar el crecimiento de la propiedad agraria particular. Ello se revela, sobre todo, en el manejo de las reglas de acceso a la tierra, en el parcelamiento ejidal y en la política de distribución agraria. Esta, bastante estreñida en el período, -en relación a la fuerza social que la animaba y a la estructura agraria del país- tiene una orientación eminentemente política: pacificar al país y establecer la hegemonía del gobierno federal.

Las indefiniciones, contradicciones, avances y retrocesos del período se expresan en el establecimiento de reglas que dificultan el acceso a la

tierra por los campesinos, en los intentos de cobrar la tierra repartida a los ejidatarios beneficiados, en los anuncios de clausura del reparto, y en la falta de claridad respecto a la forma de organización para el trabajo de los ejidos, así como respecto de su forma de tenencia y propiedad.

Pero si bien el Estado posrevolucionario mexicano excluye del manejo directo de sus aparatos a las masas campesinas, introduce a su interior una serie de mecanismos políticos, administrativos e ideológicos que ayudan a construir una hegemonía que no olvida intereses de los grupos ajenos al mando estatal. Los campesinos están dentro del aparato de Estado, pero como fuerza subordinada. El aparato de Estado, entendido como una condensación material de fuerzas, incluye dentro de su estructura y armazón institucional a los campesinos, pero como fuerzas dominadas (3). El gobierno posrevolucionario realiza una política preventiva que incluye a las demandas en su seno, pero también las aísla y encauza dentro de una compleja red burocrática que permite desactivarlas e integrarlas al esquema de dominación. Sin embargo, al incorporarlas a su política no las deja sin respuesta, sino que, por contar con amplios recursos, ideológicos y políticos, les encuentra solución, pero dentro de los límites permitidos por la fracción hegemónica (4). Esta forma de incorporación de los intereses populares al discurso y políticas estatales es lo que se ha dado en llamar corporativización, que se ha identificado como un rasgo esencial -entre otros- del Estado posrevolucionario (5). Autores especializados han reconocido que en la década de los 20s y principios de los 30s el Estado "expulsa" a su parte radical, pero se convierte en el escenario más importante de la lucha de clases, una lucha de clases que es, al fin, institucionalizada.

Si bien es cierto que los constitucionalistas triunfantes en el proceso revolucionario de 1910-1917, reconocieron la necesidad de satisfacer las



demandas de tierra de los pueblos, también debe recordarse que nunca desearon que la propiedad ejidal y comunal jugara un papel destacado y duradero entre las formas de tenencia existentes en México. La oposición a la hacienda no significaba rechazo a la propiedad privada ni la búsqueda de la primacía para la explotación campesina ejidal. Parece claro que no se tenía definido lo que iba a pasar con la propiedad ejidal y comunal, aunque siempre fuera considerada como una forma imperfecta y no generalizable. Esta visión del ejido y la comunidad se expresó pronto en las políticas de reparto de tierras, de organización para el trabajo y de alianzas de clase. Todo ello proyectó la imagen del ejido como forma de tenencia resultante de un compromiso histórico, no claramente pactado, entre las fuerzas burguesas y pequeño-burguesas triunfantes en la revolución y las masas campesinas. Este compromiso, como veremos más adelante, era tan poco preciso que dio lugar a las más diversas posiciones respecto a lo que debería ser el ejido y la comunidad, según los intereses de clase desde donde se viera.

No obstante, se impuso la idea de que la revolución triunfante prefería la forma de la propiedad privada que a aquella que venía de lo profundo de la sociedad agraria mexicana: el ejido y la comunidad. El reparto de tierras a los pueblos fue visto desde épocas tempranas de la revolución, por el bando constitucionalista, como una oferta política a las masas para evitar su radicalización y como un procedimiento que constituiría una forma transitoria de tenencia, que tendría que desembocar en la propiedad privada. Esta concepción del reparto y de la propiedad ejidal predomina en los grupos hegemónicos de la política mexicana hasta 1934, año en que Cárdenas asume la Presidencia de México. En este Gobierno se da un cambio en la concepción del ejido que no logra sobrevivir en los gobiernos posteriores como lo veremos más adelante.

La concepción de que los ejidatarios y comuneros serían propietarios de segundo rango sin perder su carácter de jornaleros o semiproletarios y con poca importancia en la estructura económica y política del país, se revela con toda plenitud y encuentra su antecedente en el famoso discurso pronunciado por Luis Cabrera, destacado ideólogo constitucionalista y autor de la Ley del 6 de Enero de 1915, en su carácter de Diputado al Congreso de la Unión durante el gobierno maderista, en la sesión del 3 de Diciembre de 1912. Cabrera expuso allí, con toda claridad, la intención mediatizadora del reparto de tierras, como mero mecanismo de obtención de la paz y no de liberación social (6).

La posición de Cabrera se generalizó, y desde los primeros años revolucionarios se manifestaron en el pensamiento y legislación constitucionalista los propósitos de desarrollar la propiedad privada y la posesión individual como las formas más importantes de tenencia, aún dentro de la propiedad ejidal y comunal, aunque con sus variantes. En los considerandos de la Ley del 6 de Enero se decía que no era el propósito revivir a las antiguas comunidades ni crear otras semejantes, aclarándose que en el futuro la propiedad de las tierras no pertenecerían al común del pueblo, sino que quedaría dividida en pleno dominio, con las limitaciones que evitaran acaparamientos. Se pretendía convertir a comuneros y ejidatarios, educándolos en la lógica de la propiedad individual, pero poniéndolos en franca desventaja frente a los propietarios privados. La diferencia con la propiedad privada no sólo tendría un aspecto cualitativo derivado del origen y restricciones de la propiedad sino también una dimensión cuantitativa, es decir, en la extensión de tierra permitida legalmente (7).

Si bien este período puede definirse en lo general por las tendencias ya señaladas, cada uno de los gobiernos que se dan durante el mismo adopta particularidades, que sin ánimo exhaustivo trataremos de anotar enseguida.

#### Carranza 1916-1920.

En efecto, consecuente con la concepción agrarista que la animaba, el gobierno de Carranza no fue especialmente activo en el reparto agrario. Más bien se decidió por una dosificación del reparto de tierras, y por tanto de la destrucción de la gran propiedad. Del 6 de enero de 1915 a la aprobación de la constitución de 1917, Carranza apenas firmó cuatro resoluciones definitivas en materia agraria (8). Las que ejecutó en su conjunto, tanto en su calidad de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, como de Presidente de la República -a pesar de que firmó un número mayor- sólo amparaban a 168 mil hectáreas, que beneficiaron a 46,398 individuos, que representaban el 1.6% del total de beneficiados hasta 1979 (véase cuadro IV-1). Si tomamos en cuenta las cifras de la concentración de la tierra en estos años concluimos que en este régimen ni siquiera se rasguó el poder de los latifundistas. Las tierras que se repartieron representaban apenas el 0.5% del total del país (9).

Pero quizá el elemento más revelador del titubeo e indefinición de criterios respecto a la política agraria, lo fue el intento de cobrar a los ejidatarios las tierras que recibieran del gobierno, que de aprobarse en definitiva hubiera sido un gran obstáculo al reparto. Esta cuestión tiene su primer antecedente en la sesión de la Comisión Nacional Agraria del 15 de julio de 1916 y se retoma en la del 15 de febrero de 1918 y en otras subsecuentes. En ellas se discute el tema de las indemnizaciones a los propietarios afec-

tados por la política agraria y hubo opiniones, e incluso decretos, a favor de que el pago recayera sobre los ejidatarios beneficiados. El asunto volvió a resurgir en el régimen de Obregón y alcanzó repercusiones hasta 1945 (10).

#### Obregón 1920-1924.

Después del breve período en que Adolfo de la Huerta ocupa la Presidencia de la República -encumbrado por el triunfo político y militar del Plan de Agua Prieta-, Alvaro Obregón asume la más alta posición política del país. Obregón desarrolla una amplia capacidad para la vinculación con las masas y el establecimiento de alianzas populares. En el terreno agrario impulsa una estrategia de cooptación o "transformismo", -en términos gramscianos- que logra atraer a su política a los restos del zapatismo y aglutina en un campo más amplio a las corrientes anticarrancistas (11).

Obregón entendió pronto que para mantener las alianzas populares y quitarle poder político y económico a las viejas clases terratenientes debía colocarse al Estado en el centro mismo de las relaciones de poder y como fuerza predominante en el conjunto de la sociedad. Por eso propuso un equilibrio entre los factores de la producción. El Estado, con su política, sería el principal equilibrador (12). De ahí la definición recurrente del gobierno de Obregón como un régimen bonapartista.

Cuando Obregón asume la Presidencia de la República en 1920, así como se abren amplias expectativas respecto del reparto de tierras, también existen serios obstáculos a la política agraria al interior del aparato gubernamental. Muchos de los militares de la Revolución se habían convertido en terratenientes o habían adquirido intereses en la propiedad rústica (13). Obregón mismo, como se sabe, era un agricultor mediano, inspirado en el mo-

delo del farmer norteamericano. Por eso, era un ardiente promotor de la mecanización y modernización de la agricultura, basada, sobre todo, en la pequeña propiedad, cuyo fomento estaría siempre justificado (14).

Parte de los planteamientos de Obregón, pero también las incoherencias y contradicciones de la época, se plasmaron en diversos ordenamientos legales expedidos en materia agraria por el régimen que corrió de 1920-1924. Los dos más importantes fueron la Ley de Ejidos de diciembre de 1920 y el Reglamento Agrario de abril de 1922. Estos dos instrumentos jurídicos representaron el primer intento sistematizador de la legislación agraria existente hasta la época. No obstante, estuvieron cargados de ambigüedades y confusiones en la definición del ejido, el derecho a la tierra y la fijación de procedimientos, sobre todo.

Los conflictos que externa e internamente vive la nación durante el régimen obregonista -además de la propia concepción dominante sobre la materia- influyeron de manera indudable sobre el ritmo del reparto. En las relaciones con el exterior sobresalen las dificultades con el gobierno norteamericano que niega el reconocimiento al gobierno de Obregón y presiona para evitar la aplicación efectiva del artículo 27 constitucional. Internamente se viven conflictos entre las organizaciones campesinas que pugnaban por la vía ejidal, como el P.N.A, y las que buscaban el desarrollo casi exclusivo de la propiedad privada, como la Confederación Nacional Agraria (15). Asimismo la presencia de gobiernos locales sumamente conservadores en la mayoría de los estados también afectó negativamente al reparto. No obstante, durante el gobierno de Obregón surge un agrarismo regional que en algunos estados, como Yucatán -Carrillo Puerto-, Veracruz Adalberto Tejeda- y Michoacán -Francisco Mújica-, era promovido por los propios gobernadores

(16). La rebelión que en 1923 encabeza De la Huerta constituye otro factor político de considerable magnitud que divide al grupo revolucionario (17).

A pesar de los obstáculos y de la limitada concepción agrarista, Obregón avanzó considerablemente -en relación a Carranza- en la política redistributiva de la tierra. Al principio y al fin de su período se incrementan las cifras del reparto. En el primer caso para atraerse a los campesinos y en el segundo para hacer frente en el terreno político y social a la rebelión delahuertista (18). Al finalizar su gobierno, Obregón había ejecutado 650 resoluciones definitivas que beneficiaban a 135 mil individuos, con una superficie de 1.1 millones de hectáreas -aunque había firmado por un número mayor-. Estas cifras, no obstante, apenas representaron el 1.3 por ciento de la superficie distribuida y el 4.6 del total de beneficiarios registrados hasta 1979 (véase cuadro IV-1).

La política agraria implementada por Obregón, alteró muy poco la estructura de tenencia de la tierra en el país y no alcanzó a satisfacer las demandas de tierra de los pueblos. Para 1923 -según Frank Tannenbaum-, un poco más de 600 mil propiedades de pueblos, que conformaban el 97.9 de los propietarios poseían una superficie de 66 millones y medio de hectáreas -el 41.8% de la superficie del país-, mientras que casi 13 mil haciendas -el 12% de los propietarios- absorbían una superficie mayor de 92 millones y medio de hectáreas-, el 58% de la superficie del territorio nacional, situación que se agravaba en algunos estados donde la propiedad privada cubría más del 90% de la superficie total (19). Según datos del mismo autor, para 1926 sólo había recibido tierra el 17 por ciento de los pueblos con derecho a los beneficios de la reforma agraria (20).

El ascenso de Plutarco Elías Calles a la Presidencia de la República significó -a pesar del incremento en el reparto, en relación al régimen anterior- un endurecimiento de la posición oficial respecto del ejido. La propiedad privada aparece como forma privilegiada de la tenencia y explotación de la tierra. Esta, figura principalísima de su gobierno, recibe un gran aliento. Calles también se preocupa -al igual que Obregón- por modernizar los sistemas de producción de la tierra, en un gran afán productivista. Toda su obra de gobierno está señaladamente marcada por un gran esfuerzo rector, institucionalizador y racionalizador de la política estatal para convertirla en mecanismo fundamental del desarrollo capitalista.

Para remediar la difícil situación del agro y del país, Calles concibe no sólo una política agraria -entendida como relativa a cuestiones de reparto y distribución de la tierra- sino también una política agrícola, orientada al desarrollo económico del campo. Su preocupación no se reducía a la cuestión exclusiva de la tenencia de la tierra, sino que, en un sentido más "integral", se complementaba con los elementos necesarios para organizar y modernizar la producción. En su campaña política y, sobre todo, desde su Primer Informe de Gobierno, Calles asoció al crédito y la cooperación agrícola como elementos que marchaban juntos para alcanzar un desarrollo más completo en el campo (21).

De lo anterior deriva la atención que se concede en la política legislativa a los asuntos referidos a: 1) financiamiento; 2) infraestructura; 3) tecnología; 4) colonización; 5) educación agrícola; 6) organización agrícola y 7) reparto agrario. Sobre cada uno de estos puntos se expiden instrumentos legales que tratan de regular la política estatal en la materia, así como a los agentes sociales involucrados en estos procesos económicos y sociales. En

el primer punto se expiden la ley que crea el Banco de México -1925- y la Ley de Crédito Agrícola, así como el decreto creador del Banco Ejidal -1926-. En el segundo punto, la Ley de Irrigación del 4 de enero de 1926 crea a la Comisión Nacional de Irrigación, que viene a complementar a la Comisión Nacional de Caminos construida en 1925, pero regulada formalmente por la Ley de Caminos y Puentes de 1926. En el tercer punto, el 5 de abril de 1926, se expide la Ley de Colonización. En el cuarto, se crean casas del pueblo, Escuelas Centrales Agrícolas, la Casa del Estudiante Indígena y los internados indígenas regionales. En el quinto, se fortalece a la CROM y al Partido Laborista, que crean ramas de asuntos agrarios, y se expide una Ley General de Cooperativas, el 10 de febrero de 1926. En el sexto, se expiden la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal (1925) y la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas (1927). El reparto agrario, como veremos más adelante, se hace en forma zigzagueante (22).

Como dijimos antes, el afán desarrollista y modernizador de Calles siempre colocó como agente principal del proceso económico y social a la propiedad privada de la tierra, mientras que al ejido se le otorgó un papel secundario. Este no tendría un papel destacado en la reconstrucción nacional, aunque el compromiso revolucionario no podía dejar de reconocer la necesidad de repartir tierras a pueblos y comunidades. De acuerdo a la concepción callista sobre el problema agrario, "la labor de cualquier gobierno verdaderamente nacionalista debe dirigirse, en primer término, a crear la pequeña propiedad, convirtiendo a los campesinos en propietarios de las tierras que puedan trabajar..." (23). La constitución de la propiedad privada, además de capitalizar el campo y mejorar el trabajo, permitiría alcanzar la estabilidad en el país "...porque al hacer de cada campesino un propietario, se previenen



y evitan futuras revoluciones..." o sea, pues, que a la reforma agraria también se le concedía un objetivo político, esencialmente antisubversivo (24).

La conformación de la propiedad privada no sólo alcanzaría a los fraccionamientos y colonizaciones hechas fuera de la vía agraria, sino también a quienes adquirieran la propiedad ejidal y comunal. En el país no debería existir sino la propiedad privada, por ello la tenencia ejidal tendría un carácter transitorio, ya que según el pensamiento de Calles "...los ejidos como propiedad comunal de los pueblos significan el primer paso hacia la pequeña propiedad rural" (25).

Congruente con su posición, Calles hizo aprobar en 1925 la Ley de Repartición y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, ya citada, en la que se ordenaba la división y entrega parcelada e individual de la tierra a los ejidatarios.

La actitud poco favorable a un desarrollo amplio de la propiedad ejidal, se expresó también en las complicaciones impuestas a los procedimientos agrarios y a la comprobación de la capacidad colectiva para recibir tierra en la Ley de Dotaciones y Restituciones. Además, en ésta -como veremos en otro capítulo- se enfatiza poco en la capacidad del ejido como unidad económica, se trata con deferencia a la propiedad privada y se reduce la superficie mínima de dotación ejidal. No obstante ello, diversas circunstancias acaecidas durante el régimen callista -entre ellas la rebelión cristera- obligan a que éste incremente las cifras del reparto de tierras, en relación a los regímenes anteriores. En total, se reparten 2.9 millones de hectáreas - que benefician a 297,428 campesinos-, la mayor parte de las cuales -78%- correspondía a tierras indefinidas, lo que significa que eran poco utilizables o de mala calidad (26).

Por lo anterior, al finalizar el período de Calles los cambios en la estructura de la propiedad habían comenzado a notarse, aunque todavía en forma poco espectacular. Si en 1910 los grandes latifundios de más de 5 mil hectáreas absorbían 97.2 millones de hectáreas, o sea el 49.5% de la República, para 1927 seguían ocupando el 40.4% de la superficie total del país, excluyendo las islas y el D.F. En ese año, el resto de los propietarios privados ocupaban el 37.5% de las tierras; el gobierno el 18.6% y el sector ejidal tan sólo el 3.5 (27).

Al asumir Emilio Portes Gil la presidencia interina del país, después del asesinato de Obregón -Presidente electo-, todavía existían fuerzas y condiciones favorables a la reanimación del reparto agrario. De ahí que en un año de gobierno Portes Gil repartiera un millón 708 mil hectáreas, que beneficiaron a 171,577 campesinos, representantes del 6% de beneficiados hasta 1979. Esta cifra significaba mucho más de la repartida por Obregón y más de la mitad de la entregada por Calles en su período de cuatro años de gobierno. Es indudable, también, que la animación del reparto respondía a la necesidad de neutralizar al movimiento cristero.

La solución favorable a Pascual Ortiz Rubio para que quedara como presidente, después del interinato de Portes Gil, significó el triunfo de las fuerzas más inclinadas a la conservación y desarrollo de la propiedad privada y contrarias al reparto de la tierra. El candidato del P.N.R. tuvo ocasión de fijar su posición en un discurso de campaña pronunciado en Toluca y publicado en El Universal del 3 de junio de 1929. Ahí sostuvo que continuaría trabajando por la liberación de los trabajadores agrícolas y la aplicación de los procedimientos agrarios, pero que quería dejar constancia de que "el ejido, tal como lo ha establecido la Revolución, debe considerarse como una forma transitoria del problema agrario..." (28). Ortiz Rubio se hacía eco de las opi-

ntones callistas y se afiliaba a la fuerzas que concebían al ejido como un mecanismo de pacificación política, sin importancia alguna en la estructura económica y productiva del país.

Si bien es cierto que para 1930 las fuerzas revolucionarias se habían convertido en hegemónicas y tenían a la sociedad bajo un control total, -sobre todo después de la derrota cristera-, también debemos reconocer que para ese año se mostraban incapaces de llevar adelante el programa del reparto de tierras (29). Sobre todo porque a su interior dominaba una corriente antiagrarista, identificada con el callismo, que inicia una ofensiva en contra de la redistribución territorial por la vía ejidal. Esta situación provoca fuertes tensiones dentro del grupo hegemónico, que se expresa, al interior del aparato gubernamental. El conflicto se acentúa conforme se acerca el calendario político de la sucesión presidencial de 1934.

Los intentos de Ortiz Rubio de dar por concluido el reparto y las declaraciones del propio Elías Calles en contra de éste, son ejemplos claros de la fuerza que el antiagrarismo había adquirido en el seno del gobierno posrevolucionario. En efecto, el 7 de mayo de 1930, Pascual Ortiz Rubio, investido ya como Presidente de la República, firma un acuerdo dirigido al Presidente de la Comisión Nacional Agraria, en el cual le pide que fije un período de 60 días para que en el estado de Aguascalientes todos los pueblos que se consideraran con derecho a restitución o dotación presentaran solicitudes y, una vez terminado el plazo, no se admitieran más. Al terminarse la tramitación de las solicitudes conforme a esa resolución, se disolvería la Comisión Local Agraria del estado, "poniendo así término al problema de la restitución o dotación de tierras" (30). Durante el año y medio siguiente se firmaron resoluciones análogas para los estados de Tlaxcala, San Luis Potosí, Coahuila,

Zacatecas y Querétaro. A fines de 1931, por decisión federal o local, la reforma agraria estaba parada en más de 12 estados de la República (31).

Las medidas tomadas por Ortiz Rubio fueron reforzadas ideológicamente por el entonces "Jefe Máximo" de la Revolución, Plutarco Elías Calles, quien después de un viaje por Europa concluyó que la reforma agraria mexicana había fracasado, a grado tal que pidió terminar con el reparto de tierra. En famosa nota, aparecida el 23 de junio de 1930 en el periódico Universal de la Cd. de México, basada en una plática no desmentida, Calles sostiene que el ejido había sido un fracaso por lo que no debería ampliarse (32).

A pesar de las posiciones de Calles y Ortiz Rubio, en los primeros años de la década de los treinta la lucha ideológica y de posiciones en torno a la política agraria del gobierno revolucionario está lejos de ser concluida. El aparato gubernamental, y con él todo el país, vive una polémica intensa en torno al problema de la tierra y en relación al papel del ejido en la estructura social de México. Los bandos más significativos son los identificados como "agraristas" y como "veteranos". El ala de los "veteranos" pugnaba por un rápido fin del reparto agrario, el apoyo a la propiedad privada y la restricción del acceso a la tierra. Los agraristas querían la aceleración de la distribución de la tierra, la apertura de cauces legales que la hiciera posible, así como un mejor papel del ejido en la estructura social y económica del país. Los "veteranos" parecían más consolidados por tener intereses económicos y políticos más concretos que defender y, sobre todo, por contar con un dirigente reconocido en Plutarco Elías Calles. A este lo seguían el mismo Ortiz Rubio, Manuel Pérez Treviño, Ezequiel Padilla y Luis L. León, entre otros (33).

Los "agraristas", sin contar con el poder político de los primeros, tenían entre sus miembros, o simpatizantes, a gobernadores estatales de rele-

vancia como Lázaro Cárdenas en Michoacán, Adalberto Tejeda en Veracruz y Saturnino Cedillo en San Luis Potosí, quienes no habían desistido de la política movilizadora de masas. También integraban al grupo miembros del Congreso, como Gilberto Fabila y Graciano Sánchez, así como Marte R. Gómez, funcionario agrario (34).

La lucha entre agraristas y veteranos se recrudece en esos años. La respuesta del gobierno central a gobernadores agraristas y grupos agrarios radicalizados fue la deposición o la represión. En 1931 caen los gobernadores de Michoacán, Hidalgo y Veracruz y se desarma a las milicias campesinas que operaban en algunos estados. A pesar de ello, los agraristas impiden la cancelación del reparto -el Congreso rechaza una propuesta de que el reparto fuese resuelto en tres meses- y obtienen la negación del amparo a los propietarios privados (35). Ortiz Rubio, a pesar de su posición antiagrarista no pudo dejar de repartir tierra y si bien la entrega de ésta a grupos campesinos solicitantes no fue caracterizada por su amplitud, el régimen no pudo desconocer del todo su compromiso con las masas campesinas. En sus dos años de gobierno entregó 944 mil hectáreas -de las cantidades más bajas desde Carranza- que beneficiaron a 64,573 solicitantes.

"Agraristas" y "veteranos" pujaban en torno a sus posiciones y la sucesión presidencial de 1934 era motivo para acelerar ánimos y alianzas políticas. Al caer Ortiz Rubio de la Presidencia, el 5 de septiembre de 1932, se abrió la posibilidad de un reacomodo para todas las fuerzas herederas de la Revolución y si bien Calles logra imponer un sustituto -poco afin al agrarismo- el General Abelardo L. Rodríguez, bajo este gobierno ganaron posiciones los agraristas, que se habían comenzado a organizar y reorganizar en diferentes frentes y alianzas. Como resultado de este proceso se hicieron importantes cambios a la legislación agraria. Entre los que sobresalen, pode-

mos citar a la reforma que eleva a rango constitucional a la ley del 6 de enero de 1915 y forma al Departamento Agrario, así como la aprobación del primer Código Agrario, publicado en el Diario Oficial del 12 de abril de 1934, en cuya elaboración se siente la influencia agrarista. En todo este proceso es destacable el papel que juega Cárdenas como factor de unificación mismo que lo lleva a convertirse en el candidato del P.N.R. a la Presidencia de la República desde 1933.

Abelardo L. Rodríguez, 1933-1934, sólo reparte 791 mil hectáreas, que benefician a 68,566 ejidatarios, pero abre de nuevo las puertas a la posibilidad de atención administrativa a las solicitudes de tierra. Rodríguez, además de aceptar las reformas constitucionales y el primer Código Agrario - que reorganiza a las autoridades agrarias-, por decreto del 14 de julio de 1933, anula las medidas paralizadoras del reparto de tierras, expedidas por su predecesor. Dispone que ni el Presidente, ni los gobernadores, ni las autoridades agrarias, tienen facultades para limitar los derechos concedidos a los pueblos y declara nulas las decisiones que fijaron plazos para el ejercicio del derecho de los pueblos a solicitar tierras. En el mismo decreto ordena la reconstrucción de las comisiones locales agrarias que hubieren sido depuestas (36).

#### 4.3. Nuevos tiempos para el ejido: el Cardenismo 1934-1940.

Si bien la entrega de tierras no se cancela en forma definitiva durante el primer período analizado, los titubeos en cuanto a su profundidad e intensidad y las contradicciones en el seno del grupo revolucionario se expresan en la estructura agraria existente hacia fines de 1933. Para entonces, se

habían distribuido aproximadamente 7.7 millones de hectáreas, en beneficio de 783,330 ejidatarios y comuneros (véase cuadro IV-1). Sin embargo, vistas las cosas en su conjunto eran pocos los pueblos que habían recibido tierras. De todas las comunidades con menos de 1001 habitantes -71,794-, sólo el 4.5% recibió tierra hasta ese año. La superficie ejidal apenas ocupaba el 3.9% de la superficie total del país y el 9.9% del área total de tierras cultivables. Además, sólo una tercera parte de las fincas consideradas como haciendas al principio de la reforma agraria se habían afectado, y sólo 540 ejidos, de un total de 4,090 con dotación definitiva, habían recibido concesiones definitivas de aguas. Para redondear el panorama, de 14,252 solicitudes de tierra, 7,882 -el 44.7 por ciento- estaban pendientes de resolución (37).

Los datos que hemos anotado revelan con toda claridad el lento proceso de reforma agraria llevado en los primeros 19 años de gobiernos revolucionarios. La existencia subordinada y secundaria del ejido en la estructura social y su desigual condición respecto a la propiedad privada no sólo era una cuestión de declaraciones y de competencia del discurso legislativo, formaba parte de la terrible realidad del empantanamiento de la reforma agraria. No se había conseguido, ni querido, hasta fines de 1933, colocar al ejido como elemento fundamental, o al menos en igualdad de condiciones que la propiedad privada, en la producción agropecuaria y en el conjunto de las fuerzas sociales del país. Tampoco se había destruido a la hacienda, que aún permanecía con buena salud. Todo ello significaba un obstáculo al desarrollo agrícola y a la legitimidad del gobierno posrevolucionario (38).

Lo anterior expresaba una verdadera crisis agraria que se acentuaba por la depresión económica de 1929, que a principios de los treinta empezó a tener efectos negativos en la estructura social y del empleo del país. En

1932, el producto agrícola bruto descendió 30% con respecto a 1929 y las exportaciones mexicanas disminuyeron, incluyendo las agrícolas (39).

Esta situación genera una conflictiva social que se expresa en movilizaciones campesinas y en un recrudecimiento de la disputa por el rumbo del país, sobre todo con vistas a la sucesión presidencial. Para 1933 se generalizan las invasiones de tierras y la paralización de labores por los trabajadores agrícolas. A ello se aúna la lucha al interior del aparato de estado, conformando un cuadro de crisis social y política (40). Los "agraristas", a pesar de su falta de homogeneidad, se unieron para hacer frente común a la "amenaza de marginación política por el grupo de los veteranos y el predominio del Jefe Máximo" (41).

La lucha por el sucesor de Abelardo L. Rodríguez se definió a favor de lo que podría considerarse el ala moderada del agrarismo. La postulación de Cárdenas como candidato del P.N.R. a la Presidencia de la República, habría de significar -y expresaba- un cambio en la correlación de fuerzas políticas y un resurgimiento del problema de la tierra como componente prioritario en la política gubernamental. El estado mexicano posrevolucionario, que hasta 1933 se había preocupado por la reconstrucción del país en base a una economía capitalista dominada por capitales nacionales y extranjeros, dejando en un segundo papel a los campesinos, modifica su actitud hacia este sector.

El primer Plan Sexenal del P.N.R., aparecido en 1933, reconoció que la distribución de la tierra era el asunto social de mayor importancia en el país, por lo que el único límite a la dotación y restitución de tierras y aguas sería "la satisfacción completa de las necesidades agrícolas de los centros de población rural de la República Mexicana" (42). El 30 de Noviembre de 1934, al protestar como Presidente de la República, Lázaro Cárdenas aceptó que se había detenido la dotación de tierras en algunas regiones del país y



anunció su compromiso de impulsar el reparto agrario y organizar a la producción ejidal (43).

El nuevo Presidente, pronto demostró la sinceridad de sus planteamientos y el deseo de conformar una amplia base ejidal que a su vez fuera el sustento de su gobierno. Cárdenas se propuso convertir al ejido en un verdadero agente económico, pero también en una importante pieza política que fuese apoyo seguro para su gobierno. Más aún, su política se basaba en la integración de los campesinos como "una parte orgánica del Estado" (44). El resurgimiento revolucionario Cardenista se hizo evidente, sobre todo al recuperar a los principios agrarios constitucionales y al hacerse notar la voluntad política del nuevo régimen para empujar el reparto de tierras y extender la forma ejidal de tenencia de la tierra. Con Lázaro Cárdenas resurgen los principios agrarios como razón de ser del gobierno de la Revolución y como un compromiso vigente con las masas campesinas.

En términos puramente cuantitativos pronto se superaron las cifras de resoluciones dotatorias y restitutorias firmadas y ejecutadas por los gobiernos postrevolucionarios anteriores. El Estado asumió entonces, un papel decisivo en el reacomodo de las fuerzas sociales y en la redistribución de la tierra. La necesidad de dar salida a la creciente inestabilidad y violencia en las zonas rurales, de reubicar el papel del sector agrario y de replantear las alianzas al interior del bloque en el poder, aceleraron el reparto. Esta labor se intensificó y tuvo menor tensión interna al desplazarse la fracción callista del control estatal.

Con Cárdenas renace la reforma agraria, 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" (45). Los diversos analistas de la historia social y agraria del país han en-

contrado que en este régimen se solda la relación simbiótica entre estado y campesinos y se construyen las bases que convierten al ejido en el aparato de estado hegemónico en el campo mexicano, con una función política de control, y otra económica de producción de alimentos básicos (46). Cárdenas, con su política agraria -entre otras- se convierte en el principal impulsor de la modernización corporativa del gobierno posrevolucionario. En su gobierno, el Estado Mexicano pierde los restos liberales y deviene en una entidad profundamente interventora en el conjunto de la vida social, promotora, organizadora e impulsora del desarrollo social y de las alianzas de clase (47). En especial, se abre un estilo de gobierno sustentado en la constitución política del movimiento de masas, movimiento que es impulsado desde el propio Estado, pero que se supedita a sus lineamientos y directrices (48). En su política de integración y control campesino sobresale notablemente la constitución de la C.N.C. en el año de 1936, organización que por su origen y desarrollo se vincula y supedita notablemente al aparato gubernamental.

Al fin de su Gobierno Cárdenas había ejecutado resoluciones que amparaban a 18 millones de hectáreas -en números redondos- que beneficiaron a 611,157 campesinos. Esta cifra revela su importancia si atendemos al hecho de que representa al 21 por ciento de la tierra repartida hasta 1979, así como al 27.6 del total de ejidatarios y comuneros dotados y restituidos hasta ese año (véase cuadro Nº IV-1). En un sexenio, pues, se repartió más del doble de la tierra que la Revolución había entregado en sus primeros 19 años, y un poco más de lo que se repartiría en los 19 años posteriores al Gobierno de Cárdenas (49).

Paralelamente al impulso del reparto y a la reanimación de los aparatos de la administración agraria, en el sexenio de 1934-1940 se fomenta de manera sobresaliente la organización económica ejidal y se reorganizan los a-

paratos económicos del estado dirigidos al campo. En este aspecto destaca la política colectivista -que veremos en otro capítulo-, la reorganización del sistema de crédito agropecuario y el crecimiento de la inversión pública.

Con Cárdenas se incrementa notablemente la inversión pública, así como la intervención del Estado en la economía. Los gastos en política social y en promoción económica son considerables. Sólo este rubro se lleva el 37.6% del gasto federal en el período, lo que, según Wilkie, "marcó el cambio decisivo de la Revolución Mexicana" (50). De 1935 a 1940 se invirtieron, a precios de 1950, 794 millones de pesos en el sector agropecuario, mismos que representaron el 16.1% de la inversión federal total en el período (51). Por otro lado, el monto total del crédito agrícola oficial aumenta notablemente respecto del pasado (52).

El reparto agrario cardenista y el apoyo económico al ejido, además de las razones políticas y económicas que los sustentaban, eran animados también por una visión diferente que acerca del ejido sostenía Cárdenas. En este sentido, marca una ruptura con los anteriores gobiernos y coloca en posición prominente al sistema ejidal, en relación con el resto de la estructura social del país. Cárdenas intentó pasar de la etapa del ejido "pegujal" (53), transitorio y complementario del jornal, a aquella en que el ejido sería una institución central en la economía nacional, con especificidad propia e igualdad de condiciones respecto de la propiedad privada. Sobre todo, con carácter permanente y peso político y económico en las relaciones de poder nacionales y locales.

Cárdenas definió su posición respecto del ejido en contraste con las ideas que, inspiradas por Luis Cabrera, fueron asumidas por personajes de la importancia de Calles y Ortiz Rubio. El reparto de ricas tierras en la comarca lagunera, le dio la oportunidad de pronunciar -el 30 de noviembre de

1936- un importantísimo discurso que significó una definición política respecto del papel que otorgaba a las diferentes formas de propiedad de la tierra en el país.

Allí se deslindó de quienes consideraron en otra época al ejido como un mero suplemento del jornal y planteó una posición muy clara de apoyo al régimen ejidal. Sostuvo que "la institución ejidal tiene hoy doble responsabilidad sobre sí: como régimen social, y por cuanto que libre al trabajador del campo de la explotación de que fue objeto... y como sistema de producción agrícola, por cuanto que pesan sobre el ejido, en grado eminente, la responsabilidad de proveer a la alimentación del país".

Esta era una definición de gran trascendencia puesto que ubicaba al ejido como una forma de propiedad permanente y con valor propio no sólo en el aspecto de la organización productiva y forma de tenencia de la tierra sino también en cuanto órgano de la sociedad e instancia de agrupación colectiva. Esta toma de posición tampoco quería colocar al ejido como la principal y única forma de tenencia y organización social, sino sacarla de su postración como organización secundaria de la sociedad. Por eso en el mismo discurso se reconoce al ejido y a la propiedad individual como dos formas específicas y distintas entre sí, que no aspiran a predominar sobre la otra ni tienen por que confundirse. Respecto de ambas, dijo Cárdenas, "el estado tiene en diverso grado obligaciones de naturaleza tutelar". Precisa además que la pequeña propiedad agrícola "de ningún modo puede considerarse como la forma que se aspira a lograr a través de los ejidos, los cuales constituyen institución distinta, bien determinada en su origen, en su establecimiento, en su organización y en sus funciones económicas" (54).

Si bien no se colocaba al ejido en el primer plano de la forma de la propiedad, tampoco se subordinaba, a nivel discursivo, a ninguna otra forma e-

xistente. Se reconocía una especificidad de la forma ejidal, aunque sin precisar con detalle sus características distintivas. De cualquier manera, quedaba claro que el ejido empezaba a ganar un lugar irreversible en la estructura agraria del país. La congruencia de la política cardenista con sus postulados se hizo patente al afectar a verdaderas unidades de explotación privadas para convertirlas en ejidos -"haciendas sin hacendados"- . En muchos casos éstas se encontraban en las regiones más ricas del país -Yucatán, Los Mochis, La Laguna, Valle del Yaqui y Mayo, Lombardía y Nueva Italia, etc.-.

El censo de 1940 revela que el ejido ya había ganado un lugar permanente en la sociedad mexicana. Para ese año, el 56.8% de los predios rústicos pertenecían a ejidos, que ocupaban el 47.4% de la tierra cultivable, el 50.2% de la de regadío, el 18.7% de pastos y montes y el 22% de toda la tierra registrada. La mitad de la población vivía en ejidos y la que habitaba en haciendas se había reducido a menos de un millón. Además, la participación ejidal en la inversión de capitales en la agricultura alcanzó en ese año el 52.6% del total, y los ejidos contribuyeron con el 50.5% de la producción agrícola nacional. En 1930 las cifras habían sido de 3.7 y 11% respectivamente (55). No obstante los datos anotados, la misma administración cardenista reconoció -al publicar un balance de sus resultados- que faltaba mucho por hacer para satisfacer las necesidades agrarias de la población campesina. Para agosto de 1940, se afirmó, existían 525,000 campesinos con derechos a salvo y 2'500,000 con expedientes instaurados (56).

La situación internacional y las presiones que el gobierno recibe de las cámaras empresariales y de los propietarios privados de la tierra -e incluso del propio Elías Calles, que en 1938 ataca la política del reparto y en especial la colectivización, a la que califica de insensata- obligan a Cárdenas a conceder ciertas posiciones a los particulares hacia fines de su gobierno.

Con ese fin se crea la oficina de la pequeña propiedad, que atiende las quejas de los propietarios afectados y se instaure un mecanismo novedoso consistente en la expedición de concesiones de inafectabilidad ganadera (57).

El propósito cardenista de integrar productivamente el ejido y fomentar el trabajo común de los ejidatarios, se expresó al final de su gobierno en la creación de un marco legal adecuado, con la aprobación del Código Agrario de 1940 (58).

#### 4.4. Fomento agrícola y agrarismo estadístico 1940-1970.

En el período que comentamos en este inciso, el reparto agrario se subordina al fomento de la producción agrícola. Si bien el primero no se detiene, se centra en terrenos de mala calidad, mientras que se privilegia el apoyo a los establecimientos agrícolas cuya producción se destina al comercio. En especial se promueve la irrigación, y los caminos, se fomenta el crédito y se protege ampliamente a la propiedad privada. En este período, el aliento modernizador coadyuva al desarrollo polarizado de la agricultura. Si de un lado surge un pequeño sector altamente desarrollado y tecnificado, por el otro, el 85 por ciento de las propiedades privadas y ejidales usan métodos atrasados y padecen descapitalización hacia fines de los sesentas (59).

Estamos en un período de fuerte expansión del sector público en todos los niveles. En este lapso, el gobierno participa en más de un 30 por ciento en la formación del capital. Entre 1935 y 1960, más de la mitad de la inversión del sector público se destina a gastos de infraestructura agrícola, transportes y comunicación. En el sector agrícola domina el rubro correspondiente a irrigación. Como resultado de este fuerte impulso, la superficie

irrigada por inversión estatal crece a un ritmo del 4.9 por ciento anual de 1950 a 1960. Sobre todo, es notable el apoyo dado a las grandes obras de irrigación por los regímenes de Manuel Avila Camacho, Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines (60). Estas obras beneficiaron a zonas muy localizadas y en especial a aquellas cercanas a la frontera norteamericana. Las tres cuartas partes de la superficie irrigada se localizó en el norte y el Noroeste del país y en más del 50 por ciento correspondía al régimen privado (61).

La mayoría de los analistas del período reconocen que si bien es cierto que se incrementó notablemente la inversión destinada al sector rural, ésta benefició en lo sustancial a los propietarios privados de la tierra. En el período se coloca al ejido en una posición productora y reproductora de la fuerza de trabajo agrícola y comercial, aunque debe reconocerse que el sector ejidal tuvo cierto dinamismo, proveniente de la incorporación de los ejidos cardenistas a la producción. De 1940 a 1970, "mientras que a la agricultura comercial se le asigna la función de abastecer alimentos básicos a los centros urbanos y de generar divisas a través de productos agrícolas de exportación, a fin de sostener el proceso de industrialización, a la agricultura ejidal se le asigna la función de reserva de mano de obra barata que fluye tanto al sector moderno como a los centros urbanos" (62). Los mecanismos de control administrativo y político impuestos sobre el sistema ejidal -que veremos en otro capítulo- permitieron que el ejido realizara esta función económica.

No obstante lo anterior, la terca realidad agraria y la constante presión campesina por la tierra acabaron por imponer la existencia del ejido como forma válida de la propiedad en el país, aunque sin la fuerza suficiente para dominar en el conjunto de las relaciones sociales y políticas que disputan la hegemonía nacional. El impulso cardenista convierte al ejido en entidad

irreversible, pero no suficiente para constituirlo en el modelo hegemónico de la propiedad agraria. Ya no se levantan voces relevantes que planteen su carácter transitorio, aunque sí la de aquellos que pugnan por el fin del reparto. En el período se impone, además, una política fraccionadora del ejido. Los gobiernos que suceden a Cárdenas encuentran tan importante la parcelación de la tierra ejidal que la hacen tema de sus informes presidenciales y la promueven en el terreno legislativo. Esta práctica encuentra su primer aliciente en el decreto expedido por Avila Camacho en diciembre 1940 y en el Código Agrario de 1942, que regula profusamente la subdivisión de los terrenos ejidales.

Lo que en el período de Cárdenas se presenta como obstáculo al desarrollo del ejido, en los gobiernos posteriores forma parte de la estructura misma de las relaciones entre el Estado y el sistema ejidal. La disgregación del ejido, la desigual e insuficiente distribución del crédito, la corrupción, y la eliminación de toda autonomía ejidal terminan por imponerse y convertirse en norma en el período 1940-1970.

El crédito concedido a la agricultura ejidal se reduce y se usa como medio de parcelación del ejido. Si en el gobierno de Cárdenas, el crédito rural oficial -en el que participó en un 90% el ejido- ocupa el 4 por ciento del presupuesto federal, durante los cincuenta baja a menos del uno por ciento -0.2% en 1948- y sube al 2.2% en 1963. En este período el porcentaje de fondos asignados al Banjidal, dentro del conjunto de recursos crediticios agrícolas oficiales, baja del 97% en 1940, hasta el 62 por ciento en el período de Ruiz Cortines. De ahí que la proporción de ejidatarios que recibieron crédito oficial se redujo al pasar del 30 por ciento en 1936 al 14 por ciento en 1960 (63). O sea, pues, que el incremento en la superficie ejidal no sólo no se correspondió con el aumento en la oferta crediticia al ejido sino que mu-



chos núcleos agrarios que ya contaban con crédito oficial lo perdieron. Los ejidos que se beneficiaron fueron, sobre todo, los que destinaban su producción al comercio y gozaban de un nivel aceptable de productividad.

De 1940 a 1965 -año en que empieza a resentirse una fuerte crisis en el sector- la agricultura juega un papel destacadísimo. En ese período su tasa de crecimiento es del 4.4 por ciento anual y contribuye notablemente al desarrollo del país. La política post-cardenista de apoyo a la industrialización que permitió un crecimiento del P.N.B. del orden del 6 por ciento anual entre 1940 y 1968- requería de un sector agrícola dinámico que generara excedentes para el mercado. En el período, el sector agrícola en su conjunto: a) llevó a México a la autosuficiencia alimentaria; b) hizo crecer rápidamente la producción que requería el sector manufacturero -café, algodón, caña de azúcar-; c) elevó las exportaciones -6% anual-; d) expulsó un importante contingente de trabajadores al sector urbano, y e) transfirió buena parte de sus ahorros al resto de la economía (64). En este rubro, se estima que a través del sistema bancario y los mecanismos de intercambio, de 1940 a 1960 la agricultura transfirió -a precios de 1960- de 3 mil a 3,700 millones, en beneficio de los otros sectores de la economía (65).

Los efectos de la política favorable a la propiedad privada y contraria al fortalecimiento del sistema ejidal durante los primeros diez años del período pronto se revelaron en el censo de 1950. Este mostró el retroceso y estancamiento del sector ejidal y la pérdida del terreno que el ejido había ganado con Cárdenas. El efecto de la política acumulada de Avila Camacho y Miguel Alemán se manifestó en el dato de que si en el censo de 1940 el sector ejidal ocupaba el 48% de las tierras laborables del país, para 1950, su participación había bajado al 45%. Además, si en 1940 el sector ejidal poseía el 56% de las tierras irrigadas, en 1950 apenas detentaba el 48% de la

tierra de esta calidad (66). Por otro lado, si en 1940 el sector ejidal participa con el 52% en el capital agrícola y con un 50% en la producción total, para 1950 la participación en estos rubros baja al 31% y al 37%, respectivamente (67). Para 1960, el sector ejidal continúa perdiendo fuerza. Según el censo de ese año, poseía el 43.4% de la superficie cultivable del país y el 41% de la tierra irrigada. Estas cifras marcaban el indudable retroceso de la participación relativa del ejido en el conjunto de la economía y la política nacionales durante veinte años (68). No obstante ello, la cantidad promedio de tierra favorable y de riego por ejidatario sufre un ligero aumento de 1940 a 1960 (69).

En el transcurso de los sexenios que comprende el período se repartieron casi 41 millones de hectáreas que representan el 34.4 por ciento de la tierra repartida hasta 1979 y beneficiaron a un millón ocho mil ejidatarios. (Véase cuadro V-1). No obstante lo alto de las cifras, estas se matizan al considerarse que la mayoría de la tierra entregada era de mala calidad y poco apta para la agricultura. Estamos, precisamente, en el período que Norberto Aguirre calificó como del "agrarismo estadístico", para referirse a la entrega de tierras en el papel y a la manipulación de las cifras (70). Según confesión de este ex-jefe del Departamento Agrario y Colonización, durante el gobierno de Días Ordaz a los campesinos que presionaban por la tierra se les entregaban "desiertos y peñascos y cimas y simas" (71).

Las cifras del reparto, por otro lado, de ninguna manera oscurecen el hecho de la lentitud y rezago de los trámites agrarios. Se calcula que para 1960 había en el país aproximadamente 3.3 millones de campesinos sin tierra o propietarios de predios de infrasubsistencia, frente a 2.5 millones de registrados en 1950 (72). Para 1970 se calcula que sólo el número de cam-

pesinos sin tierra llegaba a los 2.5 millones, habiendo disminuido también el número de pequeños productores respecto de dos décadas anteriores (73).

Hacia fines del gobierno de Díaz Ordaz ya se manifiesta una crisis agrícola, en especial de los campesinos pobres. En 1970 se realizó un censo que revela la polarización del campo y la persistencia de las tendencias concentradoras de la tierra y de los recursos agrícolas en un reducido sector de la sociedad mexicana. Menos del 5 por ciento de la superficie total censada - 140 millones de hectáreas- se repartía entre el 80 por ciento de los propietarios, mientras que cerca del 60 por ciento de la superficie correspondía al 1.1% de los propietarios. Además, el 80 por ciento de los predios privados disponía el 16% de labor, en tanto que el 2% de los predios poseía 40 por ciento de las tierras laborables. Los bienes de capital también continuaban concentrados en ese año (74).

El crecimiento demográfico había llevado muy lejos la cifra de campesinos sin tierra, pero también tenía un papel central en este proceso de evolución lenta y distorsionada del reparto de tierra así como la desorganización ejidal y la insuficiente absorción de la fuerza de trabajo campesina por la industria y la agricultura (75).

#### 4.5. Un intento de recomposición del sistema ejidal. 1970-1982.

##### 4.5.1. Introducción.

De 1940 hasta mediados de los sesentas la agricultura sostuvo el crecimiento económico del país. A partir de 1965 se agotó esta función y no pudo mantenerse más. Mientras que de 1940 a 1965 el crecimiento de la pro-

ducción agrícola había sido del 5% anual, de 1965 a 1970 disminuye al 1.2% anual y de 1970 a 1974 se reduce aún más y alcanza apenas la tasa de crecimiento del 0.2% (76).

Al inicio de la década de los setentas, pues, el país estaba sometido a una profunda crisis agrícola que había empezado a manifestarse con la caída de la producción desde 1965. A partir de ese año México tuvo que importar productos básicos que con anterioridad había exportado. La política de creación de grandes obras de infraestructura, el apoyo estatal casi en forma exclusiva a las zonas de riego, el privilegio de los productores privados y la gran transferencia de recursos del campo a la ciudad, daban el perfil de la crisis. Los largos años de ubicación de los campesinos como fuerza de trabajo barata para la agricultura y la industria privada, y como productores de bienes básicos y materias primas a bajo costo, los colocó en el abandono. La crisis era, en realidad, la crisis de los agricultores pobres.

A principios de los setentas, la mayoría de los investigadores del campo mexicano señalaban como principales problemas del sector, entre otros, a los siguientes:

1. La concentración de la producción agrícola y de los recursos de tierra, agua y bienes de capital; 2) la pulverización de la propiedad; 3) el subempleo y la desocupación; 4) una amplia masa de jornaleros sin tierra o con tierra de muy mala calidad y 5) la migración creciente de la población del campo a la ciudad (77).

A los problemas señalados se agrega un grave descontento campesino que amenaza con alterar la estabilidad del país, convirtiéndose en un verdadero problema de gobierno. Los campesinos, afectados por la disminución de

sus fuentes de subsistencia y por la falta de empleo aceleran e intensifican su lucha por la tierra. Este proceso y el profundo desprestigio del gobierno, ocasionado por los acontecimientos políticos de 1968, exigían tomar medidas recuperadoras de su legitimidad social y restauradoras del consenso social alrededor del Estado.

Como alternativa, en este período se intenta recomponer al ejido y recuperar la capacidad de crecimiento del sector agrícola. Para el primer objetivo se impulsa una estrategia de apoyo orientada por la idea de conformar al ejido como unidad productiva de importancia en el conjunto de la estructura agraria y social del país. Para elevar la producción se llevan adelante políticas de apoyo crediticio, de expansión de la inversión pública rural -con programas especiales para zonas atrasadas- y de estímulo a los precios de productos agrícolas. Todas estas medidas, como veremos, vienen acompañadas de importantes ajustes en la administración pública federal.

Al finalizar el período de 1970-1982, la crisis de autosuficiencia alimentaria no se había resuelto y la política del reparto agrario tiende a darse por concluida, sin que ello cancele la lucha por la tierra.

Dada la importancia que representan para nuestro objeto de estudio, sobre todo en lo relativo a la organización de productores -figuras asociativas y formas de la propiedad-, desarrollaremos enseguida los rasgos más destacados que sobre la materia aparecieron en los tres regímenes que comprende este período.

#### 4.5.1. Régimen de Luis Echeverría 1970-1976.

Echeverría intenta darle al aparato ejidal una nueva dimensión social y un nuevo papel en la estructura productiva del país. Deja de ser concebido

como simple reproductor de la fuerza de trabajo, para reconocersele potencialidades como unidad productora de alimentos básicos y generadora de empleos rurales. Consecuente con lo anterior, el régimen modifica las leyes agrarias, reorganiza los aparatos administrativos y aumenta considerablemente la inversión y el crédito público destinado a los ejidos y al campo en general. El ejido reaparece de nuevo, después de la interrupción de los gobiernos poscardenistas, como un factor importante en la recuperación de la economía nacional y en el concierto de las fuerzas políticas y sociales del país. Por encima del aspecto del reparto de tierra, en el discurso oficial se privilegia a la organización productiva. Este es, precisamente, uno de los rasgos más sobresalientes de la política agraria echeverrista. La Ley de Reforma Agraria, que entró en vigor a mediados de 1971, alienta las formas de trabajo colectivo, otorga ventajas crediticias y apoyos institucionales a quienes se organizaran de esa manera, prevee formas asociativas superiores como las uniones de ejidos y las asociaciones regionales de ejidatarios y prohíbe a las instituciones oficiales el otorgamiento de crédito a los ejidatarios en lo individual. La ley fue complementada en los aspectos relativos a la organización campesina por un amplio plan de organización y capacitación, así como por la Ley General de Crédito Rural, que entró en vigor a principios de 1976. Los aspectos técnicos de las figuras asociativas ejidales los veremos en otro capítulo (78).

De 1970 a 1976, el crecimiento de la inversión pública en fomento agropecuario fue notable. En ese lapso pasó de 4 mil a 20 mil millones de pesos (79). El crédito agropecuario experimenta una tendencia parecida. El monto de los créditos agropecuarios oficiales incluyendo FIRA, pasó de 4,500 millones de pesos en 1970 a 27,480 millones de pesos en 1975 (80).

El incremento permitió que el número de ejidos atendidos ascendiera del 17% al 35% en 1976 (81).

Además de la inversión estatal, la elevación de los precios de garantía fue un estímulo a la producción.

Otro aspecto sobresaliente de la política echeverrista lo constituyó la profundización de la participación estatal en la comercialización de la producción agropecuaria con el fin de disminuir la intermediación. Para ello se crean instituciones especializadas y se amplía la intervención de CONASUPO.

El nuevo impulso estatal a la producción agrícola no pudo escapar de los condicionamientos estructurales del sector. La desigualdad regional del país se hizo presente y definió en buena medida el destino del crédito y la inversión, que ayudaron a reforzarla. La inversión pública realizada durante el sexenio de Luis Echeverría, benefició principalmente a aquellas entidades que contaban con mayor superficie irrigada. De 1970 a 1974, cuatro entidades (Tamaulipas, Sonora, Sinaloa y Baja California), obtuvieron el 24% de la inversión para el fomento agropecuario (82).

La distribución del crédito agropecuario observa el mismo comportamiento durante esos años. Su notable incremento no significó extensión significativa de la cobertura crediticia hacia zonas tradicionalmente desatendidas, sino que se fortalecieron las más desarrolladas. En 1976, ocho entidades, representativas del 25% de la superficie agrícola total del país y del 50% de la de riego, absorbieron el 70% del crédito agropecuario (83).

Los resultados obtenidos por la política de Echeverría estuvieron muy lejos de las metas propuestas y de las expectativas despertadas. En el terreno productivo la situación se empeoró. De 1970 a 1974 la producción agropecuaria creció a una tasa media de 1.8% anual, en 1975 tan sólo en 0.9% y en 1976 decrece en 3.9% (84). La ineffectividad del aumento de la inversión

y del monto del crédito se explica en buena parte por el hecho de que no todos los recursos llegaron a los productores, una porción considerable se quedó en la burocracia del sector o se dirigió más hacia fines de control y manipulación política que a objetivos productivos, quedándose en manos de líderes políticos que no siempre estaban apoyados por grupos organizados de campesinos. El barril sin fondo de la corrupción también absorbió gran cantidad de recursos.

Por otro lado, los avances obtenidos en la colectivización fueron magros y completamente alejados de lo planeado. De ello hablaremos con mayor precisión en otro apartado.

Las importaciones agropecuarias tampoco decrecieron en el sexenio, sino que, al contrario, aumentaron en forma considerable. En 1974 se tuvo un saldo negativo en la balanza comercial agrícola, por primera vez en muchos años. El déficit fue superior a los 110 millones de dólares y se importaron 568 millones de dólares. Se importó principalmente maíz y trigo, y después frijol, sorgo, y soya. El país ya había perdido para entonces la autosuficiencia alimentaria (85).

En el transcurso de este gobierno -sobre todo después del tercer año- se desarrolla una ideología agraria populista que empieza a reconocer la existencia de latifundios encubiertos. Sin embargo, se sigue declarando y sosteniendo un apoyo decidido a la "auténtica pequeña propiedad". Echeverría intenta convencer a la burguesía agraria de la necesidad de ceder tierras a los campesinos que no la poseen, y lanza amenazas a través de los líderes de la C.N.C., que demandan públicamente la derogación del amparo agrario y la disminución de la extensión de la pequeña propiedad. Ninguna de las peticiones se cumple, pero se da un revés a los neolatifundistas al disponerse en la



Ley Federal de Aguas que en los nuevos distritos de riego la propiedad de la tierra no excederá de 20 hectáreas.

El ascenso del movimiento campesino es un hecho notable durante este régimen. Iniciada con luchas de carácter regional desde 1970, para 1973 la movilización campesina alcanza dimensiones nacionales. Las demandas más importantes son las del aumento de los precios, mejoras salariales, democratización, y, sobre todo, la del reparto de tierras. Las primeras se localizan regionalmente, mientras que la última cubre a todo el país. Buena parte de los movimientos fueron dirigidos por sectores de la burocracia, y otros se cooptaron y refuncionalizaron en condiciones favorables para el gobierno. Sobresale en la política oficial la conformación del Pacto de Ocampo (86).

Para 1975, se transforma el Departamento de Asuntos Agrarios en Secretaría de la Reforma Agraria, lo que genera expectativas de que la reforma administrativa acelerará el reparto de tierras. A fines de ese año y durante todo 1976, la movilización campesina por la tierra se generaliza en el país, pero sobre todo en Sonora y Sinaloa. El gobierno intenta una salida a la presión por la tierra mediante el reacomodo de campesinos en ejidos ya constituidos y apelando a los propietarios para que cedan parte de su propiedad (87). Al fallar ambas estrategias se realiza en Sonora, a 12 días de la entrega del poder -el 19 de noviembre de 1976-, la afectación agraria más espectacular del sexenio. Se afectan 100 mil hectáreas en la rica región del yaqui y mayo en Sonora. Las tierras afectadas -60 mil de agostadero y 40 mil de riego-, se entregan a aproximadamente 8 mil campesinos. Fuera de esta afectación, durante el régimen no se tocan los intereses de terratenientes fuertes.

Aún así, según las cifras oficiales más optimistas, que parecen diseñadas por el agrarismo estadístico, se repartieron bajo el gobierno de Luis E-

cheverría 16.8 millones de hectáreas, que beneficiaron a 285 mil personas. Como en los repartos anteriores, casi el 90% era tierra no laborable. Según otros informes no se repartieron sino 11.5 millones de hectáreas, de las cuales la tierra de riego no llegó ni al 5% del total (88).

#### 4.5.2. Régimen de José López Portillo (1976-1982).

El gobierno que sucede al de Luis Echeverría representa uno de los de mayor interés para el estudio de las relaciones entre el Estado y el sistema ejidal. Sin romper totalmente con la política del gobierno anterior, el régimen de José López Portillo realizó uno de los más grandes esfuerzos por impulsar la producción agrícola en el país. Para ello acentuó la intervención estatal en el campo y concedió al gobierno un activísimo papel mediador entre los intereses privados y los del ejido. Esta política empieza a implementarse, sobre todo, a partir de la segunda parte del sexenio, cuando el país contó con amplísimos recursos, provenientes de las exportaciones petroleras y del abundante crédito externo. Es entonces cuando aparecen dos importantísimos instrumentos de política agrícola: el SAM y la Ley de Fomento Agropecuario. Ambos mecanismos -creados en 1980- buscaron la autosuficiencia alimentaria del país a través de la modernización de la agricultura y del apoyo estatal a la producción de las zonas temporales. Ambos proyectos conllevan también uno de los más grandes intentos de separar a los campesinos ejidatarios del manejo de los procesos productivos y, por tanto, de distanciar a la propiedad formal campesina, de la apropiación real.

El SAM y la LFA representan, en ciertos aspectos, la conclusión del proceso ya iniciado desde los inicios del régimen tendiente al fomento de la modernización agrícola del país, que se expresó en políticas de mecaniza-

ción, de apoyo a la inversión pública y de promoción de convenios ejidales con el sector privado. Pero en otro sentido marca un cambio de rumbo con la política que en los primeros años del régimen privilegiaba la estrategia de las ventajas comparativas, en detrimento de un fuerte impulso a la producción de alimentos básicos, y alejaba al Estado de su alianza con las bases campesinas (89).

El SAM, que fue publicado en el mes de marzo de 1980, constituye el proyecto más profundo en materia de impulso a la producción de alimentos. Este proyecto, al hablar de sí mismo, sostiene que "...se propone un ambicioso esquema de producción de alimentos básicos, encaminado a la autosuficiencia, tanto para el sector agropecuario como pesquero..." (90).

El SAM parte de un análisis global y estructural del problema agropecuario y alimenticio del país. El diagnóstico que lo sustenta reconoce en toda su magnitud la crisis del sector y sus causas fundamentales. Es el reconocimiento oficial de que la polarización de la agricultura y el privilegio a la agricultura capitalista no sacarían al país de la crisis agrícola en que se encontraba. Además, se acepta que México vivía un peligro de desnacionalización y pérdida de la soberanía tecnológica y económica, derivados de la insuficiencia en la producción de alimentos.

Por eso los objetivos centrales que se plantea el SAM, son: 1) Elevar la producción de alimentos básicos y su distribución, y 2) Mejorar la dieta alimenticia de las capas pobres del país. La estrategia de la producción de alimentos había que centrarla en un impulso "sin precedente" al sector temporalero, redoblando el apoyo a los distritos agropecuarios de esas zonas, abriendo nuevas tierras al cultivo y transformando la ganadería extensiva a un sistema intensivo (91).

El Estado se asigna un papel central y prioritario en todo este impulso a la producción, que se concibe también como una "revitalización" de su alianza con los campesinos y las comunidades pesqueras (léase una recuperación de la legitimidad y consenso en el explosivo campo mexicano). Ello sería así porque el Estado participaría en tres esferas fundamentales: a) asumiendo compartidamente los riesgos de la producción, b) subsidiando por la vía de insumos, investigación y extensionismo, el cambio tecnológico a nivel de predios y, c) apoyando la organización campesina (92). El proyecto estatal no aspira a transformar los distritos de riego, donde se encuentran los agricultores ricos. Se propone incorporar a la producción capitalista a los sectores de economía campesina atrasada y de subsistencia. Es un proyecto esencialmente de "política agrícola", productivista y no de "política agraria". No intenta, pues, satisfacer la demanda de tierra. Es, además, una medida en busca de legitimidad que pretende evitar explosiones sociales. También se propone arraigar a los campesinos en sus lugares de origen, evitando las conflictivas migraciones del campo a la ciudad.

Las políticas de planeación de la producción agropecuaria, de incorporación de nuevas áreas al cultivo, de constitución de distritos de temporal, y de fortalecimiento de los aparatos económicos del Estado se convierten en texto legal y culminan como forma jurídica en la Ley de Fomento Agropecuario (L.F.A.), aprobada el 24 de diciembre de 1980, en una de las más largas y acaloradas sesiones del congreso, desde la constituyente de 1916-1917. La Ley es en mucho sentidos la continuidad del S.A.M., aunque para algunos analistas su aprobación significa el triunfo al interior del Estado de una fracción contraria al S.A.M., más vinculada a la oligarquía terrateniente y al capital nacional y transnacional (93).

La aprobación de la L.F.A. estuvo precedida de una de las discusiones y oposiciones más amplias que proyecto legislativo alguno haya suscitado en la sociedad civil mexicana. Por eso el gobierno usó toda su fuerza y el prestigio de la figura presidencial para defenderla, incluso después de su aprobación.

La L.F.A. y su proceso político de creación y aprobación contiene muchas aristas que constituyen por sí mismas objeto de análisis especial. En este apartado no la tocaremos con detalle y dejaremos los aspectos pertinentes a la organización y gestión productiva así como a las alteraciones de la propiedad para otro capítulo.

La L.F.A. significó el intento de conformar una nueva relación entre el Estado y el sistema ejidal. Acentúa la tendencia a la pérdida del control del proceso productivo por los campesinos al legalizar la explotación directa, por terceras personas, de terrenos sujetos al régimen ejidal. La Ley expresa también recambios y ajustes ocurridos al interior de los aparatos estatales, colocando en posición de predominio a los dedicados al fomento y ordenación de las actividades productivas agropecuarias -SARH en detrimento de los destinados a tareas más políticas como el reparto de tierras -SRA. Se reconoce jurídicamente el predominio de los aparatos económicos sobre los de control político al interior de la administración pública o, visto de otra manera, el control político queda en manos de los aparatos económicos.

Las medidas que propone la L.F.A. para alcanzar los objetivos declarados de la misma son diversas. Destacan entre ellas la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal, de carácter obligatorio para el sector público federal y de inducción o convención con los sectores social (ejidal y comunal) y privado (art. 9º). Se prevee la elaboración de programas especiales o de contingencia, la creación de áreas productoras (arts. 12, 13,

19) y de distritos de temporal (art. 23), la afectación de terrenos ganaderos susceptibles de cultivo (art. 43), el impulso a la mecanización (art. 48), la corresponsabilidad de riesgos por el gobierno en las zonas de temporal (art. 53), el reagrupamiento de la pequeña propiedad minifundista (arts. 63, 64), el aprovechamiento de tierras ociosas (art. 21 y siguientes), etc. En materia de asociación de productores la Ley propone la asociación de ejidos y comunidades, entre sí, o con propietarios privados de la tierra (art. 32 a 42). Esta figura asociativa la analizaremos en otro capítulo.

No obstante su carácter general, en muchos aspectos, la Ley deja fuera de su regulación y control la producción de los distritos de riego, donde predominan los agricultores ricos y las relaciones capitalistas en la explotación de la tierra. Lo anterior es consecuencia del contenido material de sus normas, orientadas principalmente a las zonas de temporal.

Para cumplir con los objetivos declarados por el SAM y la LFA, se redobló la inversión pública en el campo y se otorgaron estímulos y subsidios fiscales a los productores agropecuarios. La anunciada grandeza petrolera y los créditos externos obtenidos bajo esa base permitieron un crecimiento desorbitado y desordenado del gasto público en el sector. De 1980 a 1981 el crecimiento del gasto agropecuario fue de 53.4 -únicamente comparado con el de la defensa-. El BANRURAL, por su parte, incrementó el número de campesinos habilitados de 826 mil en 1976 a un millón 600 mil en 1981. El 93 por ciento de estos eran ejidatarios (94).

Como consecuencia de estas medidas, la producción agrícola registra un incremento en 1980 y una producción record en 1981, año de extraordinario temporal. El crecimiento del sector agrícola en el período 1977-1980 alcanza un promedio de 4.5% anual, y en 1981 llega al 8.5 por ciento. Los 10 principales cultivos -maíz, frijol, arroz, trigo, sorgo, cebada, algodón, soya, a-

jonjolí y cártamo-, registran para 1981 un incremento del 60 por ciento en su producción, respecto a 6 años antes (95).

Pero el crecimiento sostenido hasta 1981, que acercó al país a la autosuficiencia alimentaria, sufre un estancamiento en el año siguiente. 1982 fue un mal año agrícola, la sequía redujo la superficie sembrada y bajó la cosecha total. Si bien se mantuvo la autosuficiencia en arroz, frijol y trigo, se importó maíz para "reserva técnica" (96). Esta reducción no sólo era ocasionada por las condiciones climáticas y atmosféricas, sino también por el alza de los costos de la producción (97).

A fines del sexenio de José López Portillo el país habría de vivir una profunda crisis económica, y la política agrícola se enfrentaría con la realidad que quiso transformar. El SAM se reveló como un programa sostenido en la disponibilidad de recursos para ofrecer subsidios a los productores, y la LFA no tuvo la aplicación esperada. La producción agropecuaria, a pesar de su incremento, no se constituyó sobre nuevas bases estructurales que garantizaran la autosuficiencia alimentaria. La realidad de la endémica deficiencia de nuestra estructura productiva, y de nuestra dependencia alimentaria, se reveló con el anuncio de la nueva administración federal de que para 1983 se impartarían más de 8 millones de toneladas de granos (98).

En cuanto a la política agraria, el gobierno de José López Portillo anuncia desde el Primer Informe de Gobierno el irremediable fin del reparto. Ahí aclara que no todos los aspirantes a la tierra podrán alcanzarla y señala que a "plazo fatal" se terminará. Esta posición se reitera en posteriores declaraciones e informes, y en congruencia con ella se toman medidas para terminar con el rezago de los expedientes agrarios. Se establecen convenios para que los gobiernos estatales hagan lo mismo dentro de su competencia y se crean oficinas regionales del Cuerpo Consultivo Agrario. Incluso, en algunos esta-

dos, como en Querétaro, se iza la bandera blanca del fin del rezago y de la conclusión del reparto.

Los anuncios anteriores no detuvieron la presión campesina en el sexenio. Al contrario, las masas campesinas no dejaron de movilizarse por la tierra y en defensa de sus comunidades. Una revisión de la prensa nacional de esos años revela una incansable movilización campesina independiente - se paraliza al pacto de Ocampo- que usa las marchas, las tomas de oficinas públicas y de tierras, palacios municipales, etc. como formas de lucha para exigir el desahogo de los expedientes agrarios, la ejecución de resoluciones presidenciales, el respeto a la organización independiente, a la democracia interna de los ejidos y al fin de la represión. La movilización trae respuestas duras de caciques y gobiernos locales, que en algunos casos se convirtieron en verdaderas masacres (99).

A pesar del endurecimiento de las posiciones oficiales y de la fuerza que los propietarios privados adquirieron dentro del aparato administrativo agrario -un conocido latifundista de Sinaloa, Antonio Toledo Correo, fue Secretario de la Reforma Agraria-, el gobierno no pudo dejar de repartir tierras. Según el VI Informe de Gobierno de José López Portillo, durante el sexenio se entregaron físicamente 15 millones 720 mil hectáreas, en beneficio de 305 mil ejidatarios. No se informó sobre la calidad de la tierra, pero puede asegurarse que los distritos de riego no se tocaron.

Las cifras anotadas inducen algunas dudas si se confrontan con datos de origen diverso. Según el Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, en el sexenio de López Portillo sólo se publicaron en el Diario Oficial resoluciones que amparaban a 5.6 millones de hectáreas. Si tomamos en cuenta que normalmente no se ejecutan todas las resoluciones publicadas, se ensancha la diferencia con los datos oficiales. Es probable entonces que: a) se hayan eje-



cutado resoluciones dictadas en otros gobiernos o, b) que los datos oficiales sean falsos y reflejen un mero ejercicio de "agrarismo estadístico".

De cualquier manera, resulta obvio que el retraso agrario no se termina durante el régimen. La misma SRA reconoció a principios de 1981 la existencia de un rezago de 70 mil acciones agrarias y cerca de 2 mil resoluciones presidenciales sin ejecutarse, cifra que coincide con denuncias hechas por centrales campesinas a principios de 1983. (100).

Por otra parte, y en relación con la estructura agraria del país, para 1983, si bien la superficie ejidal ocupaba casi la mitad del territorio nacional -90 millones de hectáreas-, no era dominante en términos de producción, valor del producto o de bienes de capital. Sin embargo, en ese año, los ejidos ya poseían de nuevo -al igual que en 1940- el 55 por ciento de la tierra de labor y aportaban el 43 por ciento del producto agropecuario (101).

Esta inmensa realidad del ejido mexicano, como dijimos en el capítulo introductorio, justifica plenamente el estudio de su marco jurídico y el análisis de sus relaciones con el Estado.

#### 4.5.3. Miguel De la Madrid 1982-1988.

Como es sabido, el régimen que sucede al de López Portillo asume la responsabilidad del país bajo una de las crisis económicas más profundas de la historia reciente de México. En materia agraria, el gobierno de Miguel De la Madrid recoge postulados de gobiernos anteriores. Acentúa, en especial, las cuestiones referentes a la seguridad de la tenencia de la tierra y la organización campesina. El discurso del nuevo gobierno enfatiza más la regularización agraria que el reparto de tierras. El aspecto redistributivo se re-

duce a un plano secundario y sobresale la cuestión referida a la certidumbre jurídica de los propietarios de la tierra. Esta preocupación, manifiesta desde la campaña electoral, queda contenida en las reformas constitucionales realizadas en diciembre de 1982 y en el Plan Nacional de Desarrollo, expedido en Mayo de 1983.

La reforma a la fracción XIX del artículo 27 establece que el Estado garantizará la seguridad jurídica de la propiedad ejidal, comunal y privada de la tierra y apoyará la asesoría legal de los campesinos. La reforma a la fracción XX del mismo artículo retoma la vieja idea del "desarrollo rural integral" y obliga al Estado a asumir la promoción, a través del fomento de la actividad agropecuaria y forestal "para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, crédito, servicios de capacitación y asesoría técnica". En esta misma fracción se prevee la expedición de reglamentos que planeen y organicen la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, actividades que se consideran de interés público.

Esta genérica declaración programática de la política del régimen, que por sí misma no contiene mecanismos específicos para implementar o exigir al Estado el cumplimiento de aquello a que se obliga, es ampliada y enriquecida por el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. El PND hace un somero diagnóstico de la situación agropecuaria del país, en el que reconoce la insuficiencia de la producción agrícola y silvícola, el descenso de las exportaciones globales del sector, la polarización de la agricultura, la ganaderización de buena parte de las tierras agrícolas, el intermediarismo y los límites inevitables que los recursos naturales imponen a la frontera agrícola. Como solución a esta problemática se postula el nada novedoso principio del desarrollo rural integral, cuya consecución pasa de manera prioritaria por la participación y organización de la población rural.

En efecto, "la organización", como veremos en otro capítulo, es concebida como el pivote fundamental en la política del desarrollo agropecuario, cuyos alcances previstos son de amplia magnitud. Aquella sería la llave maestra para lograr los objetivos políticos y económicos prioritarios. De ahí que sea el centro escogido de la política rural. La política de organización, de acuerdo al discurso del PND, se fundará en el respeto a la autogestión campesina (102).

Con posterioridad a la publicación del PND, y una vez cumplido un año de gestión, el presidente envía al Congreso de la Unión un paquete de reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria, que son publicadas en el Diario Oficial del 17 de enero de 1984. Estas reformas no sólo recogen los planteamientos que orientan al gobierno que las promueve, sino que también recuperan algunas de las propuestas legislativas de los dos gobiernos anteriores. Los aspectos tocados por la reforma que comentamos abordan problemas y puntos sensibles de la vida ejidal y la administración agraria que ya habían sido motivo de discusión pública en anteriores momentos de la vida nacional. Ahora se trata de ajustarlos a una situación de crisis en aspectos de carácter organizativo y asociativo referidos a los agentes de la producción agropecuaria, en la redistribución de facultades y funciones y en cuestiones procedimentales sobre solicitudes de tierra y su regularización. Los dos últimos aspectos contienen elementos restrictivos y novedosos, directamente ligados con los pronunciamientos gubernamentales tendientes a dar por terminado el reparto agrario. En otros capítulos veremos con detalle los contenidos normativos de la reforma.

El gobierno de De la Madrid continuó con el discurso cerrado en materia de reparto agrario que caracterizó al gobierno de López Portillo. Durante el presente régimen, funcionarios de diversos rangos, incluyendo a los sucesi-

vos secretarios de la reforma agraria han anunciado que durante el sexenio se dará fin al reparto masivo de tierras, e incluso se ha calificado de "demagógico e irresponsable" que se siga hablando del tema. Por eso ha puesto el acento en una política de regularización que atiende, sobre todo, a las demandas de los propietarios privados acomodados y deja en segundo término a la de los campesinos (103). Las metas que en esta materia se plantea el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, expedido a principios de 1985, son la expedición de 375,000 certificados de derechos agrarios; 330 mil de inafectabilidad y la regularización de 4.5 millones de hectáreas de terrenos nacionales. En cuanto al reparto agrario, las metas son poco ambiciosas, se pretende repartir 3.1 millones de hectáreas, que darían cumplimiento al anunciado fin del reparto (104).

De acuerdo con el cuarto informe del Presidente de la República, para el primero de septiembre de 1986, su administración ya había entregado 3 millones de hectáreas, cifra que se acerca mucho a las metas del Programa Nacional de Desarrollo Rural, pero que se encuentra muy lejana de las expectativas de las masas campesinas. Ante las magras cifras del reparto de tierras, la SRA, ha acentuado su información en lo que concierne a la regularización de la tenencia de la tierra -expedición de certificados de distinto tipo- o a la simple administración y control de la vida ejidal, como los cambios de autoridades. Consecuente con ello, el Secretario de la Reforma Agraria ha girado instrucciones para que no se instauren expedientes, "sino cuando sea factible resolverlos positivamente" (105).

Por otro lado, y en relación al fomento agropecuario, en el presente régimen se ha vivido una notable disminución de la inversión agropecuaria, como consecuencia de las reducciones presupuestales que la crisis ha impuesto al sector público. En 1985 se reconoció oficialmente que en los primeros

tres años de gobierno el descenso de la inversión pública agropecuaria era notable. De 1982 a 1985, la reducción fue de más del 50 por ciento, al bajar de 12 mil a 5 mil millones, a precios de 1970 (106).

En materia de apoyo crediticio, el BANRURAL mantiene estable el área habilitada -7.2 millones en 1985-, aunque el incremento en las tasas de interés se convierte en un factor descapitalizador que amenaza con afectar a la producción agropecuaria (107). Si a esta circunstancia aunamos la reducción de subsidios y el alto costo de los insumos y equipos agrícolas, podemos concluir que la agricultura vive en su conjunto una grave crisis descapitalizadora. Según analistas calificados, como Arturo Warman, el sector más afectado por este proceso es el más ligado a la agricultura empresarial. Este, beneficiario de subsidios y dependiente del proceso económico general, resiente duramente la crisis. De acuerdo al análisis está muy cercano el colapso del capital de inversión -no podrá reponerse maquinaria a corto plazo-, que gestará la ruina del modo más dinámico y consentido de la agricultura mexicana: el moderno.

El sector tradicional de subsistencia también ha sido afectado, pero los efectos se expresan de manera diversa. Los campesinos que lo integran están sintiendo la baja de los niveles de nutrición y la imposibilidad de reponer los mínimos instrumentos de trabajo.

De acuerdo a este diagnóstico, pues, nos encontramos ahora en la antesala de la quiebra del modelo de desarrollo agrícola nacional, fincado en el sector moderno de la economía (108).

## CAPITULO 4. NOTAS DE PIE DE PAGINA.

1. Juan Felipe Leal. México, estado, burocracia y sindicatos. Ed. El Caballito. México, 1984. Pág. 42.
2. Pablo González Casanova, La democracia en México. Ed. Era. México 1971. pp. 48-49. Según el autor, durante los veinte casi todos los estados de la República se encontraban gobernados por caciques. Se mezclaban jefes revolucionarios con caciques del viejo régimen. A principios de los treinta, incluso, el caciquismo continuaba en el país.  
Según Raymond Vernon, la concentración de recursos económicas, fiscales políticos y legales a favor del gobierno federal permitió que se avanzara en el control sobre los grupos locales. El dilema del desarrollo económico de México. Ed. Diana. México, 1970. Pág. 85.
3. Para esta consideración nos basamos en la concepción de Nicos Poulantzas sobre el Estado que es visto, desde su perspectiva, como "la condensación material de una relación de fuerzas entre clases y fracciones de clase". Pero nosotros esta definición es aceptable y útil para el análisis si nos referimos a los aparatos de estado, expresión material de la Forma Estado. Estado, Poder y Socialismo. Siglo XXI. Madrid, 1979. Pág. 154.
4. Roger Bartra. Campesinado y poder político en México. Ed. Era, México, 1982. Pp. 33-34.
5. Se ha generalizado el concepto de corporativización para identificar las relaciones entre el Estado Mexicano y las clases sociales. En especial para describir los vínculos e integración de los sectores obrero y campesino a la estructura misma del aparato estatal, bajo mecanismos de subordinación.
6. Cabrera dijo que "la población rural necesita completar su salario: si tuviera ejidos, la mitad del año trabajaría como jornalero, y la otra mitad del año dedicaría sus energías a esquilmarlos por su cuenta. No teniéndolos, se ve obligado a vivir seis meses del jornal, y los otros seis meses toma el rifle y es zapatista".

En la lucha contra el zapatismo Cabrera se colocaba en una posición más conciliadora que aquellos que buscaban una salida militarista al conflicto campesino de la época. En ese sentido la reconstitución de ejidos era una medida de utilidad pública "urgentísima en el orden político", puesto que "el solo anuncio de que el gobierno va a proceder al estudio de la reconstitución de los ejidos, tendrá como consecuencia política la concentración de la población en los pueblos, y facilitará por consiguiente, el dominio militar de la región en un forma que dista mucho de parecerse a las formas usadas por el General Robles...".

Esto significa que lo deseable, de acuerdo al discurso de Cabrera, sería que las masas campesinas siguieran siendo dominadas bajo relaciones

políticas y económicas distintas a las del porfiriato, pero sin perder su inexorable condición de seres inferiores"

"Ciertas clases rurales -decía Cabrera- siempre y necesariamente tendrán que ser jornaleros; pero ahora ya no podremos continuar el sistema de emplear la fuerza política del gobierno en forzar a esas clases a trabajar todo el año en las haciendas por bajísimos salarios". El discurso está en Luis Cabrera. La Revolución es la Revolución. CEN del PRI. México 1985. Pp. 133-139.

7. La legislación agraria siempre ha colocado en franca desventaja a la propiedad ejidal, respecto de la propiedad privada, en cuanto a su extensión. Si bien nunca se ha establecido un límite máximo a la propiedad ejidal - como se ha hecho con la privada-, al establecerse mínimos a la unidad de dotación, prácticamente se ha fijado la superficie media a la que pueden aspirar los ejidatarios o comuneros. Hubo tantos cambios en esta materia como leyes agrarias se expidieron. La solución definitiva provino de la reforma alemanista de 1946 al artículo 27 constitucional que estableció los límites máximos de la propiedad privada de la tierra agrícola y ganadera, así como los límites mínimos de la extensión ejidal. Sobre esto volveremos en el último capítulo.
8. Berta Ulloa. Op. cit. Pág. 368.
9. Ramón Eduardo Ruiz. México: la gran rebelión 1905/1924 Ed. Era. México. 1984. Pág. 276.
10. En efecto, según Marte R. Gómez, en la sesión del 15 de julio de 1916 de la Comisión Nacional Agraria (CNA) se trató el tema de las indemnizaciones a los propietarios afectados y "buscando el camino más fácil, lo primero que se ocurrió fue descargar la responsabilidad sobre las espaldas de los campesinos mismos. Y se encontró el modo más expedito para ello: que siguieran pagando, indefinidamente, una renta". Al parecer no hubo acuerdo al respecto "ya que los ejidatarios se hubieran convertido en arrendatarios o apareceros". El 10 de octubre de 1917 se elabora un proyecto de ley reglamentaria de la Ley del 6 de enero de 1915 que prevee el cobro de una cuota federal sobre los terrenos adquiridos por dotación o restitución y que hayan causado indemnización. El asunto vuelve a tocarse en sesión del 15 de febrero de 1918, en la cual el presidente de la CNA solicita la realización de un proyecto de ley que establezca el pago por la tierra entregada a los ejidatarios. El 22 del mismo mes y año se discute el proyecto respectivo, aunque no hay acuerdo. El 13 de septiembre del mismo año el Presidente de la CNA reitera que "el Presidente de la República deseaba que se formulara cuanto antes un proyecto de ley reglamentaria para el fraccionamiento de los ejidos y para el pago de indemnizaciones a los propietarios". Historia de la Comisión Nacional Agraria, CIA y SAG. México, 1975. pp. 109-161.

El proyecto de ley es elaborado por Pastor Rouaix, a petición de Carranza y se presenta como iniciativa en la Cámara de Diputados el 12 de noviembre de 1919. Era un proyecto fraccionador que señalaba que "una vez que se determinara el costo de la expropiación para el gobierno, se daría a cada una de las parcelas un valor proporcional; cualquier vecino podría entonces solicitar una parcela si estaba de acuerdo en pagar el precio fijado, con un pago inicial del 10 por ciento y nueve anualidades subsecuentes a un interés del 5 por ciento... La posición que recogía la iniciativa era claramente la posición de Carranza...". Otro aspecto del proyecto es que a quien no pagara a tiempo se le recogería la tierra para reasignarse a otro vecino. Charles C. Cumberland. Op. cit. Pp. 346-347 y Marte R. Gómez. Op. cit. Pág. 128 y 354.

Esta iniciativa de ley, a pesar de que fue aprobada no se puso en vigor gracias a una serie de maniobras camarales dispersoras de la atención, así como de presiones políticas en las que tuvo que ver la figura del Gral. Obregón y el conflicto de Carranza con los sonorenses. (Marte R. Gómez. Op. cit. Pp. 138-139). A pesar de ello, seguía vigente la circular N° 34 del 31 de enero de 1919 expedida por la CNA, que disponía -violando el artículo 3º de la ley del 6 de enero de 1915-, que si bien las indemnizaciones serían por cuenta del gobierno federal, las comisiones locales agrarias obtendrían el compromiso de los pobladores de pagar el valor del terreno que se les dotara (Manuel Fabila. Op. cit. Pág. 338). La circular 34 es dejada sin efectos por otra diversa del 15 de marzo de 1921.

Sin embargo, el gobierno de Obregón, una vez instalado, retoma la cuestión del pago de los campesinos por la tierra dotada. La circular N°48 de la CNA, expedida el 1º de septiembre de 1921, y que contiene una amplia reglamentación de la vida ejidal, dispone que una vez recibidas las parcelas por los ejidatarios, estos deberían pagar en un plazo de 15 años, aprovechando el sistema de bonos de la deuda agraria, los edificios construcciones, instalaciones, árboles frutales, industrias, o plantas de cultivo mutables. Pero el pago no sólo sería sobre estos bienes, sino también por las tierras de cultivo, monte o pasto, sólo que aquí sería un censo, o renta, que debería entregarse al Comité Particular Administrativo. El incumplimiento de este compromiso durante dos años seguidos sería causal de pérdida del usufructo (Manuel Fabila. Op. cit. Pp. 375-376-378). Los fundamentos del cobro ya no se encontraban en el fraccionamiento y privatización de la tierra ejidal, como lo previera Carranza, sino en la resurrección de los principios del dominio eminente o directo y del dominio útil. El primero, de acuerdo al artículo 2º de la circular 48, era el derecho de intervenir en la enajenación que la nación se reservaba para sí para evitar que los pueblos perdieran la tierra por



cualquier título; el segundo era el derecho de uso y disfrute que los pueblos tendrían a perpetuidad.

Alvaro Obregón, por decreto del 28 de julio de 1924, volvió a exigir el pago de la tierra a los campesinos beneficiados, pero sólo cuando se tratara de ampliación de ejidos, realizada mediante expropiación (Manuel Fabila. *Op. cit.* Pág. 407). Posteriormente, por decreto expedido por Plutarco Elías Calles, el 23 de abril 1925, se deroga esta disposición.

Al parecer, todos los intentos de cobros resultaron fallidos y la poca insistencia del gobierno para hacerlos efectivos evitaron reacciones violentas de parte de los campesinos. Sin embargo, en numerosas resoluciones presidenciales, anteriores a Cárdenas, se estipuló el pago por la tierra y se siguió hablando del tema todavía hasta la década de los cuarentas. (Véase a Rodrigo García Treviño en "Agrarismo revolucionario y ejidalismo burocrático". Problemas agrícolas e industriales de México. N° 4, Vol. 4, Oct.-Dic. 1953. Pág. 60.

En efecto, el 18 de diciembre de 1945, el Senado aprobó una ley que garantizaba la entrega gratuita de los ejidos a los campesinos. El artículo 1º de la ley dejaba insubsistentes los compromisos contraídos por los campesinos en cumplimiento de la circular N° 34 de la CNA y del decreto obregonista que reglamentó las ampliaciones; el segundo declaró que todas las resoluciones que hubiesen concedido tierra a los pueblos, imponiéndoles la obligación de pagar por ellas, quedaban sin efecto, y el cuarto dispone que todos los ejidos que se hubieren concedido o se concedieren en el futuro serían gratuitos. La ley se aprobó por unanimidad, pero al turnarse a la Cámara de Diputados quedó congelada y sin validez jurídica alguna. Quizá influyó en su congelación el hecho de que derogaba disposiciones que ya habían quedado sin efecto por otras del mismo rango y validez, como por el hecho de que en la práctica ya habían perdido vigencia por su desuso y olvido. Lo cierto es que el tema no volvió a tocarse a nivel legislativo, aunque desde el punto de vista político y doctrinario algunos siguieron opinando acerca de la conveniencia del cobro por la tierra recibida por los campesinos. (*Ibid.* Pág. 61).

11. Para Gustavo Gordillo, en la legitimación de los caudillos juegan un papel destacadísimo los intelectuales y dirigentes vinculados a los movimientos populares. "El transformismo por tanto no es sólo un mecanismo para desorganizar y desarticular a los movimientos populares surgidos al margen del nuevo régimen en construcción, sino una palanca esencial en la legitimación del nuevo estado de cosas. Nada ejemplifica mejor lo anterior que la fundación de los Partidos Nacional Agrario y Laborista Mexicano; y la incorporación al nuevo régimen de intelectuales y líderes como Soto y Gama y Morones". Aspectos generales en torno al Estado y el sistema ejidal. Inca Rural. Mimeo, sin fecha, pág. 35.

En efecto, en 1920 Antonio Díaz Soto y Gama -intelectual zapatista- fundó el Partido Nacional Agrarista (PNA), con el cual Obregón concertó un pacto político, prometiendo, sobre todo a los campesinos de Morelos, que recuperarían sus tierras. El PNA, se encargó de formar ligas de comunidades agrarias en los estados, a través de las cuales Obregón encontró un medio de control campesino. En 1923, en un congreso nacional del PNA, patrocinado por Obregón, Díaz Soto y Gama ve en este al verdadero ejecutor del pensamiento de Zapata. Donald Hodges y Ross Gandy. El destino de la Revolución Mexicana. Ed. El Caballito. México, 1982. Pp. 89-91.

12. El 7 de noviembre de 1919, en plena Campaña Presidencial, Alvaro Obregón pronunció un discurso en Mazatlán, donde sostuvo su posición de "que el mejor gobernante será aquel que encuentre el fiel que establezca el equilibrio entre esos dos factores, -capital y trabajo- para que sobre un plano de equidad, encuentren las ventajas recíprocas que ambos deben obtener..." Citado por Narciso Bassols en El pensamiento político de Alvaro Obregón. Ed. El Caballito, México, 1976. pág. 75.
13. Ramón Eduardo Ruíz. Op. cit. Pp. 231-232.
14. En una conferencia pronunciada el 18 de noviembre de 1919, durante su campaña por la Presidencia de la República, ante la Cámara Agrícola Jalisciense, Obregón anotó su concepción sobre este asunto.  
Véase a Jesús Silva Herzog. Op. cit. Pág. 273.
15. Ramón Eduardo Ruíz. Op. cit. Pág. 292.
16. Ibid. Pp. 294-297.
17. Nora Hamilton. México: los límites de la autonomía del Estado. Ed. Era. México 1983. Pág. 79.
18. Ramón Eduardo Ruíz. Op. cit. Pág. 288.
19. Op. cit. Pág. 41.
20. De 13,388 pueblos con necesidades y derecho a la tierra, se habían beneficiado con dotación provisional 2,246. De estos, sólo 1,650 -el 12.3 por ciento- habían recibido confirmación de los títulos. Tannenbaum. Op. cit. Pp. 104-106.
21. La política agraria en México 1914-1979. S.R.A. México, 1980. Pág. 35.
22. Laura Herrera Serna "Plutarco Elías Calles y su política agraria". Secuencias. Nº 4. Instituto José María Luis Mora. México, 1986. pp. 48-58.
23. Citado por Córdova en Ideología de la Revolución Mexicana. Ed. cit. Pág. 334. La obsesión y persistencia callista en la promoción de la propiedad privada se expresa también, con toda claridad, en la exposición de motivos de la Ley de Irrigación, que fue muy explícita en sus propósitos selectivos y discriminadores. El objetivo reconocido era fraccionar e irrigar en beneficio del desarrollo y explotación de la "pequeña propiedad". Se apoyaría a los agricultores capaces, a los que lograron "sobresalir de la gran masa en virtud de sus energías y su inteligencia", es decir, a

- aquellos "campesinos que formarán lo que pudiéramos llamar la clase media de los agricultores y que serán, mediante el desarrollo de las obras de irrigación... los pequeños propietarios que queden colocados, por sus intereses y aspiraciones, entre los ejidatarios y los grandes terratenientes". Citado en Jesús Silva Herzog. Op. cit. Pág. 337.
24. Arturo Warman "...y venimos a contradecir". Ed. cit. Pág. 164.
  25. Citado por Córdova en Ideología de la Revolución Mexicana. Ed. cit. Pp. 335-336.
  26. Laura Herrera Serna. Op. cit. Pág. 61. Según Arturo Warman "se repartió la mala tierra de temporal, los montes agrestes y hasta malpaisés y pedregales". Op. cit. Pág. 164.
  27. Frank Tönnenbaum. Op. cit. Pág. 114. La tierra entregada de 1915 a 1928 fue realizada por los gobiernos revolucionarios en las siguientes proporciones: Carranza aportó el 4%; De la Huerta el 3%; Obregón el 31% y Calles el 62%. En el mismo período se afectó el 10% de las haciendas, pero sólo el 16% de sus tierras de labor. De las cinco mil haciendas afectadas en esos años, el 30% eran menores de 500 hectáreas y el 50% de 1,000 hectáreas. La gran hacienda apenas fue tocada. Enrique Krauze. Historia de la Revolución Mexicana. Nº 10. 1924-1928. El Colegio de México. 1977. pp. 115-118.
  28. Eyler N. Simpson. "El ejido, única saluda para México". Problemas Agrícolas e industriales de México. Vol. IV. Nº 4. Oct.-Dic. 1952. Pág. 65. Durante su viaje a los Estados Unidos, el 27 de diciembre de 1929, Ortiz Rubio anuncia en la Casa Blanca que el problema agrario de México estaba resuelto y que en el futuro las expropiaciones se pagarían al contado. James W. Wilkie en La Revolución Mexicana. Gasto Federal y Cambio Social. F.C.E. México 1978. Pág. 100.
  29. Arnaldo Córdova. La política de masas del cardenismo. Ed. Era. México, 1974. Pp. 12-13.
  30. Eyler N. Simpson. Op. cit. Pág. 67.
  31. Ibid. Pág. 67.
  32. Ricardo J. Zevada. Calles el Presidente. Ed. Nuestro Tiempo. México, 1977. Pp. 97-98.
  33. Eyler N. Simpson. Op. cit. Pp. 221-228.
  34. Nora Hamilton. Op. cit. Pág. 115. En realidad "los agraristas" representaban una corriente, mas no necesariamente un grupo consolidado como partido.
  35. Nora Hamilton. Op. cit. Pág. 116.
  36. Eyler N. Simpson. Op. cit. Pág. 71.
  37. Ibid Pp. 93-101 y 104-108.
  38. Arnaldo Córdova. La política de masas del cardenismo. Ed. cit. Pág. 14.
  39. Sergio Reyes Osorio, et. al. Estructura agraria y desarrollo agrícola en México. F.C.E. México, 1974. Pp. 34-35.

40. Hodges y Gandy. Op. cit. Pp. 99-100.
41. Lorenzo Meyer. Historia de la Revolución Mexicana 1928-1934. Tomo 13. El Colegio de México. México, 1980. Pág. 236.
42. Manuel Fabila. Op. cit. Pág. 555.
43. S.R.A. Op. cit. Tomo I. Pág. 77.
44. A. Córdova. La política de masas del cardenismo. Ed. cit. Pp. 111-112.
45. Ibid. Pp. 104-105.
46. Ibid. Pág. 104. Consideraciones de este tipo se han hecho por Gustavo Gordillo en diferentes trabajos. Sobre ello volveremos en otro capítulo.
47. Enrique Montalvo. Op. cit. Pág. 107.
48. Arnaldo Córdova. La política de masas en el cardenismo. Ed. cit. Pp. 35-36 y La formación del poder político en México. Ed. Era. México, 1980. Pág. 54.
62. Para un mayor conocimiento del periodo véase a Alicia Hernández Chávez en Historia de la Revolución Mexicana. 1934-1940. La mecánica cardenista. El Colegio de México. México, 1979.
49. Otro aspecto destacable del reparto cardenista es el incremento del promedio de la superficie total de tierras entregadas a cada ejidatario, así como el porcentaje de tierras cultivables y de riego. El promedio de la unidad de dotación ascendió a 24 hectáreas que se formarían, también porcentualmente, por 1.3 hectáreas de riego, 4.4 de temporal, 12.8 de agostadero, 4.5 de monte y 1.5 no clasificada (Véase cuadro IV-2). Posteriores obras de riego mejoraron la calidad de la tierra entregada durante el periodo.
50. James. W. Wilkie. Op. cit. Pág. 72. Según el autor, los gastos administrativos de Cárdenas -por primera vez en la historia- fueron menores al 50 por ciento del presupuesto gubernamental. Con estos ahorros se incrementa el gasto social en educación, salubridad y beneficencia pública. Op. cit. Pág. 110.
51. Sergio Reyes Osorio. Op. cit. Pág. 31.
52. Luis Medina. Historia de la Revolución Mexicana. 1940-1952. Del cardenismo al ayilacamachismo. El Colegio de México. México 1978. Pág. 17.
53. Según Ramón Fernández y Fernández esta etapa se caracterizó por "dar pequeñas parcelas a la manera de pegujales de las antiguas haciendas, para que los campesinos complementaran sus jornales, sin dejar de ser asalariados". Citado por Jesús Silva Herzog. Op. cit. Pág. 546.
54. Citado en Jerjes Aguirre. La política ejidal en México. Instituto Mexicano de Sociología. México, 1976. Pp. 54-55.
55. Nathan L. Whetten. "México rural". Problemas agrícolas e industriales de México. Vol. 5. Nº 2. México 1953. Pp. 133-134. Véase también a Salomón Eckstein en El ejido colectivo en México. F.C.E. México, 1978. Pág. 61 y a Roger Hansen en La política del desarrollo mexicano. Siglo XXI. México, 1975. Pág. 16.

56. A pesar de que los datos señalados revelan un indudable avance en el reparto y un mejoramiento en la calidad de éste, la alta concentración de la tierra persistía. Mientras que en el extremo inferior de la estructura de tenencia los pequeños propietarios de predios de 5 hectáreas o menos, que constituían la tercera parte de todos los propietarios del país, poseían apenas el 0.8% de la tierra; en el otro extremo, los propietarios de más de mil hectáreas, a pesar de representar el 0.3% de todos los propietarios, poseían el 61.9% de la tierra. Además los dueños de más de 40 mil hectáreas -todavía quedaban más de 308- seguían poseyendo 31'691,521 hectáreas, la cuarta parte de la tierra censada en 1940 y la sexta del territorio nacional. Como se ve, la ofensiva antilatifundista no logró acabar con la gran propiedad en el sexenio de Cárdenas.

Nathan L. Whetten. Op. cit. Pág. 134. Los datos sobre campesinos con solicitudes sin respuesta se encuentran en el trabajo de Hernán Laborde, "Cárdenas, reformador agrario". Problemas Agrícolas e Industriales de México. Vol. V. Nº 1. 1952. Pág. 62.

57. Luis Medina. Historia de la Revolución Mexicana. 1940-1952. Del cardenismo al avilacamachismo. El Colegio de México, México, 1978. Pág. 19.

58. La política cardenista, además de favorecer e impulsar el reparto agrario activa y amplía las políticas sociales en materia de salud, alfabetización, apertura de escuelas agrícolas, mutualidades de seguros, etc. Todo ello acelera el desarrollo regional y mejora los niveles de vida de la población. El ingreso de los ejidatarios del Yaqui y La Laguna, por ejemplo, se mejora sensiblemente, desciende el analfabetismo y se reduce la incidencia de enfermedades endémicas como la tuberculosis, la tifoidea, la sífilis y la disentería. La mortalidad infantil desciende en un 50 por ciento en el período. Cynthia Hewitt de Alcántara. Ensayo sobre la satisfacción de necesidades básicas del pueblo mexicano entre 1940-1970. El Colegio de México, Cuadernos del CES. Nº 21. México, 1977. Pág. 12.

59. Roger D. Hansen. Op. cit. Pp. 105-112.

60. Ibid. Pp. 60-62 y James W. Wilkie. Op. cit. Pp. 164-165. El sistema nacional de caminos pasó de 9,900 Kilómetros en 1940 a 40,800 en 1960. La tierras con servicios de irrigación pública, que en 1940 sumaba 267 mil hectáreas, para 1960 llega 2'811,000. Raymond Vernon. El dilema del desarrollo económico de México. Ed. Diana. México, 1970. Pág. 143.

61. Hansen. Op. cit. Pág. 85.

62. Gustavo Gordillo. "Estado y sistema ejidal". Cuadernos Políticos Nº 21. Ed. Era. México, 1979. Pág. 20.

63. Hansen. Op. cit. Pág. 110.

64. Ibid. Pp. 81-82. Roberto Cabral. "Industrialización y política económica". Desarrollo y crisis de la economía mexicana. F.C.E. El trimestre económico. Nº 39, México, 1981. Pág. 70.

65. Hansen. Op. cit. Pp. 81-82. Sergio Reyes Osorio. Et. al. Op. cit. Pág. 143. Cynthia Hewwit de Alcántara. Op. cit. Pp. 14-15.
66. Michel Gutelman. Capitalismo y reforma agraria en México. Ed. Era. México. 1979. Pág. 165. Salomón Eckstein. El ejido colectivo en México. F.C.E. México, 1978. Pág. 90.
67. Salomón Eckstein. Op. cit. Pp. 71-92.
68. Sergio Reyes Osorio. et. al. Op. cit. Pp. 54-55.
69. Ibid. Pág. 56-57.
70. Uno más Uno. 26-V-83.
71. Ibid. 12-V-83.
72. Roger D. Hansen. Op. cit. Pág. 108.
73. Armando Bartra. Notas sobre la cuestión campesina. Ed. macehual. S.A. México 1980, Pág. 41.
74. Carlos Tello Macías. La política campesina en México 1970-1976. S. XXI. México. 1982, pp. 25-26.
75. Para un conocimiento mayor del periodo puede verse también a Manuel López Gallo en Economía y política en la historia de México. Ed. El Caballito. México, 1974. pág. 497. Anatol Shulgousky en México en la encrucijada de su historia. F.C.P. México 1968. Blanca Torres en Historia de la Revolución Mexicana. 1940-1952. Hacia la utopía industrial. El Colegio de México, 1984; Olga Pellicer de Brody y José Luis Reyna en Historia de la Revolución Mexicana. 1952-1960. Nº 22. El Colegio de México, 1978; Olga Pellicer de Brody y Esteban Mancilla en Historia de la Revolución Mexicana 1952-1960. El Colegio de México, 1978.
76. Ibid. Pág. 33.
77. Jorge Martínez Ríos. "Los campesinos mexicanos: perspectivas en el proceso de marginalización". El perfil de México en 1980. Vol. 3. Siglo XXI. México, 1982. Pp. 5-15.
78. La exposición de motivos de la Ley Federal de Reforma Agraria reconoce la necesidad de la organización democrática del ejido y de su conversión en "empresa social", con capacidad productiva y generadora de empleo. La ley contiene entre sus novedades más importantes un libro dedicado en exclusiva a la organización económica del ejido. La citada exposición se encuentra en La política agraria en México. Tomo I. S.R.A. Ed. cit.
79. Jorge Castell y Fernando Rello. "Desventuras de un proyecto agrario".
80. Gustavo Gordillo. "El núcleo estatal en el medio rural: algunas consideraciones sobre el crédito agrícola en México". Investigación Económica 147. UNAM. Enero-Marzo. 1979. Pág. 203.
81. Castell y Rello. Op. cit. Pág. 630. La lucha de Echeverría por los campesinos de México. S.R.A. 1976. Pág. 136.
- El número de beneficiarios del crédito oficial agropecuario se elevó de 378,765 acreditados en 1970 a 826 mil en 1976. 87 por ciento fue-

- ron ejidatarios y el resto pequeños propietarios. El incremento en la superficie habilitado fue patente. Se elevó de un millón 859 mil hectáreas en 1971. (12.5% del total sembrado) a 4 millones 884 mil (35% de la superficie cosechada en 1976). Gustavo Gordillo. "Estado y sistema ejidal". Cuadernos Políticos Nº 21. Ed. Era. México, 1979. Pág. 12.
82. Rosa Elena Montes de Oca. La cuestión agraria y el movimiento campesino 1970-1976". Cuadernos Políticos Nº 14. Oct.-Dic. 1977. Pp. 57-61.
83. Gustavo Gordillo. "Estado y..." Ed. cit. Pág. 13.
84. Casio Luiselli y F. Mariscal. "La crisis agrícola a partir de 1965". Desarrollo y crisis de la economía mexicana. F.C.E. Lectura Nº 39. México, 1981. Pág. 440.
85. Ibid. Pág. 444.
86. Armando Bartra. Los herederos de Zapata. Ed. Era. México 1985. Pp. 103-112.
87. Ibid. Pp. 113-114.
88. Uno más uno. 19-I-83 y 7-V-83.
89. Según Magda Fritscher, el SAM sustituye los conceptos de la dependencia y rescata del "echeverrismo y de la tradición agrarista la intención de alianza entre el Estado y los campesinos". Estado y sector rural en México 1976-1982. UAM-I. Cuadernos Universitarios. Nº 31. México 1985. Pág. 55.
90. SAM. Primer Planteamiento de metas de consumos y estrategias de producción de alimentos básicos para 1980-1982. (mimeo). Pág. 1.
91. Ibid. Pp. 22-23.
92. Ibid. Pág. 21.
93. Esta posición la externó Pablo González Casanova en "la sucesión presidencial en 1982". Página uno. Nº 1, suplemento del Diario Uno más uno. También fue de la misma opinión Gustavo Gordillo. Véase al respecto su editorial en el Uno más uno del 10 de mayo de 1981.
94. Uno más uno del 12-I-1982 y 18-XI-1982. José López Portillo. V Informe de Gobierno. México, 1981.
95. Ibid.
96. Uno más uno. 19-XI-82.
97. Uno más uno. 26-XI-82.
98. Excelsior. 14-XII-82.
99. Véase, por ejemplo, el diario Uno más uno de las siguientes fechas: 30-VI-1980; 23-VII-1981 y 19-IX-1982. En ellos se registran matanzas de campesinos en Veracruz, Chiapas y Puebla.
100. Uno más uno 21-III-1981 y 20-I-83.
101. Para 1983, la concentración de la tierra y de los bienes de capital persistía. Uno más uno 7, 9 y 10-V-83.
102. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Presidencia de la República. México, 1983. Pp. 282-283.

103. Declaraciones reiteradas de funcionarios que anuncian el fin del reparto agrario, pueden verse en Excélsior 7-III-85 y 21-V-85; El Imparcial 15-XII-86, y el Universal 10-III-87.
104. De las tierras repartibles, 1.5 millones de hectáreas se entregarán por la vía de creación de nuevos centros de población y 1.6 millones por los procedimientos de ampliación, dotación y confirmación de bienes comunales. Excélsior 7-III-85 y Uno más uno 31-III-85.
105. El Imparcial 15-XII-86.
106. Uno más uno. 10-III-85.
107. El aumento de las tasas de interés bancario para las actividades agropecuarias ha sido denunciado permanentemente, como un factor descapitalizador. Para 1986, por ejemplo, el BANRURAL anunció que establecería tasas de interés variable a los campesinos. Aún así, se mantienen tasas diferenciales según el tipo de productores, que van del 52.9% al 82.4%. El Sol de México. 27-X-85.
108. Esta información fue proporcionada por el Dr. Arturo Warman el día 9 de diciembre de 1986, en el curso sobre Política Agraria en México, impartido en El Colegio de Sonora. Las denuncias sobre la descapitalización del campo es un planteamiento que permanentemente están realizando tanto los agricultores privados como los ejidales.



## **CAPITULO 5.**

### **LAS REGLAS DE ACCESO A LA TIERRA.**

### 5.1. Introducción:

En el capítulo anterior repasamos el marco general de la política agraria posrevolucionaria, bajo el cual se generaron los instrumentos legales y políticos que conformaron el modelo de la propiedad ejidal. En este capítulo comenzaremos a analizar las principales características de esa forma de propiedad, a partir del proceso de juridización que la envuelve y constituye. Aquí iniciaremos el estudio detallado de la construcción de una entidad política, social y productiva denominada genéricamente como ejido y que se deriva de una relación interactuante entre el Estado y las comunidades agrarias del país. Se trata, pues, del análisis de la conformación de una forma de propiedad estatizada, cuyos componentes integran un complejo de relaciones sociales particulares que globalmente hemos identificado como sistema ejidal. El estudio de este sistema requiere de la descomposición analítica de sus elementos principales en: a) las reglas de acceso a la tierra; b) las formas de representación y c) la definición formal y la relación real de propiedad; todos ellos íntimamente vinculados entre sí.

En este capítulo sólo nos referiremos al primer aspecto, el correspondiente a las reglas de acceso a la tierra. Revisaremos entonces las principales vías legales para acceder a la tierra, así como los mecanismos a través de los cuales se conforma y organiza un aparato estatal especializado en la administración agraria. De manera muy especial nos interesa descubrir, en primer término, la constitución de los núcleos agrarios en sujetos jurídicos y políticos, a partir del reconocimiento de su capacidad colectiva e individual, para solicitar el reparto, así como, en segundo lugar, la complicación que las reglas del trámite han impuesto a los procedimientos agrarios. En el primer caso veremos el desarrollo, con períodos de flexibilización, de una

política restrictiva que aleja a los campesinos del derecho abstracto a la tierra y en el segundo, la manera en que ello se refuerza a través de la creación de un aparato burocrático que se aísla de las organizaciones campesinas y tiende a cerrarse frente a sus demandas.

Como se dijo en la introducción general, los diversos cuerpos normativos, expedidos en los diferentes gobiernos posrevolucionarios, serán instrumentos privilegiados para nuestro análisis. El abultado cuerpo legal que integra el denominado derecho agrario mexicano será revisado en sus etapas más representativas y en base a las cuestiones más notables en el tema que nos ocupa. Aclaremos que el presente estudio no corresponde a una visión juricista que se proponga hacer un despliegue profundo del conocimiento jurídico-formal, ya que, por encima de todo, busca destacar los significados políticos de las formas legales. Tampoco hacemos un análisis detallado de la administración agraria, sino que nos circunscribimos a tocar aquellos puntos fundamentales en los que ésta participa en la conformación global del sistema ejidal. Se trata pues, de un trabajo que descansa en la búsqueda de los elementos políticos que conforman una propiedad estatizada, para cuyo tratamiento encuentra en el discurso legal a un elemento privilegiado. En síntesis, queremos revelar la vinculación de la propiedad ejidal a una forma específica de dominación que se ha dado en llamar sistema político mexicano.

## 5.2 La constitución de los sujetos agrarios.

Una vez establecida en la Constitución de 1917 la facultad del Estado para conocer de las solicitudes de tierra de los pueblos, así como el derecho abstracto de estos a la adquisición de la propiedad agraria por diferentes

vías, quedaba pendiente la tarea de precisar las reglas procesales del trámite, así como la forma de organización y constitución de los solicitantes. Un primer escollo al que se enfrenta la nueva administración revolucionaria consiste en precisar a los beneficiarios de la distribución de la tierra, así como a los instrumentos y mecanismos administrativos para conseguirla. Esto planteaba el doble problema de, por un lado, definir la forma de constitución de los beneficiarios del derecho abstracto a la tierra en sujetos de derecho y por consecuencia en sujetos políticos controlables, y, por el otro lado, de precisar los procedimientos que legitimaran las solicitudes de tierra. Para el primer caso la solución se da en dos sentidos: a) Se establece que la capacidad de recibir tierras únicamente corresponde a pueblos y comunidades, a las que se les reconoce capacidad colectiva, en materia agraria, y b) se precisan las características de las personas que dentro de cada pueblo o comunidad tendrán derecho a la tierra; es decir, se construye el concepto de capacidad individual en materia agraria (1).

Para el segundo caso, a los procedimientos de restitución y dotación de tierras, originalmente previstos en la Constitución de 1917, y en la ley del 6 de enero se les agrega posteriormente los de ampliación, creación de nuevos centros de población y de confirmación y titulación de bienes comunales. Además, se establecen una serie de requisitos de procedencia para las solicitudes de tierra. Con el paso del tiempo van surgiendo problemas en la materia que obligan a establecer nuevas relaciones y a modificar los aparatos estatales. Para el funcionamiento de éstos se lleva una búsqueda de racionalidad formal, a través de reglas previsibles que pasan por constantes transformaciones dadas las características conflictivas del problema tratado (2). De allí que también encontraremos normas y decisiones administrativas contradictorias entre sí (3).

Ambos aspectos los veremos en el presente capítulo.

### 5.2.1. Los sujetos colectivos.

#### *Ley del 6 de Enero, Constitución y primeras circulares de la CNA.*

La ley del 6 de enero de 1915 y la Constitución de 1917 fueron los primeros ordenamientos legales que defnieron a los sujetos colectivos del derecho agrario. Tal definición fue muy general y consideró a diversos tipos de agrupaciones sociales y políticas. En la fracción VI del artículo 27 constitucional original se reconoció con derecho a poseer tierras y a recibirlas por vía de restitución o dotación a los conduñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y "demás corporaciones". La ley del 6 de enero de 1915 también había reconocido el derecho a la restitución o a la dotación a las mismas colectividades, sin señalar a las tribus.

El objetivo declarado del procedimiento de restitución era el de reparar las condiciones de injusticia en que habían vivido los pueblos. Para ello declaraba nulas todas las actuaciones y decisiones judiciales y administrativas que desde 1856 a la fecha de su expedición, habían despojado a aquéllos de sus tierras. Si ésto no fuera posible por la imposibilidad de las comunidades para comprobar la propiedad y la pérdida anterior de la tierra, podrían solicitar que se les dotara por "cuenta" del gobierno nacional el terreno indispensable "del que se encuentra inmediatamente colindante con los pueblos interesados". Este derecho también se otorgaba a los pueblos que carecieran de "ejidos" aún cuando no los hubieran tenido antes. Con ambos principios genéricos, la relación del Estado con la clase campesina no se daría a través de individuos particulares, sino mediante el reconocimiento jurídico

de comunidades y agrupaciones colectivas, que a su vez contarían con todo un aparato de mediación y representación.

Además de la restitución y la dotación de tierras, se empezó a confirmar en sus posesiones a comunidades que de hecho venían poseyendo superficies de terreno. Este procedimiento -que no tenía fundamento en las primeras leyes postrevolucionarias- ofrecía la ventaja de dar seguridad en la tenencia de la tierra, a viejas comunidades agrarias, pero también llevaba consigo el intento de encuadrar a las comunidades ya existentes bajo una forma organizativa que permitiera el control administrativo del Estado sobre las mismas. Quedaba claro entonces que los titulares de los derechos a la tierra eran esa amplia gama de poblados que, o la habían perdido o simplemente carecían de ella. Estas leyes no distinguían ni discriminaban a poblado alguno, dejando abierta la posibilidad de que cualquier congregación, pueblo o comunidad se beneficiara de la tierra por alguna de las vías procedimentales reconocidas hasta entonces: la restitución o la dotación (4). Cuando fuere inútil o imposible ejercer la primera acción agraria quedaba la puerta abierta para ejercer la segunda. Sin embargo, y como lo veremos sobradamente enseguida, esta amplia oportunidad para todas las agrupaciones y asentamientos sociales existentes se fue restringiendo hasta cerrarse la posibilidad del acceso a la tierra a múltiples comunidades agrarias y núcleos campesinos.

Las restricciones comenzaron desde 1916 con las circulares de la Comisión Nacional Agraria (CNA), dependiente de la Secretaría de Agricultura y Fomento, autoridad agraria fundamental del país sin cuyas resoluciones no se puede reconstituir la historia agraria de los primeros años posrevolucionarios. La circular número 6 de la CNA, de 30 de junio de 1916, expresa los primeros balbuceos en la definición de la capacidad colectiva. Las restric-

ciones ahí planteadas no rompieron bruscamente con el esquema de la ley del 6 de enero, ni con el de la Constitución, pero demuestra que no se tenía entonces una definición precisa de esta problemática ni criterios claros para manejarla. Esta circular estableció el espíritu de la dotación, en sentido negativo, al estipular que aquellas poblaciones que por su crecimiento industrial y comercial ya no dependieran de la agricultura dejarían de tener derecho a asignaciones, ya que estas "se entienden establecidas exclusivamente para aquellas poblaciones que por el número de sus pobladores y por sus elementos de desarrollo comercial e industrial necesitan, como elemento preferente, un terreno de aprovechamiento común para el sustento de sus habitantes" (5).

Con este principio excluyente se empezaba a precisar a los sujetos colectivos, aunque sin criterios bien detallados de selección. Los elementos contenidos en la definición se prestaban a interpretaciones y, por tanto a exclusiones injustificadas. Pero aún así, quedaba la idea de que la dotación debería beneficiar a aquellos poblados auténticamente agrícolas. Por eso se excluyó a las poblaciones que tuvieran la categoría de ciudades.

Respecto a la restitución, la circular que comentamos dejó claro que esta procedía para todas las poblaciones que hubieren sido despojadas. La restitución abarcaría la superficie y linderos que marcaban los títulos, con la excepción, por supuesto, de las 50 hectáreas que la Constitución respetaba a los particulares que las hubieren poseído por más de diez años y las que se hubieran titulado en los repartimientos hechos conforme a la ley de 25 de junio de 1856. Sin embargo, si se daba el caso de que el crecimiento urbano abarcara toda la extensión amparada por el título de la comunidad, ésta ya no podría restituir sus tierras.

Un poco antes de la promulgación de la Constitución de 1917 la CNA aprobó que tanto las comisiones locales agrarias (CLA) como los delegados deberían llevar adelante, hasta agotarlos, los expedientes de restitución sin cambiarlos a la dotación (6). No obstante, y vistas las dificultades procesales y políticas para que avanzaran los procedimientos de restitución, la circular 24 del 8 de junio de 1917 dispuso que cuando la CLA observaran que no procedía la restitución, iniciaran de oficio la vía de la dotación en el mismo expediente. Aquí se abrió el principio de la doble vía agraria, aún vigente en nuestro derecho (7). Este principio lo ratificó la circular 27, que, como veremos enseguida, hizo más complicado el trámite restitutorio.

En efecto, la circular número 27 de 25 de julio de 1917 (cuando usamos la palabra circular, nos referimos a las expedidas por la CNA), hizo muy difícil el acceso a la tierra por la vía restitutoria, al exigirle a los pueblos que así lo pretendieran el cumplimiento de requisitos no fácilmente comprobables por las comunidades despojadas. En especial se pidió demostrar que: a) habían poseído las tierras que solicitaban con título legal bastante y en los términos que la legislación civil exigía para la prescripción y, b) que tales tierras las habían perdido con posterioridad al 25 de junio de 1856, por cualquiera de los procedimientos cuyos efectos nulificaba el artículo 1º de la ley del 6 de enero de 1915. Por supuesto que muchos pueblos no podían mostrar títulos, ni probar el momento y ocasión en que se les despojó de la tierra poseída. Tales condiciones hicieron poco factible el acceso a la tierra por la vía de la restitución, que de ser el procedimiento más reivindicador y consecuente con la historia agraria del país pasó a un segundo plano, como se verá posteriormente.

En la misma circular 27 se encuentra un esbozo, no acabado aún, de lo que sería posteriormente la exigencia de la categoría política -requisito



restrictivo del acceso a la tierra, si lo hubo- para dotar con tierras a los poblados, bajo la argumentación de que no podría otorgarse a agrupaciones efímeras (8). En efecto se dispuso aquí que sólo las agrupaciones que tuvieran vida independiente en tanto comunidad, congregación, municipalidad, cabecera, pueblo o villa, etc., tendrían derecho a ejercitar la acción agraria relativa. Para facilitar a los pueblos el cumplimiento de este requisito formal la circular número 40 del 6 de octubre de 1920, "insinúa" a los gobernadores que promueven ante las legislaturas de sus estados "la erección de los poblados existentes en los latifundios, formados por los trabajadores de los mismos y sus familiares, en 'pueblos libres', 'rancherías', o 'comunidades'", según su importancia; a fin de que las comisiones locales agrarias y en definitiva la expresada Comisión Nacional Agraria, proceda desde luego a dotar dichos centros de población, de tierra..." (9). Sin embargo, estos buenos propósitos de beneficiar con la dotación a los pueblos que se encontraban dentro de los latifundios se veían limitados ya que dependía de los poderes locales el cumplimiento de los requisitos procesales para aspirar a la tierra. Esta disposición, además distinguía donde la ley anterior y de mayor rango, como la Constitución, no lo hacía. Esta no exigía la categoría política ni establecía condicionamientos a los pueblos para que pudieran solicitar la entrega de la tierra.

### Ley de Ejidos.

La llegada de Alvaro Obregón a la Presidencia de la República, significó un resurgimiento del agrarismo, como medio para ganarse el apoyo de las principales fuerzas que habían participado en la revolución, incluyendo entre ellas a los zapatistas. Obregón adquirió compromisos con sectores que pedí-

an la profundización de la reforma agraria, ya que tenía la sensibilidad suficiente para darse cuenta que era una cuestión de interés político y social incrementar el ritmo de reparto y satisfacer las necesidades agrarias, que Carranza no atendió (10). No obstante ello, la Ley de Ejidos, una de las primeras leyes expedidas bajo su gobierno, aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial del 8 de enero de 1921, complicó más aún los requisitos de la capacidad colectiva. Esta ley -que fue el primer cuerpo legal más o menos acabado y el primero que reglamentó a la Ley del 6 de enero de 1915 y al artículo 27 Constitucional- hizo formalmente más difícil el acceso de las comunidades a la tierra. En su afán de delimitar y precisar a los sujetos con capacidad para solicitar tierra ante las autoridades agrarias, la ley estrechó más la posibilidad legal de estos para obtener la dotación y la restitución y los colocó en una situación de mayor dependencia de los gobiernos local y federal.

Si bien la ley concede un amplio derecho a la dotación y la restitución a pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades "y demás núcleos de población", exigió que estos contaran con el reconocimiento de la categoría política. Todo núcleo campesino, de acuerdo al artículo 3º de la ley, para solicitar la tierra debía probar, en base a documentos oficiales, que había sido, "erigido" en pueblo "o que con tal categoría es o ha sido considerado por las autoridades políticas superiores, en las relaciones oficiales..." (11). Si esto no fuera posible se supliría la deficiencia con un censo oficial en el que se anotaran más de 50 vecinos "jefes de familia". La cuestión se complicaba más cuando se estipulaba en el artículo 4º de la ley que las rancherías, congregaciones y comunidades probarían "la personalidad política correspondiente a su respectiva designación, con una información relativa del Ayuntamiento a que pertenezcan" (12).

Con estas medidas, los campesinos que no podían comprobar la categoría política, fuera porque no la hubieran tenido o porque los intereses de los cacicazgos locales se negaran a reconocerlas, y los que habitaban en poblaciones donde no hubiera más de 50 jefes de familia, quedaban impedidos para acceder a la tierra. Todo ello significaba un alejamiento mayor de los principios originales que no distinguían ni establecían condiciones a los pueblos, sino que concedían el acceso a la tierra, sin restricción alguna, a todos aquellos núcleos agrarios que probaran el despojo de aquella o la necesidad de la misma.

La ley de ejidos no se conformó con poner obstáculos al simple e inicial requisito de ser considerado pueblo, ranchería, congregación, etc., sino que también entró a regular la comprobación de la necesidad de tierras por los pueblos en el caso de solicitarse por la vía de dotación. La necesidad de obtener tierra se tendría probada ante las comisiones locales agrarias en los siguientes casos: 1) Cuando los jefes de familia carecieran de terrenos suficientes para rendir una utilidad diaria mayor al duplo del jornal diario de la localidad; 2) Cuando se comprobara, por informe de la autoridad municipal, que la población estuviera enclavada en un latifundio o rodeada por latifundios que inmediatamente lindaran con el fundo legal del poblado; 3) Cuando la mayor parte de la población se viera compelida al trabajo agrícola, por ausencia o cierre de otras fuentes de trabajo, y 4) Si se comprobaba que el poblado había poseído tierras comunales hasta antes del 25 de junio de 1856, pero que por cualquier causa no procedía la restitución (art. 5º).

La situación no paraba ahí, ya que, para la dotación, también debían reunirse condiciones de conveniencia, y estas eran: 1) Que el núcleo fuera de formación posterior a 1856 y que la dotación contribuyera a la consolidación económica del poblado y; 2) La presunción de que un núcleo "subordinado en la actualidad a alguna industria agrícola, fabril, minera, etc., pudiera, mediante una dotación de tierras, recobrar su autonomía económica y constituirse en agregado político independiente del capitalismo" (13). Este aparente intento de sacar al ejido de la explotación capitalista o de sustraerlo de su influencia se correspondía con la visión dominante del ejido como mero complemento del jornal y con escasa presencia en el desarrollo social y económico del país.

La procedencia de la restitución no se apartaba de los principios de la ley del 6 de enero de 1915 y del artículo 27 Constitucional, ni de los requisitos que se establecieron en las circulares anteriores, expedidas por la CNA.

Por otro lado, había formalidades que la Ley de Ejidos exigía a las peticiones de tierra por dotación o restitución que casi eran de imposible cumplimiento por los campesinos. La descripción de las condiciones climáticas, geográficas, históricas, económicas y sociológicas de la región, -pedida por la ley- sólo podía ser realizadas en gran parte por especialistas que tendrían que servir de intermediarios entre los demandantes de tierra y el Estado. Como dice Arturo Warman, comparando el reparto obregonista con el zapataista, "el nuevo reparto era un procedimiento esotérico para iniciados, especie de sacerdotes que servían de intermediarios entre el remoto Estado y la gente del común" (14).

### Reglamenta agraria

El mismo, Obregón, con base en el decreto de 22 de noviembre de 1922, que le concede facultades legislativas en la materia, puso en vigor, el 18 de abril de 1922, a un Reglamento Agrario que buscaba ordenar de nuevo el tratamiento de esta cuestión y no soslayar el asunto de los sujetos agrarios colectivos. A pesar de que se intentó hacer más simple la tramitación agraria, este ordenamiento no logró superar las trabas que registra la Ley de Ejidos respecto del asunto que nos ocupa. Sin embargo, se agregan a los poblados ya reconocidos con capacidad para ser dotados y restituidos a: 1) Los núcleos de población que existieran en haciendas abandonadas por su propietarios y que tuvieran necesidad de esos terrenos y; 2) Las ciudades y villas que hubieran disminuido considerablemente su población y perdido la mayor parte de sus fuentes de riqueza, así como su carácter de centros industriales, comerciales y mineros (art. 1º).

En este nuevo ordenamiento, se mantiene a la categoría política como requisito para los pueblos solicitantes, sólo que ahora se deja en manos de los gobernadores la facultad de proporcionar la información correspondiente y, a fin de cuentas, la posibilidad de acreditar o incumplir el requisito respectivo (art. 2º). De nuevo queda sujeto el ejercicio del derecho a la tierra a la buena voluntad de las autoridades estatales que, según el grado de dependencia y vinculación con los cacicazgos locales, otorgarían o negarían el reconocimiento legal a los pueblos. Desde antes de iniciar el procedimiento ya se encontraban los campesinos sometidos a la decisión gubernamental, sin cuyo apoyo no podrían ni siquiera demostrar su personalidad jurídica. Parece más claro entonces que la conversión de los pueblos en sujetos de derecho les acarrea nuevas restricciones y controles políticos.

El Reglamento Agrario, por otro lado, introduce una de las más grandes injusticias cometidas en contra de ciertos trabajadores del campo aspirantes a la tierra y que sólo hasta muchos años después se logró reparar. Se trata de los peones acasillados, a quienes expresamente incapacita para recibir tierras por dotación. El artículo 3º del Reglamento dispuso que los núcleos de población que habitaran dentro de las haciendas y no tuvieran categoría política y que se construyeran con el propósito de alojar a los trabajadores no tendrían derecho a solicitar terrenos nacionales para fundar "colonias" (15).

Por otro lado, y desde el punto de vista de la concepción general del procedimiento agrario, el Reglamento de 1922, contiene un notable retroceso, también en demerito de los derechos e intereses campesinos. Aquel se transforma de procedimiento expropiatorio, en juicio con participación de los intereses afectables. Según Don Lucio Mendieta, "entre sus desaciertos debemos indicar el terrible de haber abandonado el procedimiento expropiatorio, para dar ingerencia a los propietarios afectados en los trámites de dotación de tierras, admitiendo que presentaran observaciones sobre los censos ejidales y en general escritos, pruebas y alegatos en su defensa. Es decir, convirtió el procedimiento expropiatorio en una especie de juicio. Entonces los latifundistas empezaron a pedir amparo valiéndose de los errores y de las lagunas que contenía el Reglamento (16).

#### Ley de Dotaciones y Restituciones.

La última ley agraria de importancia expedida en la década de los veintes y la última antes del Código de 1934 fue publicada en el Diario Oficial del 27 de abril de 1927, bajo el gobierno de Plutarco Elías Calles. Esta ley

se repite casi en los mismos términos por otra homónima del 11 de agosto de 1927. La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, conocida como Ley Bassols por la participación de Narciso Bassols en su elaboración, intentó suplir las deficiencias, lagunas y contradicciones del Reglamento Agrario que, a juicio de Mendieta y Nuñez, "vino a ser un verdadero obstáculo para la realización de la Reforma Agraria... no sólo desde el punto de vista de su construcción, de su forma reñida con la técnica jurídica, sino también desde el punto de vista de su contenido que estaba muy lejos de abarcar el complejo fenómeno del que pretendía ser estatuto" (17).

En lo que toca a la capacidad colectiva, la ley de 1927 establece cambios en la constitución de los sujetos del derecho ejidal reconociendo ahora en su artículo primero, a "todo poblado" que careciera de tierras y aguas o no tuviera las suficientes, el derecho a la dotación. Esto significaba la eliminación de restricciones a los agrupamientos que carecían de las denominaciones de pueblos, ranchos, comunidades, congregaciones, etc., (18). Además, de suprimir la exigencia de la categoría política, la Ley simplifica la acreditación de la capacidad colectiva y amplía el derecho a la dotación a todos los poblados que estuvieran en los supuestos legales (19).

A pesar del alivio que representaban los contenidos jurídicos señalados, la Ley, por otro lado, incapacitaba para recibir tierra por vía de dotación a numerosos asentamientos que cayeran en los supuestos del artículo segundo. En especial a: 1) Las capitales de la Federación y de los Estados; 2) Las poblaciones con más de 10 mil habitantes y con menos de 200 individuos con derecho a tierra; 3) Los puertos de mar dedicados al tráfico de altura; 4) Los poblados con menos de 10 mil habitantes, y con menos de veinticinco individuos con derecho a recibir tierras; 5) Los centros de colonización que se formaran con tierras objeto de contrato de colonización ya celebrados y; 6)

Los grupos de peones acasillados alrededor de las fincas de campo en explotación (20).

Los problemas fuertes en la delimitación de la capacidad colectiva se presentaban sobre todo en los puntos 4 y 6. Negar la capacidad agraria a los poblados con menos de veinticinco individuos con derecho a recibir parcela por dotación (mexicanos, mayores de 18 años, vecino del poblado, agricultor o jornalero, etc.), significaba, para 1930, excluir del acceso a la tierra a casi 49 mil comunidades con 100 o menos habitantes, que representaban a su vez al 67% del total de poblados existentes en el país (21). Por otro lado, continuar con la negativa del derecho a la tierra a los acasillados, era mantener una injusticia en beneficio de los terratenientes. La gravedad de la interdicción de los acasillados ya había sido advertida desde 1926 por un estudioso de la cuestión agraria, al considerar que tanto en 1910 como en 1921, más de la tercera parte de la población rural vivía en las inmediaciones de las haciendas. El 46.8% en 1910 y el 37% en 1921 (22).

El asunto de los acasillados se siguió tratando en disposiciones posteriores, hasta que se les reconoce el derecho a la tierra en el gobierno de Cárdenas. En efecto, el 17 de enero de 1929, bajo la presidencia de Emilio Portes Gil, se aprueban reformas a Ley de Restituciones y Dotaciones, en las que se mantiene la incapacidad de aquellos y, se precisa lo que se entiende por peón acasillado: "individuos que, recibiendo jornal, o ración y jornal, presten servicios de manera permanente en fincas rústicas ocupando casa de la propiedad del dueño de la finca sin pagar renta" (23). Esta definición, semifeudal, adquiere un tono más modernizador bajo la presidencia de Pascual Ortiz Rubio, cuando el Congreso hace una nueva reforma a la misma Ley, publicada el 23 de enero de 1931, que amplía la categoría de peón acasillado, y por tanto aumenta el número de incapacitados para recibir tierra. De acuerdo



a la reforma sólo bastaba vivir gratuitamente en casa construída dentro de los límites de la hacienda, celebrar contrato con el dueño de esta y depender habitualmente del jornal recibido por trabajar la tierra para tener el carácter de peón acasillado (24).

En relación a la restitución, la ley que analizamos ratifica lo establecido en el artículo 27 Constitucional, utilizando la palabra corporación para referirse a los poblados que por haber sido privados de sus tierras, bosques o aguas tendrían derecho a la recuperación de esos bienes.

La Ley de Dotaciones y Restituciones es el primer cuerpo legal que regula el procedimiento de ampliación de ejidos, pero establece duras condiciones para su ejercicio. La ampliación, sin embargo, no era ninguna novedad. El 28 de junio de 1924, Alvaro Obregón expidió un decreto que la regulaba. El objetivo era federalizar su trámite, haciéndolo de carácter uniinstancial. Se exigió que las solicitudes se dirigieran directamente al Presidente de la República, sin pasar por el conocimiento previo de los gobernadores y las comisiones locales agrarias (25). Este principio fue derogado por diversos acuerdos dictados al año siguiente -por el Presidente Calles-, que dejaron abierta la posibilidad de resoluciones provisionales que ampliaran a los ejidos, pero mediante decisión previa de la Comisión Nacional Agraria (26).

### Código Agrario de 1934

A principios de la década de los treinta el país vive fuertes tensiones entre las fuerzas revolucionarias. Al interior de éstas se contraponen "agrarios" y "veteranos". Los primeros, favorecedores del reparto agrario y la consolidación del ejido, tienen representantes connotados en algunos estados y regiones, y dentro de la propia administración federal. Los segundos,

Identificados plenamente con el callismo proponen el fin del reparto, el apoyo a la propiedad privada y la privatización de la propiedad ejidal. En esta pugna de posiciones logra destacar el ala moderada del agrarismo oficial, fortalecido por la postulación de Cárdenas a la Presidencia de la República. Los agraristas de la época, aún bajo la presidencia de Abelardo Rodríguez, reconocen que un nuevo aliento al reparto requiere de una profunda revisión legislativa que ordene el desarticulado cuerpo de leyes y disposiciones agrarias existentes hasta entonces. con ese fin se promueven importantes cambios legales entre los que destacan la incorporación de los puntos más importantes del texto de la Ley del 6 de Enero de 1915 al artículo 27 constitucional, la creación del Departamento Agrario y, sobre todo, la publicación del Primer Código Agrario en el Diario Oficial del 12 de Abril de 1934, en cuya elaboración dominaron los representantes del agrarismo moderado (27). El código, "representa el esfuerzo más decidido en la historia de la reforma agraria para reunir y unificar en un sólo instrumento coherente todos los decretos y leyes relacionados con los ejidos" (28).

Un aspecto sobresaliente en relación al tema que nos ocupa, consiste en que el Código abrió una pequeña rendija para que los peones acasillados pudieran caber dentro de las solicitudes de tierra. Manteniendo la incapacidad de los asentamientos o grupos de acasillados, en cuanto tales, se permite que, de manera individual, los peones se beneficiaran de la tierra participando en los censos de otros grupos solicitantes. Posteriormente, el agrarismo de Cárdenas, permite que se aprueben y publiquen (12 de agosto de 1937), adiciones al artículo 45 del Código Agrario, que ordenan a las autoridades agrarias la inclusión de oficio de los peones acasillados en los censos que se levantaran en los poblados que los incluyeran en su radio de afectación. Más aún, otorgaba el derecho amplio para que los peones acasillados

solicitarán como tales la dotación de ejidos y la formación de nuevos centros de población (29). Desde entonces se deshizo la injusticia que, por garantizar fuerza de trabajo de las haciendas, alejó los acasillados del derecho a la tierra. Las reformas cardenistas se mantienen hasta nuestros días (art. 202 LFRA).

En cuanto a la capacidad colectiva para la restitución y la dotación el Código introdujo pocos elementos novedosos. Destacan entre ellos: a) la exigencia de que los poblados que ejercieran su derecho a la dotación, existieran con anterioridad a la presentación de la solicitud, b) la reducción a 20 del mínimo de individuos que, dentro de un poblado, deberían contar con capacidad individual, para que éste pudiera solicitar tierra y, c) la incapacidad de los núcleos de población que se formaran dentro de sistemas de colonización realizados por el gobierno de la República (art. 43) (30).

En el procedimiento de ampliación, se suprimió el requisito de la ley anterior que exigía el transcurso de diez años desde la última dotación para que procediera la solicitud.

El código introdujo un nuevo procedimiento agrario consistente en la creación de nuevos Centros de Población Agrícola. Se trataba de realizar la colonización por una vía diferente a la que había intentado con anterioridad. No se buscaba colonizar para conformar la propiedad privada, sino para conformar ejidos. "El régimen de organización y explotación de los nuevos centros de población agrícola creados conforme a este Código, será el mismo que se establece para los ejidos", dispuso el artículo 107. Este procedimiento fue pensado como un medio para subsanar las deficiencias e insuficiencias de los procedimientos ya existentes. Por ello procedía cuando la tierra restituida no alcanzaba para todos los individuos comprendidos en el censo y no hubiere posibilidad de ampliación; cuando en una dotación tampoco alcan-

zara la tierra; cuando procediendo la ampliación no hubiere tierras afectables de buena calidad, y cuando no pudieran satisfacerse las necesidades de los peones acasillados en los términos previstos por la ley.

Para ejercer el derecho colectivo a la creación de nuevos centros de población bastaba con que se reunieran veinte individuos de cualquier procedencia que, cumpliendo con los requisitos de capacidad individual, manifestaran su disposición para trasladarse a cualquier lugar donde se estableciera el centro, con la decisión de arraigarse en el (art. 101). Estos requisitos siguen vigentes en la LFRA.

Desde entonces el procedimiento de creación de nuevos centros de población es de carácter uniinstancial, cuyo trámite y resolución queda en manos del Ejecutivo Federal y en el que las comisiones agrarias mixtas y los gobernadores de los Estados sólo intervienen para dar una opinión. La creación de nuevos centros de población procedía de oficio o a petición de parte.

Como podrá observarse, en éste Código ya quedan delineadas las diferentes vías y procedimientos agrarios, actualmente vigentes para la redistribución de la tierra. También se precisa la forma de constitución de los sujetos del derecho agrario a través de la conformación de los pueblos en sujetos políticos y jurídicos que, para beneficiarse de la tierra, habrían de encuadrarse dentro del marco legal y administrativo del aparato estatal.

No es poca cosa reconocer que bajo esta nueva estructura legal se realizó el primer gran impulso en el reparto de tierras en el México posrevolucionario. El General Lázaro Cárdenas gobernó con este Código y bajo la cobertura de sus formalidades repartió en un sexenio mucho más tierra que la otorgada a los campesinos en los 19 años que habían corrido desde la expedición de la ley del 6 de enero de 1915. Los casi 20 millones de hectáreas repartidas por Cárdenas -18 millones de las cuales, en números redondos,

fueron ejecutadas- mostraban que la legislación agraria, a pesar de todas sus fallas y restricciones, podría tener eficacia si la voluntad política para hacerla efectiva y el movimiento de las masas empujaban a su cumplimiento y aplicación. El derecho se colocaba entonces, con toda claridad, en marco de lucha y espacio de negociación política, así como en instrumento de dominación.

### Código Agrario de 1940

El General Cárdenas no deja la Presidencia sin antes hacer aprobar un nuevo Código Agrario, que apareció publicado en el Diario Oficial del 29 de octubre de 1940. En materia de capacidad colectiva este Código no introdujo ninguna novedad interesante. Contiene el derecho de restitución de los "núcleos de población" privados de tierras por los actos a que se refiere el artículo 27, (art. 59), y define la dotación como el derecho de "los núcleos de población que carezcan de tierras, bosques o aguas, o que no tengan dichos elementos en cantidad bastante para sus necesidades... siempre que la existencia del poblado sea anterior a la fecha de la solicitud correspondiente" (art. 62). Se sostiene el derecho de los "ejidos definitivos" a suplir las insuficiencias en bosques, aguas y agostaderos, a través de la ampliación (art. 108), y el procedimiento de nuevos centros de población sigue siendo concebido como sustitutivo de la insuficiencia de tierras y de la imposibilidad de la ampliación (art. 112) (31). Se mantiene también, por supuesto el derecho de los acasillados a la tierra.

### Código Agrario de 1942

La vigencia de éste Código no sería muy larga. El 31 de diciembre de 1942 se aprobó un tercer Código Agrario, que fue publicado en el Diario Oficial del 27 de abril del año siguiente. Manuel Avila Camacho impulsa la creación de un nuevo Código que tendría vigencia por casi treinta años. En este se sostienen los mismos procedimientos y los mismos requisitos de capacidad sin cambios sustanciales. Para el caso de la ampliación se agrega el requisito de que en el ejido solicitante hubiera al menos veinte individuos, con los requisitos de capacidad individual, carentes de unidad de dotación. (art. 52) (32).

Bajo la vigencia del Código de 1942 se vivió una de las etapas más criticadas de la reforma agraria en México (1942-1970). En este período, como vimos en el capítulo anterior, domina la política que fomenta, sobre todo, a la agricultura privada de corte moderno y capitalista y se impone una tendencia parceladora del ejido. El reparto, si bien no se cancela, se subordina a un "agrarismo estadístico" que deja sin ejecutar muchas resoluciones presidenciales y entrega tierras de muy mala calidad. Los gobiernos posteriores a Cárdenas, a pesar de que siguieron contando con instrumentos legales para profundizar en el agrarismo posrevolucionario y fortalecer así la alianza entre el Estado y el sector campesino y ejidal, prefirieron privilegiar su relación con los propietarios privados de la tierra, beneficiarios principales de su política de fomento agropecuario y de reforma legislativa en la materia.

Ley Federal de Reforma Agraria 1971.

El ascenso de Luis Echeverría a la Presidencia de la República trajo una revitalización del agrarismo, que se expresó de inmediato en la aprobación de un nuevo cuerpo legal, denominado Ley Federal de Reforma Agraria (LFRA), publicado en el Diario Oficial de la Federación del 16 de abril de 1971. Sin embargo, este novedoso instrumento jurídico no presenta cambios significativos en cuanto a la capacidad colectiva y los procedimientos agrarios. La ley está concebida como medio para involucrar más a ejidos y comunidades en las políticas de organización y fomento productivo. De allí que las novedades más importantes que registra se dan en el campo de la organización económica ejidal.

Salvo pequeños cambios en los requisitos para la procedencia de la dotación (art. 145), la ampliación (art. 197) y la creación de nuevos centros de población, el sentido original de convertir a los pueblos en sujetos de derecho y de encuadrarlos en una situación legal y administrativa no desaparece. La LFRA sostiene a los procedimientos de restitución y confirmación de bienes comunales, y revela, además, un propósito expreso de someter a las comunidades existentes de hecho a las formas de la propiedad ejidal, y por tanto al control gubernamental, al disponer que aquellas adoptaran el régimen de representación y organización interna de los ejidos (art. 46). El código de 1940 ya preveía que las comunidades pudieran optar por el régimen ejidal, principio que también recoge la LFRA (33).

El gobierno de Miguel De la Madrid promovió importantes reformas en materia agraria que fueron publicadas en el Diario Oficial del 17 de enero de 1984. Se trata de cambios sobresalientes en los requisitos de procedencia de solicitudes de tierra y en las atribuciones de algunas autoridades agra-

rias, que si bien afectan de manera negativa la posibilidad del acceso a la tierra, serán comentadas al final de este capítulo ya que se refieren al conjunto del procedimiento. Las reformas, obviamente, responden al propósito gubernamental de dar por clausurado el reparto de tierras.

Para concluir diremos que la existencia de varios procedimientos, no impidió que la dotación fuera la vía agraria regulada de manera más abundante y se convirtiera en el mecanismo fundamental para la distribución de la tierra. Esto no era sino la consecuencia del hecho demostrado de la dificultad para hacer justicia a los pueblos por la vía de la restitución, pero también de la poca voluntad política de arrancarle la tierra a quienes habían despojado a las comunidades. Por otro lado, el fortalecimiento del procedimiento dotatorio, a costa del restitutorio, obedeció también al propósito político de presentar al reparto agrario más como una concesión estatal, que como el reconocimiento de un derecho de los pueblos. Fortalecer a la dotación por encima de cualquier otro procedimiento, además de resultar más sencillo desde el punto de vista legal y administrativo, tenía efectos políticos ampliamente capitalizables por el Estado. Este aparece así como un verdadero creador de la propiedad ejidal, misma que, por ser constituida por el Estado, se sujeta, sin mediación alguna, a todas las reglas de control. Con ello también se fortalece la ideología de un Estado agrarista y redentor de las causas campesinas (34).

Así fue que, para 1926, el 70.9% del área entregada a los pueblos lo había sido mediante la dotación, que a su vez beneficiaba al 90% de los pueblos e individuos que recibieron tierras hasta ese año (35). Para los primeros días de 1934, 5.8 millones de hectáreas que representaban el 82.4% de las tierras entregadas a los campesinos se habían entregado conforme al procedimiento de dotación; 1.1 millón -el 15%- por restitución y, 0.2 millones -el



2.6%- por ampliación de ejidos (36). Según un autor esto significaba que "las leyes han pasado de ser un intento de deshacer una injusticia, devolviendo tierras a comunidades que ilegalmente se habían visto despojados de ellas - un intento lleno de dificultades legales innumerables y casi insuperables- para convertirse en un reconocimiento claro de la igualdad de derechos de todas las comunidades a poseer tierras" (37). Como hemos visto, y veremos enseguida, esta afirmación tendría que considerarse muy matizadamente.

Para los años siguientes no hemos encontrado cifras y las estadísticas oficiales a la mano no permiten hacer una distinción exacta de la superficie entregada según los diferentes procedimientos. Sin embargo, parece muy claro que el procedimiento de dotación dominó hasta 1959, año a partir del cual adquiere un gran auge la política de colonización ejidal, a través del impulso al procedimiento de creación de nuevos centros de población ejidal, que como vimos tiene su antecedente en el código de 1934 (38). Esto significa que la mayoría de poblados del país ya agotaron la posibilidad de afectar tierras en el radio de 7 kilómetros alrededor de los mismos y que la afectación de las grandes haciendas tradicionales es un proceso ya concluido (39).

Finalizamos ratificando nuestro punto de partida de que el derecho agrario mexicano ha funcionado como medio de apertura de espacios para los sujetos colectivos que ha construido, pero también como mecanismo de restricción, de limitación y estrechamiento de posibilidades para los mismos. Como vimos -y veremos en el resto del capítulo- queda en manos del Estado la decisión de reconocer o no las condiciones legales para acceder a la tierra, así como la conveniencia y oportunidad de iniciar los procedimientos agrarios. Resuelto positivamente este primer caso, todavía faltará la superación de múltiples obstáculos al irse adentrando la solicitud de tierra al laberinto de la administración agraria. Cada paso dado es un triunfo obtenido,

pero también un paso más hacia el mundo del control político y administrativo que no termina con la solución favorable a la solicitud, sino que se acentúa con la entrega de esta, como lo veremos en los próximos capítulos.

### 5.2.2. Los sujetos individuales.

La definición genérica que el artículo 27 constitucional y la Ley del 6 de enero de 1915, hacían de los pueblos como sujetos colectivos del derecho agrario no era suficiente para determinar a los individuos que dentro de esos núcleos se beneficiarían con las resoluciones dotatorias y restitutorias. Por eso se presentaba como necesario definir a aquellos sujetos que en lo particular tendrían derecho a la tierra, y en conjunto conformarían al poblado solicitante en su carácter de ente colectivo. Después de algunas indefiniciones de las primeras leyes en la materia, vino quedando claro que si bien el derecho fundamental para recibir tierra y agua correspondía al poblado en tanto agrupamiento social, no por ello todos sus habitantes -o miembros- tendrían derecho a beneficiarse en lo particular, sino sólo aquellos que cumplieran con ciertos requisitos mínimos. Para el caso de las solicitudes de dotación, esta distinción entre pueblo beneficiado e individuos integrantes del ejido constituido parecía fácil, más no lo era tanto para la restitución. Sobre todo porque en último caso se trataba de entidades poco diferenciadas entre sí y sumamente identificadas por la pertenencia a una unidad étnica, racial y lingüística. Quizá por ello la legislación se preocupó más por definir los requisitos de capacidad individual para los sujetos solicitantes de la dotación, dejando a los beneficiarios de la restitución en lo individual por largos períodos de indefinición.

En efecto, desde las primeras circulares de la CNA se previó que quienes se tomarían en cuenta en los censos de los expedientes de dotación serían los "jefes de familia" de los pueblos buscando así que cada unidad familiar contará con derechos agrarios. No obstante, la ley de ejidos de junio de 1920 omitió la regulación del tema pero posteriormente, la circular N° 48 del 1ro. de septiembre de 1921, dispone que para la parcelación de la tierra de cultivo, tratándose de restitución, se beneficiarían a los "jefes o cabeza de familia", que aparecieran con tal carácter en el padrón que se levantara con tal fin, y para la dotación se tomaría a los del padrón definitivo que hubiera servido a la resolución presidencial. Además, se aclara que también tendrían derecho a la tierra las mujeres solteras o viudas que tuvieran a su cargo una familia (40).

Una circular posterior, la número 51 del 22 de octubre de 1922, amplía las posibilidades de asignación individual de tierra a aquellos "jóvenes varones" que siendo agricultores tuvieran capacidad para dedicarse a labores agrícolas, siempre y cuando dependieran de sí mismos aunque no tuvieran familia a su cargo (41).

Podrá observarse, sin embargo, que estos requisitos de capacidad individual son planteados para el caso de la repartición de la tierra, tanto dentro de comunidades que ya hubieran obtenido la restitución, como dentro de ejidos ya constituidos por dotación. No estamos pues, frente al caso de reglas que deban cumplirse como condición para la procedencia de la solicitud, sino para el caso de la distribución. Esta situación, ciertamente deja una sensación de ambigüedad, que el Reglamento Agrario de 1922 viene a resolver cuando, sosteniendo el derecho a la dotación a los jefes de familia mayores de 18 años, excluye del censo agrario a: 1) Los profesionales; 2) Quienes fueran propietarios de extensiones de tierra igual o mayor a las que les

correspondería por dotación; 3) Quienes poseyeran un capital agrícola, industrial o comercial mayor de mil pesos; 4) Los empleados al servicio del gobierno federal o local, y 5) Los empleados particulares cuyo sueldo fuera mayor de setenta y cinco pesos mensuales (art. 23) (42). Con este artículo se iniciaba el criterio -actualmente vigente- de que los beneficiarios de la dotación serían aquellos que no tuvieran otra posibilidad de sobrevivir económicamente, o reproducirse cabalmente como fuerza de trabajo, sino a través de una entrega de tierras concedida por el gobierno (43).

Aunque con algunos agregados la Ley de Dotaciones y Restituciones sostiene los requisitos "justicieros" del Reglamento Agrario, pero amplía las oportunidades de acceso a la tierra, por la vía de la dotación, a todos los varones mayores de 18 años, sin importar el hecho de que sean o no jefes de familia. Este requisito sólo se exige a viudas o mujeres solteras. No obstante lo anterior, los criterios de calificación son precisados y ampliados al pedirse, además de la edad y la condición familiar, la nacionalidad mexicana, el carácter de vecino del poblado -con al menos un año de anticipación a la publicación de la solicitud-, ser agricultor o jornalero o trabajar explotaciones agrícolas cuyo rendimiento fuera equivalente al salario del jornalero de la región, y no poseer bienes de valor superior a los mil pesos (art. 79).

Posteriores reformas a la Ley de Dotaciones y Restituciones promovidas por Emilio Portes Gil, abren posibilidades de acceder a la tierra a un espectro más amplio de mexicanos al flexibilizar los requisitos de la capacidad individual para la dotación. En especial cabe destacar: 1) La reducción de la edad a 16 años a los varones solteros; 2) La eliminación del límite de edad a los varones casados; 3) La reducción de la antigüedad como vecino del poblado a 6 meses (44).

Los elementos definitivos de la capacidad individual para la dotación agraria no sufrieron cambios importantes en el Código Agrario de 1934, ni en los subsecuentes. Sin embargo debe anotarse que en el Código de 1940 se agrega que los requisitos de la capacidad individual para la dotación serán los mismos que se exigirán en los procedimientos de ampliación, acomodo en tierras excedentes y creación de nuevos centros de población. En los dos últimos casos se elimina el requisito de antigüedad en el poblado.

La LFRA expedida en 1971, simplemente ajusta a las condiciones de la época los requisitos de capacidad individual para acceder a la tierra por dotación. El artículo 220 de este ordenamiento aumenta los montos de capital invertido como máximo en la industria o el comercio (10 mil pesos) o en la agricultura (20 mil pesos) para tener derecho a la tierra, e incapacita a los aspirantes que hubiesen sido condenados por sembrar, cultivar o cosechar estupefacientes. Las reformas de 1984 en esta materia introducen un criterio en base a cinco veces el salario mínimo, como ingreso límite para los solicitantes de tierra y excluyen a quien se haya reconocido como ejidatario en otra resolución dotatoria.

La LFRA suple la antigua omisión en el tratamiento de la capacidad individual en el caso de la restitución, proveniente desde la derogación de la circular N° 51 de 1922. Las diferentes leyes y códigos habían mantenido silencio en este punto. La situación se despeja ahora en el artículo 267 donde se señala que serán considerados como integrantes de una comunidad, para los efectos del disfrute de las tierras de repartimiento y aprovechamiento de los bienes de uso común, a aquellos que reúnan los requisitos de la capacidad individual exigida para la dotación y los demás procedimientos, y sean originarios o vecinos de ella con residencia mínima de 5 años. La exigencia

de estas condiciones es consecuente con los intentos de la LFRA de equiparar en todo lo que sea posible a la comunidad con el ejido.

Los criterios de definición de los miembros de la comunidad para fines agrarios no son muy congruentes con los que se entenderían como determinantes desde el punto de vista étnico, racial y cultural. Desde esta perspectiva consideramos que forma parte de una comunidad aquel que siendo originario de esta, participa de su lengua, hábitos, costumbres, organización social y cultural, etc., características difícilmente adquiribles por un simple vecindado, aunque cumpla más de cinco años como tal. En la LFRA se habla entonces, de una nueva idea de comunidad, al menos en su visión jurídico-agrario, que ya no responde necesariamente a la comunidad indígena tradicional.

La separación entre capacidad individual y capacidad colectiva en materia agraria permite distinguir entre el pueblo o núcleo de población beneficiario de la dotación o restitución y los particulares reconocidos como ejidatarios o comuneros en las resoluciones presidenciales. Esto aparece más claro aún en el caso de la dotación. Aquí, si bien se exige la existencia de un poblado como requisito de procedencia de la solicitud de tierras, al resolverse positivamente, el ejido en cuanto tal se conforma con los beneficiarios de la resolución presidencial y adquiere una personalidad jurídica y política distinta a la del núcleo agrario que le dio origen, aunque se presuma que las tierras serán en beneficio de este en su conjunto. Quienes van a conformar a este nuevo sujeto jurídico y político, creado por el Estado y denominado ejido, serán aquellos que probaron con anticipación la reunión de las características que definen la capacidad individual. Los ejidos asumen el carácter de ente colectivo integrado por una estructura organizativa y de representación que analizaremos con detalle en el próximo capítulo. Además,

cada uno de los ejidatarios adquiere una serie de derechos y obligaciones que definen al tipo específico de la propiedad ejidal, con cuyo análisis concluiremos este trabajo.

Otro aspecto destacable, y que tiene relación con la capacidad individual, lo representa el tratamiento desigual que, desde el punto de vista de la capacidad jurídica de goce, se hace entre los ejidatarios y los propietarios privados. Si bien para acceder a la condición de ejidatario o comunero se establecieron una serie de requisitos, que al paso del tiempo se fueron flexibilizando, para adquirir la propiedad privada no se generaron medidas de esta naturaleza. De acuerdo con la codificación civil y agraria, cualquier individuo, incluso desde el momento de su concepción podría y puede convertirse en propietario privado, aunque con limitaciones para su ejercicio mientras fuere menor de edad.

Entendemos que el Estado necesitaba poner reglas mínimas para quienes quisieran acceder a la propiedad ejidal, por razones de control del reparto, de insuficiencias de tierras o del mejor manejo y control de las mismas; pero no fue recíproco con la propiedad privada. Mucho se han preguntado los campesinos ¿por qué a un individuo menor de 16 años se le considera incapaz para acceder a la calidad de ejidatario o comunero, más no para convertirse en propietario privado de tierras? Es obvio que la respuesta a esta pregunta tiene que ver directamente con el tipo de la propiedad ejidal caracterizado por ser restrictiva, y concebida, desde su origen, como instrumento justiciero y reproductor de la fuerza de trabajo.

Este tratamiento desigual y favorable a los propietarios privados no ha sido una cuestión inocua y sin relevancia en la estructura de la propiedad en México. Al contrario, ha permitido la posibilidad de la simulación y el acaparamiento de tierras. Para cualquiera que se encuentra mínimamente enterado

de la situación agraria no es un secreto que los grandes propietarios eluden la aplicación de las leyes al excederse en los límites de la superficie permitida como propiedad privada, mediante la titulación de extensiones de tierra a nombre de menores (45).

### 5.3. La Administración del reparto.

#### 5.3.1. Introducción.

El reconocimiento del problema de la tierra como una cuestión de interés nacional y por tanto como materia de Estado y de política gubernamental, exigía la creación de aparatos especializados que se avocaron a manejar estos asuntos como respuesta organizada al movimiento campesino. Dentro de la nueva concepción institucionalizadora del conflicto agrario, aparecen estructuras orgánicas orientadas a administrar las luchas campesinas y a darle cauce a través de una serie de mecanismos constituidos en filtros de sus demandas. Por supuesto que las reglas del trámite no serían mecanismos neutrales, sino que por su forma y contenido responderían a la necesidad real de desactivar y encuadrar a la clase campesina convertida en sujeto político interlocutor del estado. Sin embargo, y aún dentro de estas condiciones, no puede negarse que, en tanto resultado de la lucha de clases, el aparato administrativo especializado se convierte también en espacio de confrontación en el que se expresarán tanto los intereses campesinos como terratenientes, aunque los primeros se manifiesten de una manera subordinada (46).

La administración agraria reconoce como punto de partida la existencia de una clase campesina constituida en sujeto colectivo que aspira a la tierra y a la justicia social. Quizá se trate, en este caso, del único ordenamiento administrativo y legal que en el conjunto del aparato público mexicano parta



de principios colectivos. En este sentido se aleja de las características consideradas como fundamentales de la administración pública capitalista: su fundación en el concepto de ciudadano (47).

Los principios procesales y administrativos contenidos en la ley de 6 de enero tuvieron vigencia durante muchos años y, en buena medida, la siguen teniendo hasta nuestros días. Esta ley deja en manos de la administración pública, vale decir, del aparato ejecutivo, el manejo de la cuestión agraria. La justicia a los pueblos y comunidades y la afectación de la propiedad privada queda bajo la responsabilidad y atribución de los órganos administrativos y no de los judiciales. El procedimiento legal para afectar a los hacendados y latifundistas se funda en la expropiación, mecanismo típicamente administrativo. Estos principios jurídicos, junto con muchos otros contenidos en la Constitución de 1917, fortalecen y amplían el margen de maniobra y control sobre los agentes sociales. Igualmente, podría pensarse que simplificarían el procedimiento agrario, agilizando su trámite y conducción. Sin embargo, las reglas mismas del trámite y el desarrollo subsecuente de la propia administración y de los intereses opuestos al reparto dentro de ésta mostrarían lo contrario.

La estructura administrativa ideada por la Ley del 6 de enero de 1915 para atender el reparto de tierras, concibe un sistema jerarquizado de autoridades en la materia. Destaca como autoridades agrarias tanto al Presidente de la República como a los gobernadores de los estados, o a los jefes militares que en ausencia de éstos fueran autorizados especialmente por el encargado del Poder Ejecutivo Federal. Este sistema compartido entre poderes locales y federales buscaba, quizá, un contrapeso y una mutua vigilancia entre ambas autoridades. A la larga, sin embargo, resultó una pesada carga que obstaculizó los procedimientos agrarios. A pesar de la distribución de res-

ponsabilidades, nunca se mantuvo el equilibrio, al colocarse al Presidente como la máxima autoridad agraria y como el gran resolutor en definitiva y en última instancia de las controversias por la tierra. El Presidente podría ratificar o revocar las resoluciones tomadas por los gobernadores o jefes militares locales. Con los ajustes legislativos dados al paso del tiempo, -como lo veremos- las atribuciones y el poder del Presidente se fueron fortaleciendo.

Sin embargo, del hecho de que en ese entonces aún prevalecían fuertes cotos locales y un poder todavía insuficientemente centralizado se derivó la existencia de un procedimiento agrario biinstancial en el que las resoluciones positivas dadas en primera instancia a las solicitudes de tierra por las autoridades locales tendrían un carácter provisional, pero ejecutables, hasta en tanto no se resolviera en definitiva por el Poder Ejecutivo Federal. De esta manera los grupos solicitantes se ven envueltos en los conflictos entre el poder local y el poder federal y se subordinaban al mayor o menor interés de las autoridades locales y federales en resolver sus peticiones. Además, el sistema biinstitucional significó la dispersión y fragmentación del procedimiento agrario, mediante el cual la responsabilidad administrativa se comparte, pero en ocasiones se diluye o confunde. Desde el punto de vista de los demandantes de tierra sus luchas son fraccionadas y aisladas, al tener que recurrir a varias instancias, con el consiguiente alargamiento de la solución a los conflictos.

Pero estas complejidades del procedimiento, de ninguna manera expresan una política deliberada tendiente a enredar las solicitudes de tierras en un juego de competencias contrapuestas entre sí, sino que son el reflejo de la situación del país, en una época de lucha social y de intereses políticos contrapuestos a nivel local y federal.

Para esta materia, de acuerdo con la ley del 6 de enero, el Presidente de la República contaría con una Comisión Nacional Agraria (CNA) que, dependiendo de la Secretaría de Fomento, manejaría los expedientes agrarios que le enviaran las comisiones locales agrarias, una vez resueltas por el ejecutivo local. La CNA, integrada por nueve miembros, dictaminaría sobre la aprobación, rectificación o modificación de las resoluciones provisionales que se le presentaran. Pero no sólo sería un cuerpo consultivo sino que también tendría facultades administrativas y ejecutivas, en todo lo relacionado con la aplicación de la ley del 6 de enero.

Los gobernadores de los estados contarían también con una Comisión Local Agraria (CLA), integrada por 5 miembros, que conocerán de los expedientes agrarios y opinarán sobre su procedencia. Las Comisiones Locales Agrarias no obstante que se subordinan formalmente a la CNA (art. 5º), serían nombradas por los gobernadores de los Estados o los Jefes Militares autorizados para ello. Esta dependencia -bajo otra formalidad- se resolvería a favor del gobierno federal al paso del tiempo.

La estructura y procedimientos agrarios previstos en la Ley del 6 de enero, permaneció con pocas alteraciones hasta 1934. Pero antes hubo algunas precisiones, ajustes y vicisitudes, que vale la pena comentar.

Además, habría en cada estado, los comités particulares ejecutivos que fueren necesarios para ejecutar las resoluciones provisionales. Estos comités, integrados por tres miembros, dependerían de la Comisión Local Agraria y serían nombrados por el ejecutivo local. (Véase cuadro Nº VI-1).

### 5.3.2. De la Comisión Nacional Agraria a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Carranza, cauteloso y lento en esta materia, no dispone sino hasta el 15 de enero de 1916, un año después de la expedición de la ley del 6 de enero de 1915, la constitución de la CNA. En el mismo decreto se aclara que la ley del 6 de enero es de carácter federal, por lo que las autoridades estatales no debían alterarla ni reglamentarla (48). La CNA se integraría por nueve funcionarios de la administración pública federal. El Secretario de Fomento sería el presidente nato y habría representantes de las secretarías de Gobernación, Justicia y Hacienda. El resto de sus miembros serían funcionarios de la propia Secretaría de Fomento, que mantenía el control de la Comisión. La CNA nombraría además a un secretario general, un abogado y un ingeniero delegado para cada uno de los estados y territorios de la República (49). Un acuerdo del 26 de enero de 1918 sustituye al representante de la Secretaría de Justicia por un miembro de la Procuraduría General de la República. En ese mismo acuerdo se da un paso en la profesionalización de los funcionarios agrarios, al disponerse que los miembros representantes de diversas secretarías y de la de Fomento se dedicarían en exclusiva a las labores de la Comisión (50).

La Ley de Ejidos reglamentó con mayor detalle las funciones de la CNA e impidió ser miembro de la misma quienes tuvieran un cargo oficial, fueran propietarios de más de cincuenta hectáreas o empleados de latifundistas (51). Posteriormente, el artículo 24 del Reglamento Agrario de 1922, exige mayor especialización a los miembros de la CNA al disponer que tres de sus miembros serán agrónomos y dos ingenieros civiles. Los restantes, bastaba con que fueran personas "honorables". Nadie debería tener en el momento de su nombramiento, ni adquirir en el ejercicio de sus funciones, propiedades que pudieran ser afectadas por dotación o restitución (52). Plutarco Elías Calles acuerda el 9 de diciembre de 1924 la ratificación de estas normas y

dispone la salida de la CNA de los representantes de las secretarías de Hacienda, Gobernación y de la Procuraduría General de la República, que aún permanecían en su seno (53). Estos cambios eran el inicio de la separación del manejo de la cuestión agraria del conjunto de política del país, así como el otorgamiento de espacios de poder dentro de la administración a ciertos grupos de profesionales que después tendrían una gran ingerencia en el sector. Por supuesto, todo se justificaba en razones de carácter técnico.

El mismo Elías Calles deja en claro, por acuerdo diverso de 26 de marzo de 1925, que las autoridades militares no intervendrían en asuntos agrarios, salvo que se tratara de aplicar resoluciones judiciales, conforme a la Ley de Amparo, o de carácter administrativo mediante autorización expresa del Ejecutivo Federal. "Fuera de los dos casos anteriores la autoridad militar se abstendrá en lo absoluto, y bajo su más estricta responsabilidad, de intervenir" (54). La decisión parecía una respuesta a la denuncia que hacían grupos campesinos del apoyo de la institución armada a los latifundistas (55). La Ley de Dotaciones y Restituciones de 1927 sigue sosteniendo la dependencia de la CNA del Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Agricultura y Fomento, agregando a su estructura administrativa a un oficial mayor que se encargaría de la ejecución de los acuerdos y de la tramitación de los expedientes (art. 6º). Reformas realizadas a esta ley bajo la presidencia de Emilio Portes Gil, dispusieron que la conformación de la CNA sería igual que la prevista por el Reglamento Agrario e incapacitaba para ser miembro de aquella a quienes tuvieran puesto de elección popular (56).

En la disputa desarrollada en los primeros años de la década de los treinta entre "veteranos" y "agraristas", la cuestión de la administración agraria era un asunto controvertido. La dependencia de la CNA de la Secretaría de Agricultura y Fomento fue un hecho muy criticado por quienes pugna-

ban por el aceleramiento del reparto. Los principales cuestionamientos atacaban el hecho de que el Secretario de Agricultura y Fomento, también fuera Presidente de la CNA. Los argumentos en contra de esta acumulación de funciones eran los siguientes: 1) Apoyaba por lo general a los propietarios privados; 2) otorgaban pocos fondos a la CNA y; 3) tendía a privar a la Comisión de toda autonomía (57).

Simpson señala que un grave problema existente en 1933 y que afectaba el desempeño de la organización y políticas agrarias, era la escasez de personal y el "solapamiento de funciones" entre la CNA y las CLA. Igualmente graves eran los antagonismos entre la Secretaría de Agricultura y la CNA, así como los constantes choques entre las autoridades agrarias federales y locales. De allí que propusiera "liberar a la Comisión Nacional, por un lado de la tutela ilógica de la Secretaría de Agricultura y de su subordinación a la misma y, por otro lado, debe evitársele el engorro de tener que trabajar antagónicamente con las comisiones de los estados" (58).

Las presiones de los "agraristas" que buscaban darle un carácter permanente, definitivo y más institucional al reparto de tierras, y la clara evidencia del desorden y empantanamiento de la administración agraria obligaron a hacer cambios importantes en su estructura. Así fue como, bajo la Presidencia de Abelardo L. Rodríguez, se abroga la Ley del 6 de enero de 1915 y se introduce al texto del artículo 27 Constitucional buena parte de los contenidos de aquella, ordenando una reestructuración de la organización político-administrativa destinada al manejo de las demandas agrarias. El 10 de enero de 1934 se publican las adiciones y reformas a la Constitución y aparece en la fracción XI del artículo 27, la nueva organización institucional agraria. Ahí se dispuso, en el inciso a, la creación de "una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de

su ejecución" y, en el inciso b, la formación de un Cuerpo Consultivo compuesto por cinco personas designadas por el Presidente de la República. La propuesta de creación de un Departamento Autónomo que sustituyera a la CNA ya se había recogido en el Plan Sexenal del PNR a fines de 1933.

Estas reformas y adiciones crean a una administración agraria que perdurará por muchos años sin cambios sustanciales. Abren el paso a la constitución del Departamento Agrario, que duró en funciones hasta 1974, y al Cuerpo Consultivo Agrario que sigue vigente. Este cuerpo, que aparece como un nuevo órgano dictaminador, dependiente del Departamento Agrario, a la larga se convertiría en otro cuello de botella en la administración de justicia agraria y en un obstáculo más para el reparto de tierras.

El mismo Abelardo L. Rodríguez se ocupó de implementar rápidamente las reformas constitucionales. En el diario oficial del 17 de enero de 1934, aparece el decreto de creación del Departamento Agrario, que recibe como encargo diversas y amplísimas atribuciones: tierras comunales, dotaciones y restituciones, fraccionamiento de latifundios, parcelamiento de ejidos, organización ejidal, cuerpo nacional consultivo, comisiones agrarias mixtas, comités particulares ejecutivos, comisariados ejidales, procuraduría de pueblos, etc. (59).

El Código Agrario de 1934, recoge las reformas constitucionales del año anterior y define a las "autoridades" agrarias casi en los mismos términos en que hoy las conocemos. Este ordenamiento deja claro que el Departamento Agrario sería el órgano superior encargado de su aplicación, bajo la dependencia del Presidente de la República, y también define como autoridad a los comités ejecutivos agrarios y a los comisariados ejidales.

En el Código Agrario de 1940 no se modifican las autoridades agrarias ni sus funciones. En un afán de precisión y organización distingue entre "au-

toridades" y "órganos" agrarios. Entre los primeros incluye al Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas, a los ejecutores de resoluciones agrarias, los comités ejecutivos agrarios y los comisariados ejidales y de bienes comunales. Organos agrarios serían el Departamento Agrario, las comisiones agrarias mixtas, las asambleas generales de ejidatarios, los consejos de vigilancia y el Banco Nacional de Crédito Ejidal y demás instituciones similares. En el primer caso se trataba de personas y puestos determinados, en el segundo de instancias administrativas y representativas.

El Código de 1942 sostiene esta clasificación, separando a las autoridades y órganos oficiales dependientes de la administración pública agraria, de las autoridades y órganos de los núcleos de población, sin que ello significara atribuciones y facultades nuevas. Este código no considera al Cuerpo Consultivo ni como órgano ni como autoridad agraria, pero deja claramente establecido que sería auxiliar del Ejecutivo de la Unión y se integraría por nueve miembros. El Cuerpo Consultivo sería presidido por el Jefe del Departamento Agrario, que proponía al Presidente de la República el nombramiento de los miembros restantes (art. 7º).

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial de 24 de noviembre de 1958, empezó a denominar al Departamento Agrario, con el nombre de Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (DAAC). Ello respondía a la ampliación de su competencia, que incluyó el manejo de terrenos baldíos y nacionales, así como la colonización, que se encontraba en manos de la Secretaría de Agricultura. La Ley Federal de Reforma Agraria mantuvo inalterables las atribuciones tradicionales del DAAC en materia estrictamente agraria, pero puso especial énfasis en las facultades organizativas y de promoción económica de los ejidos. Ello era congruente



con el nuevo espíritu de la Ley de promover de manera especial a las actividades productivas en el ejido.

Fue Luis Echeverría quien anunció por primera vez, en el mes de diciembre de 1974, en un acto campesino celebrado en Huatabampo, Sonora, caracterizado por el radicalismo verbal oficial de la época, las intenciones de transformar al DAAC en Secretaría de Estado. Una vez hecho el anuncio por el Presidente, el Congreso de la Unión se encargó de sancionar la iniciativa presidencial consecuente. El 31 del mismo mes y año, se publican en el Diario Oficial de la Federación las reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y a la Ley Federal de Reforma Agraria, por las que ahora la dependencia oficial encargada de la cuestión agraria tendría el rango de Secretaría de Estado. Al mes siguiente se publica el decreto que crea a la Secretaría de la Reforma Agraria.

El cambio de denominación no significó ni una mejora en los procedimientos ni un impulso mayor a la política de reparto agrario. Al contrario, en el sexenio siguiente al de las reformas citadas -el de José López Portillo-, la SRA disminuyó considerablemente su peso dentro de los aparatos oficiales dirigidos hacia el campo, como consecuencia del debilitamiento del reparto agrario y del encargo de la organización y control campesino a los aparatos propiamente técnicos (S.A.R.H.) y financieros del Estado (BANRURAL). Esta situación se acentúa en el presente régimen de Miguel De la Madrid, como veremos más adelante.

La LFRA dispone una amplia enumeración de atribuciones de la SRA, a través de las que competen al Secretario del ramo. Esta Ley quiso detallar con ánimo exhaustivo las facultades de las autoridades agrarias y en el caso del Secretario de la Reforma Agraria lo responsabilizó política, administrativa y técnicamente de la dependencia a su cargo, abarcando grandes rubros

que pueden ser agrupados como sigue: 1) política de redistribución y colonización de tierras, a través de los grandes procedimientos agrarios; 2) organización económica y control interno de ejidos y comunidades; 3) conservación del régimen de la propiedad ejidal y solución a sus problemas internos y 4) dirección, control y manejo del aparato administrativo encargado de la aplicación de la legislación agraria (art. 10). Aspectos específicos de estas atribuciones se verán en los análisis puntuales que se harán más adelante.

El cuerpo Consultivo Agrario, (CCA), de acuerdo con la LFRA se integra con cinco titulares, conforme lo ordena el artículo 27 Constitucional, y con los supernumerarios que se consideren convenientes. Se dispuso que dos de los miembros titulares actuarían como representantes de los campesinos. Pero esto sólo fue una oferta demagógica, puesto que ni la ley ni el reglamento del Cuerpo Consultivo establecen los mecanismos de participación de los grupos campesinos en el nombramiento de sus supuestos representantes. Como en los otros casos la designación queda en manos del Presidente de la República, a propuesta del Secretario de la Reforma Agraria.

El Sistema de designación de los miembros del Consejo Consultivo y el hecho de que el Secretario de la Reforma Agraria lo presida y tenga voto de calidad, convierten a aquél en un órgano muy dependiente de esta Secretaría (art. 14 y 15).

Como veremos al final del capítulo, las reformas al artículo 304 de la LFRA, publicadas en el mes de enero de 1984, otorgan facultades de carácter decisorio y definitivo al CCA, al disponer que en caso de que sus dictámenes, en las solicitudes de dotación, sean negativos se darán por definitivos sin que pasen a consideración del Presidente de la República. Con esta reforma, si bien el CCA adquiere una fuerza mayor se protege al Presidente de la República. Nunca más una resolución negativa llevará su firma.

### 5.3.3. De las comisiones locales agrarias a las comisiones agrarias mixtas.

Como hemos visto, la Ley del 6 de enero de 1915 preveía la creación de una Comisión Local Agraria en cada estado o territorio de la República, cuyas funciones, además de las que "las leyes" le determinaran, serían las de dictaminar sobre la conveniencia y procedencia de las solicitudes de tierra en primera instancia. En la regulación posterior de este órgano y en su transformación a comisiones agrarias mixtas se revela el propósito de fortalecer al Poder Federal, en el manejo de las cuestiones agrarias. En efecto, si bien se mantuvo el carácter biinstancial de los procedimientos agrarios más importantes como lo son los de dotación, restitución y ampliación, los cambios en la integración formal de las CLA militaron, como tendencia general, a favor del fortalecimiento de las tendencias centralistas en la materia.

En el proceso de transformación de las CLA en comisiones agrarias mixtas pueden encontrarse varios intentos de federalización de los trámites agrarios, mediante la desaparición de la primera instancia, así como una tendencia a la disminución de la influencia campesina en su integración.

Desde antes de la aprobación de la constitución 1917 Carranza realiza diversos intentos de minar el poder de los gobiernos locales en los asuntos agrarios. Esta actitud comienza con el decreto del 19 de enero de 1916 por medio del cual se establecen precisiones sobre la ley del 6 de enero de 1915, entre las que destacan la reafirmación del carácter federal de la Ley y la prohibición de cualquier reglamentación de la misma por las autoridades estatales. Posteriormente -el 3 de junio del mismo año- la circular N° 4 de

la CNA "encareció" a las CLA para que a la mayor brevedad posible quedaran libres "de toda especie de dependencias con las oficinas del gobierno local" y a que se dedicaran exclusivamente a los fines que les fijaba la ley (60).

El 19 de septiembre del mismo año Carranza dispone reformas a los artículos 7º, 8º y 9º de la Ley del 6 de enero de 1915, que propician cambios sobresalientes en el manejo de los procedimientos agrarios. Sin cancelarles la facultad de producir resoluciones en primera instancia, se priva a los gobernadores de una importante fuente de poder político al impedirles que entregarán provisionalmente la tierra a aquellos grupos que obtuvieran una resolución favorable a su petición en esta etapa del procedimiento. De acuerdo con las reformas la ejecución de resoluciones sólo debía efectuarse cuando éstas fueran definitivas. Con esta medida los gobernadores demeritaban su papel en el procedimiento agrario y cumplirían junto con las comisiones locales agrarias una simple formalidad ya que sus resoluciones positivas no tendrían efectos inmediatos.

En relación a este asunto, una vez que el Constituyente de 1917 aprueba como Ley Constitucional a la Ley del 6 de enero de 1915, se presenta un grave problema de interpretación: ¿Se entendía que esta ley se elevaba a su rango constitucional con sus reformas o en los términos de su redacción original?. La primera respuesta del gobierno Carrancista, se dio a propósito de una consulta hecha en el mismo sentido de la interrogante, por el gobernador de Hidalgo. En efecto, el 8 de octubre de 1917, se contesta que el decreto que reformó a la Ley del 6 de enero seguía en vigor ya que ésta se había elevado a rango constitucional en los términos en que estaba vigente (61). Lo cierto es que la Constituyente no había tocado este punto, pero Carranza, intentaba hacer valer sus propias reformas aún después del proceso creador de la Constitución.

Con el paso del tiempo y bajo otro gobierno se aclara la situación. En efecto, bajo la Presidencia de Alvaro Obregón el Congreso de la Unión expide una ley sin nombre que declara en su artículo segundo que el decreto preconstitucional que reformó a la Ley del 6 de enero "quedó de pleno derecho abrogado por el artículo 27 de la Constitución Federal vigente y, por tanto, esos artículos -los reformados- tienen y han tenido, desde el primero de mayo de 1917, en que comenzó a regir dicha Constitución, la fuerza y el vigor con que aparecen en el texto primitivo del citado decreto del 6 de enero de 1915" (62). Esta interpretación constitucional, que tenía mayor fuerza por ser realizada por el Congreso, no estaba desligada de los compromisos que había concertado Obregón con diferentes grupos y gobiernos locales en su lucha contra Carranza, ni del que había asumido con organizaciones y dirigentes agrarios para acelerar el reparto de tierras. Esto queda más claro si tomamos en cuenta que en la misma ley se adoptan medidas para agilizar los trámites agrarios dando plazos breves a las diferentes autoridades y órganos para que produzcan y ejecuten sus resoluciones. La ley crea asimismo, la Procuraduría de Pueblos con el fin de patrocinar gratuitamente las gestiones de dotación y restitución de ejidos.

Si bien Obregón busca acelerar el reparto agrario, pretende hacerlo sin desaparecer la primera instancia ni disminuir las facultades de los gobiernos estatales o de las CLA. No obstante, no se aleja de los deseos de someter a las autoridades estatales a los lineamientos del gobierno federal, en especial a la fuerza presidencial. En efecto, el Reglamento Agrario de 1922 subordina a las comisiones locales agrarias a las órdenes del Ejecutivo Federal, expedidas por conducto de la CNA. Además, concede un plazo de cinco meses improrrogables para que los gobernadores resolvieran provisionalmente las solicitudes de dotación y restitución. De no producirse resolución

en el plazo fijado, el delegado de la CNA en el Estado de que se tratara recogería el expediente y lo remitiría a la Comisión Nacional para resolución definitiva del Presidente.

El Reglamento sostiene el principio de la ley del 6 de enero de que a los miembros de las comisiones locales los nombra el gobernador del estado y agrega las características de su integración: un agrónomo, un ingeniero civil y tres particulares. Todos deberían ser de reconocida honorabilidad y no poseer propledades afectables. Con esta medida se intenta dar un carácter técnico al problema de la tierra y matizar así su contenido político.

A pesar de los lineamientos anteriores, para 1923, la conformación de las comisiones locales agrarias se atenía a una diversidad de criterios según cada comisión entendiera y sintiera su función y, al parecer, carecían de sólidos principios de racionalidad formal. Es reveladora al respecto la observación de Mc Cutchen Mc Bride: "En visitas a nueve de las comisiones agrarias de los estados. Fue interesante observar el carácter variable de las personas que las componían. Algunos eran radicales declarados; otros (tal vez la mitad de los que conocí), eran estudiosos concienzudos y reflexivos de las condiciones imperantes en México. Por otro lado, algunos eran teóricos poco prácticos; mientras que otros eran simples funcionarios a los que lo único que les interesaba era el sueldo que recibían. Los métodos empleados eran tan diferentes como el personal de las comisiones; variaban entre el abandono más completo y los sistemas bien coordinados con mapas y registros. La calidad de los resultados obtenidos probablemente variará mucho, a menos que el Gobierno Federal procure que todas las comisiones de los estados estén constituidas como es debido" (63).

No se produjeron medidas importantes en relación al funcionamiento de las comisiones locales agrarias sino hasta que éstas son sustituidas por las

comisiones agrarias mixtas, de conformidad con las adiciones y reformas constitucionales, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934. Las reformas previeron una conformación distinta de las autoridades agrarias y en el caso de las comisiones locales éstas desaparecerían para dar lugar a "una Comisión Mixta compuesta de representantes de los campesinos...". Esta estructura significaba un duro golpe a la fuerza de los gobernadores, en cuyas manos había estado, desde 1915 hasta 1934, el nombramiento de los miembros de las comisiones locales agrarias.

El Ejecutivo Federal necesitaba mayor capacidad de manejo a nivel local y por ello hizo aprobar la conformación mixta de estas instancias. La federación no podía permitir una conducción diversa y fuera de su control de los asuntos agrarios locales. Los gobernadores manejaban de muy diversa manera estos problemas: había quienes otorgaban tierra, pero también otros que ni siquiera publicaban las solicitudes, negándose al reparto (64). Esta actitud no se daba solamente en las cuestiones agrarias, sino en casi todas los asuntos públicos de esos años. La indefinición respecto de muchas cuestiones y las respuestas pragmáticas a ellas, obedecían a los conflictos políticos en que aún se debatían las fuerzas revolucionarias, así como a los diferentes intereses a los que estas respondían.

El Código Agrario de 1934 se encargó de reglamentar por primera vez la estructura y conformación de las comisiones agrarias mixtas (CAM). Estas se integrarían con cinco miembros, dos representantes de la Federación, dos de los gobiernos locales y uno de los campesinos. El representante campesino debía ser ejidatario y su nombramiento se haría mediante un complicado sistema de votación en asambleas ejidales, a las que deberían asistir al menos el 60% de los miembros del ejido. Una vez hecho el cómputo el Presidente de la República declaraba a quienes fueran electos (65). Con este meca-

nismo el gobierno federal tendría un tercer representante en las CAM, aunque formalmente lo fuera de los campesinos.

El General Abelardo L. Rodríguez expide el 26 de junio de 1934 un decreto que establece las bases de la representación campesina a las CAM recogiendo el tortuoso, largo y cansado procedimiento del Código Agrario (66). A los dos años, el 14 de mayo de 1936, Lázaro Cárdenas expide otro decreto que deroga al anterior, por el cual se redefine el funcionamiento y organización de las asambleas ejidales que conocerían del nombramiento de los representantes campesinos y se dan mayores facultades al Presidente de la República para, en caso de empate, nombrar al representante del ejido que corresponda. Además, sólo el Presidente podría remover a los representantes campesinos una vez publicada la resolución que los declaraba electos (67).

Cárdenas reforzó el poder presidencial pero no hizo desaparecer a las CAM, cuya conveniencia insinuó en su primer informe de gobierno para no volver a tocar más el asunto. En ese documento reconoció la lentitud en la tramitación de los expedientes y señaló que "si la tardanza depende de los trámites relativos a la primera y segunda instancia, bien pudiera suprimirse la primera, si así fuera necesario, para colocar al Ejecutivo Federal en mejores condiciones de responder con más rapidez a las demandas de dotación y restitución de tierras y aguas" (68). Una modificación tan sustancial al procedimiento agrario, seguramente hubiera cambiado la correlación de fuerzas entre la federación y los gobiernos locales, al despojar a estos de una importante base de negociación y poder político. No existe mayor documentación sobre los efectos posteriores de este pronunciamiento pero nos inclinamos a creer que su olvido obedeció a presiones y negociaciones promovidas por gobernadores y caciques locales.



El Código Agrario de 1940 recoge el principio de que las CAM serían los órganos locales consultivos en materia agraria y define la nueva integración de aquellas: un Presidente, un Secretario, un vocal de la Federación, un vocal del ejecutivo local y un vocal representante de los ejidatarios de la entidad federativa correspondiente. El Presidente de cada CAM sería el delegado del Departamento Agrario en el estado (69).

Se puede observar que en la conformación de la CAM participaban, formalmente, con igual número de representantes, tanto el gobierno federal como el gobierno de la entidad correspondiente. El Presidente de la República controlaba por designación directa al Presidente de la comisión y al vocal federal; el gobernador al Secretario de la Comisión y al vocal estatal. No obstante, el sistema de nombramiento del representante de los ejidatarios, que quedaba bajo la designación del Presidente de la República, colocaba de nuevo a éste con una ventaja respecto del gobierno local, en la integración de las CAM. Con el tiempo, esta ventaja dejó de ser tan formal para establecerse de manera definitiva por el sometimiento y dependencia de los gobernadores de los estados respecto al Poder Ejecutivo Federal, dependencia mediada, como se sabe, por múltiples factores políticos y económicos, que dejan lugar a la negociación estado-federación y permiten matizar la afirmación anterior.

El Código Agrario de 1942 no propone cambios importantes en cuanto a la forma de integración de las CAM, pero sí en relación al mecanismo de designación del representante campesino. En este caso, se deja atrás el complicado sistema que venía del Código anterior y se simplifica la designación del representante ejidal. Este sigue siendo nombrado y sustituido por el Presidente de la República pero sin tener que pasar por la mediación de las asambleas ejidales, facilitando así el cumplimiento de aquella facultad, al

designar ahora de una terna que presentará la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos de la entidad correspondiente (70). Esta simplificación, desde un punto de vista formal marcaba un retroceso y alejaba cada vez más a los ejidatarios de una auténtica representación en las CAM al quedar la formación de la terna en manos de una organización que no representaba a la totalidad de los campesinos y que formaba parte de un partido político, el oficial.

El cambio en la forma de designación del representante campesino en la CAM, contenía, no obstante, un elemento inédito consistente en la búsqueda de nuevos mecanismos de intermediación entre el conjunto de las masas campesinas y el aparato gubernamental. Su antecedente más inmediato se encuentra en el decreto expedido por Cárdenas el 9 de julio de 1935, por el que ordena la creación de una Central campesina única que operaría a nivel nacional bajo la dirección del PNR.

El decreto buscaba la creación de una organización desde las alturas del poder, que permitiera al Estado afianzarse y gobernar con menores dificultades, a través de la corporativización de los grupos campesinos, mediante la unificación de las dispersas agrupaciones agrarias en una sola que tendría el reconocimiento y validez oficial (71). En siete meses, se constituyeron ligas de comunidades agrarias en 13 entidades de la República y después de muchas dificultades se realizó la asamblea constituyente de la CNC con la asistencia del propio Cárdenas y de 300 delegados de 32 ligas agrarias. Los estatutos de la nueva gran central campesina ampliaron su membresía a ejidatarios -definitivos o provisionales-, a los sindicatos de trabajadores del campo, a los miembros de cooperativas campesinas y de colonias militares y agrícolas, a los pequeños propietarios, y en general a todas las personas cuyas aptitudes y antecedentes les permitieran adherirse a los documentos o-

ficiales de la Central (72). Se creaba así un mecanismo más afinado de encuadramiento y control de las masas campesinas a cuyo frente no estarían siempre auténticos trabajadores del campo, sino escaladores de posiciones en la estructura de poder, ajenos a las masas y a sus reales intereses. Ocurrió con la CNC lo que ocurre frecuentemente con los organismos de intermediación creados desde arriba: se alejó de sus bases y se subordinó al Estado (73).

A pesar de su vinculación con el Estado, la CNC no adquirió la fuerza suficiente para influir en la política y la administración agraria. Funcionó - más bien- como mecanismo de contención y manipulación de las masas, con reducidos episodios de oposición a ciertas políticas oficiales o a aspectos de la estructura agraria. La escasa influencia adquirida por esta central, a pesar de su inclusión minoritaria en las comisiones agrarias mixtas, puede observarse en sus propuestas al Primer Congreso Nacional Revolucionario de Derecho Agrario, que tuvo lugar del 4 al 17 de julio de 1945 en la Ciudad de México. Allí propuso la eliminación de la intervención de los gobernadores de los estados y las comisiones agrarias mixtas en el procedimiento agrario (74). La insuficiente inclusión formal de la representación campesina en los aparatos de la administración agraria no satisfacía ni a las propias organizaciones oficiales, puesto que no les otorgaba ninguna posibilidad real de influir en la política del reparto de tierras.

El desarrollo del movimiento campesino independiente permite el surgimiento de nuevas organizaciones de jornaleros y campesinos que al paso del tiempo van sufriendo numerosas fracturas internas. Para 1970 el espectro de organizaciones campesinas que pretenden ser nacionales, rebasa a la CNC. En este año existían la Unión General de Obreros y Campesinos de México UGOCM, dividida en dos ramas; la Central Campesina Independiente, CCI,

también en dos versiones, una oficial y otra independiente y el Consejo Agrario Mexicano, CAM. Existían además muchas otras organizaciones campesinas de carácter regional. Sin embargo, tal diversidad de representaciones no fue tomada en cuenta por la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971. En esta se sigue manteniendo la estructura de la CAM en los términos establecidos por el Código de 1942. El representante campesino sigue siendo designado y sustituido por el Presidente de la República de una terna que presenta la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos de la entidad respectiva (art. 5º). Lo novedoso de la LFRA es el aumento de las atribuciones de las CAM, otorgándoles facultades resolutorias en algunas controversias sobre bienes y derechos agrarios, especialmente en cuestiones relativas a usufructo parcelarios y suspensión de derechos de los ejidatarios (art. 12) (Véase cuadro VI.2).

Las reformas de 1984 amplían más las atribuciones de las CAM, al concederles nuevas facultades para substanciar y resolver los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones, así como de opinar en los expedientes de inafectabilidad (art. 12).

Después de lo analizado podríamos concluir que la conversión al carácter mixto del órgano encargado de sustanciar, dictaminar y opinar sobre los principales procedimientos agrarios, no significó, de ninguna manera, un avance en la democratización de la administración agraria a través de la participación de los grupos sociales interesados. El equilibrio que podría producirse con la inclusión de la representación campesina en la integración de las CAM, se viene abajo cuando el nombramiento, en una absurda supercentralización, queda en manos del Presidente de la República y cuando este tiene que escoger de una terna propuesta por una central oficial que forma parte del Partido del Estado. Pero, suponiendo que aún bajo este procedi-

miento llegara a darse el caso de que el nombramiento recayera en quien desplegara una representación auténticamente campesina, tal representación quedaría en absoluta minoría frente a los representantes del gobierno local y del gobierno federal en el órgano dictaminador y de consulta a nivel local.

#### 5.3.4. El Presidente.

Desde la Ley del 6 de enero de 1915, y consecuente con la posición de Carranza de constituir a un poder ejecutivo fuerte, la figura presidencial es predominante en el proceso de reforma agraria. El Ejecutivo de la Nación es la máxima autoridad en materia agraria en el país. Toda acción agraria tiene que pasar por sus manos. Ningún expediente se tiene por resuelto en la esfera administrativa mientras el Presidente no dicta la resolución definitiva: ya sea de: 1) restitución o dotación de tierras, bosques o aguas; 2) ampliación de ejidos; 3) creación de nuevos centros de población; 4) confirmación de bienes comunales; 5) expropiación de bienes ejidales y comunales; 6) establecimiento de zonas urbanas ejidales, etc. (LFRA art. 8º) y, 7) hasta antes de las reformas de 1984, de privación de derechos individuales de ejidatarios. El Presidente de la República expide, además, certificados individuales de derechos agrarios y certificados de inafectabilidad, también resuelve sobre la privación de éstos, entre otros.

Las innumerables atribuciones del Presidente lo ubican en el vértice de la administración pública agraria y lo colocan como una figura mítica a los ojos de los campesinos, como un máximo representante que -tomando prestada la expresión de Marx- "tiene que aparecer al mismo tiempo como un señor, como una autoridad por encima de ellos, como un poder ilimitado de

gobierno que los proteja de las demás clases y les envíe desde lo alto la lluvia y el sol" (75). Las atribuciones del Presidente lo convierten en la última esperanza de los campesinos, en el defensor que aparece como traicionado por los funcionarios menores que malinterpretan su política cuando no resuelven las demandas agrarias. Por eso, cada seis años, al renovarse el mando nacional, se renuevan las ilusiones y esperanzas campesinas en la solución de sus problemas. Esa colocación e imagen del Presidente atrae a las masas hacia el gobierno, a través del apoyo otorgado al ejecutivo, quien siempre, por alguna "azarosa" razón, podrá resolver favorablemente las acciones agrarias. Los campesinos apoyan así al gobierno y éste se apoya en aquéllos, en un juego de relaciones políticas y económicas cambiantes, dependientes a su vez de correlación de fuerzas que están en permanente transformación.

Las facultades Presidenciales en materia agraria colocan al ejecutivo federal en una situación privilegiada para encontrar el consenso necesario a la reproducción del sistema de relaciones políticas en el país. La posibilidad de recurrir a toda la fuerza administrativa y militar del Estado para satisfacer las necesidades de los solicitantes de tierra siempre es una fuente de control y afirmación de la hegemonía gubernamental. El que se haga uso de este poder -en ese sentido- dependerá de factores diversos como la correlación de fuerzas, la necesidad de la estabilidad social, y hasta de la visión política del gobernante en turno. Por supuesto que toda esta fuerza y recursos presidenciales también pueden usarse en sentido contrario, es decir, contra los intereses campesinos, desviando y neutralizando sus demandas.

La figura, el papel y las atribuciones del poder presidencial es un asunto sumamente cuestionado en la discusión actual sobre el rumbo del país. Tanto la oposición de izquierda como la de derecha proponen la moderación

de las facultades presidenciales. En el primer caso porque se concibe que el proceso democratizador del país pasa necesariamente por la redistribución de facultades y poderes presidenciales hacia otros ámbitos como las cámaras legislativas o los municipios. En el segundo caso se trata de fuerzas empresariales que frente a la experiencia histórica de los dos últimos presidentes del país -Luis Echeverría y José López Portillo-, que termina su gobierno con medida de alta resonancia y trascendencia, buscan debilitar las facultades expropiatorias del Presidente, facultades de carácter autoritario, pero que son fundamentales para dar golpes excepcionales de mando y orientación política, económica y social.

Frente a esta cuestión, y sobre todo ante el mismo reconocimiento gubernamental del agotamiento del modelo centralista tradicional, el gobierno de la República, en especial el actual régimen ha emprendido una política de descentralización que aún no afecta en lo sustancial a la figura y la fuerza presidencial. Por el contrario, frente a ciertas presiones y ante el evidente deseo de preservar las facultades que las "reglas no escritas" de la política confieren al Presidente para nombrar a su sucesor, se ha desatado una ola de declaraciones oficialistas a favor y en defensa de la institución presidencial y sus poderes.

En el terreno que nos ocupa, la reforma de 1984, sin alterar sustancialmente las facultades presidenciales en materia agraria, introduce medidas que ceden atribuciones del Presidente a ciertos órganos y funcionarios de menor rango. En especial cabe anotar: 1) la determinación de dar por definitivos los dictámenes negativos del Cuerpo Consultivo Agrario, en las solicitudes de dotación; 2) la transferencia de la facultad de decidir la privación de derechos agrarios a las comisiones agrarias mixtas, y 3) la concesión de facultades al Secretario de la Reforma Agraria para expedir títulos de pro-

piedad y dominio a los colonos, y poseedores de terrenos nacionales, así como la expedición y cancelación de certificados de inafectabilidad.

Estos cambios, de ninguna manera significan una verdadera y profunda redistribución de funciones, ni modifican el equilibrio tradicional en la administración agraria ya que no tocan a las facultades fundamentales en la materia, ni alteran la forma de constitución de los órganos agrarios. Ninguna política de descentralización es tal si no se acompaña de medidas democratizadoras que permitan una mayor participación campesina en el manejo administrativo y simplifiquen los procedimientos. Estos puntos, hasta ahora no se han tocado en las reformas de la materia. Además, la cesión de facultades del Presidente al Cuerpo Consultivo Agrario y a las comisiones agrarias mixtas, más que cumplir una función redistribuidora del poder, tienen por objeto la protección de la figura presidencial. Es indudable que una resolución negativa o una decisión privadora de los derechos agrarios desgasta a la institución presidencial.

Por otro lado, y atendiendo a otra serie de consideraciones, debemos recordar que el presidencialismo es un rasgo característico del sistema político mexicano. Amplios estudios se han realizado para mostrar que la acumulación de funciones legales y metajurídicas por el Presidente de la República lo han convertido no sólo en el jefe de estado, jefe de gobierno, y jefe nato del partido oficial, sino también en una institución que acumula un poder sin contrapeso en los otros poderes constitucionales (76). No obstante ello, algunos analistas de la situación política del país vieron en esta característica del régimen a un elemento progresivo, y a un instrumento útil y funcional que acabó con las conspiraciones, el caudillismo, y el caciquismo regional, y consolidó a un estado interventor en la economía y promotor del desarrollo económico (77).



Estudios más recientes han anotado que el presidencialismo tiende a disminuir su fuerza, tanto por la pérdida de prerrogativas reales del Presidente, como por el deterioro público de la imagen presidencial. La pérdida de facultades reales de mando se darían tanto frente a una burocracia ramificada y con feudos delimitados de poder, como ante el surgimiento y consolidación de poderosos grupos de presión de carácter empresarial y eclesiástico. El deterioro de la autoridad moral y político del presidente es un hecho real, derivados de una sociedad civil más informada y capaz de cuestionar - sobre todo- las políticas económicas y las medidas propiamente políticas de los últimos tres sexenios. Este demerito también es promovido por un amplio sector de escritores y editorialistas que se benefician de una amplia publicidad (78). La expresión de este proceso en el ámbito que nos ocupa se revela en el uso cada vez menor de las facultades expropiatorias por el Ejecutivo y en la pérdida de confianza de las masas campesinas en la conducción de las políticas agrarias y agrícolas.

#### 5.4. El laberinto procedimental.

La estructura y el desarrollo de la administración estatal destinada a atender las demandas campesinas no puede concebirse originada en ideas aisladas sino en la respuesta administrativa y política a las luchas populares por la tierra. Luchas que en diferentes momentos y circunstancias han logrado mover a esta maquinaria y que bajo otras condiciones no han podido sacarla del marasmo y endurecimiento.

Setenta años de reconocimiento del problema de la tierra por el gobierno posrevolucionario, han mostrado que los aparatos públicos destinados a atender esta cuestión fueron utilizados más para controlar y administrar las

presiones campesinas que como parte de una estrategia coherente y racional de transformación social adoptada por el Estado. Estrategia, por cierto, de muy difícil consecución e implementación por un Estado sujeto a presiones y contradicciones de clase que se expresan al interior de su mismo armazón institucional. El sistema de doble instancia, dominante en la mayoría de los procedimientos, significó la burocratización, dispersión y fragmentación del movimiento campesino en diferentes frentes locales y federales y, por tanto, en múltiples oficinas gubernamentales. De allí que las responsabilidades y competencias administrativas se compartieran y en ocasiones se prestaran a confusión y controversias. Desde la perspectiva de los demandantes de tierra, la estructura burocrática creada para estos fines aísla sus luchas, al obligarles a entrar a un juego administrativo de transferencia de competencias y elusión de responsabilidades, con resultados desfavorables en cuanto al alargamiento de los trámites. Dentro del aparato administrativo agrario, es quizá donde se observa con mayor nitidez los elementos que Luis Aguilar encuentra en la administración pública mexicana en general: "traslapes, intersecciones y duplicación de funciones y actitudes" (79). Las instituciones jurídicas, juegan así un privilegiado papel de medios de neutralización, captación y control político.

La presencia campesina en las CAM, órgano investigador y dictaminador en primera instancia, no significó sino una relativa integración de la clientela natural de la administración agraria al interior de la estructura de ésta. La medida respondía más a la necesidad de un encuadramiento y control de los demandantes de tierra que al propósito de dejar intervenir a los interesados en el manejo de los asuntos del reparto. Ya dejamos claro como la representación formal de los campesinos en la administración no garantizó una efectiva presencia de sus intereses en los aparatos administrativos,

menos aún en aquellos que se integran en exclusiva con hombres más ligados a los aparatos estatales que a las agrupaciones campesinas. Es obvia entonces la ausencia de una influencia dominante de las masas en la condición y destino de las instancias gubernamentales que manejan los asuntos de su interés directo.

Si bien, a lo largo del siglo, existe todo un intento legislativo tendiente a dotar a la administración agraria de principios de racionalidad formal -que Max Weber atribuía a la dominación burocrática- (80), creemos que dado el carácter de los problemas que atiende y el tipo de actores sociales que intervienen en sus asuntos, esta rama de la administración pública, no se sujeta a la pura frialdad y objetividad de las normas sino que se somete a influencias políticas, sociales, y personales inevitables, que la alejan de toda calculabilidad completa. El cumplimiento de las reglas agrarias es quizá una de las más conflictivas y difíciles de preveer, puesto que no siempre se realiza por la simple lógica abstracta de las normas. La complejidad de las relaciones que regula este derecho hace que su eficacia esté más determinada por la presión popular, las clases sociales involucradas, la voluntad política del gobierno, y los conflictos al interior del mismo, que por la simple lógica racional. No existen estudios completos de sociología jurídica que analicen esta problemática, sin embargo los estudios políticos de la reforma agraria y de casos en particular muestran una ineficacia relativa de las normas agrarias, ineficacia entendida como un no acatamiento por la administración de los pasos y tiempos previstos por la legislación, que en ocasiones es determinado también por ciertas ambigüedades y lagunas existentes en la propia ley.

La falta de racionalidad permite observar que si bien normalmente los procesos agrarios tienen una larga duración, que excede los términos previs-

tos por la ley, en otros casos, cuando razones políticas o económicas lo determinan, se realizan trámites apresurados, sorprendentes por su rapidez o se aceleran procedimientos que durante años habían estado dormidos. Si bien las decisiones administrativas tienen que contar con un fundamento legal, por muchos otros factores se inclinan en beneficio de la fuerza dominante en las relaciones de poder, que entran en juego dentro y fuera de los aparatos burocráticos. Las decisiones pues, se toman por atracción o rechazo, por convicción ideológica o por conveniencia política, etc. De allí que los expedientes se retrasen, adelanten, abandonen, escondan o, incluso, se pierdan por razones muy ajenas a la racionalidad legal y burocrática (81).

El procedimiento agrario es una de las mayores trampas y laberintos que administración alguna haya diseñado sin entrar en absoluta contradicción con la legislación en que se sustenta formalmente. Si comparamos los pasos y tiempos que la LFRA prevee teóricamente para los principales procedimientos con su duración real, se nos aparecerá una de las más grandes ambigüedades que podamos encontrar en sistema jurídico alguno. En efecto, de acuerdo con la LFRA bastarían 163 días para que un expediente de restitución de tierras estuviera listo para que el presidente lo firmará; 325 días serían suficientes para que un expediente de dotación o ampliación estuviera en las mismas condiciones y en 105 días un trámite de creación de nuevos centros de población ejidal llegaría a manos del cuerpo consultivo para que éste emitiera el dictámen respectivo (82). Sin embargo, diversos estudios demuestran una duración mucho mayor.

Según Susan Walsh, en un estudio realizado en 1976, el promedio aproximado de duración de los procedimientos agrarios biinstanciales en la primera instancia es de 3 años y de cinco en la segunda, hasta la resolución presidencial, alcanzando una media general de 8 años (83). Datos obtenidos

por el Centro de Investigaciones Agrarias en estudios realizados en 1967 sobre una muestra de 81 ejidos correspondientes a cinco Estados de la República, Michoacán, Tlaxcala, Guanajuato, Durango, y Coahuila, en relación al procedimiento de dotación de ejidos, revelan que este dura trece años entre la presentación de la solicitud de tierra y el deslinde. Sin embargo, de la presentación de la solicitud a la producción de la resolución presidencial, aquel dura ocho años, cifra que concuerda con el estudio de Walsh (84).

El estudio del Centro de Investigaciones Agrarias, que abarca de 1915 a 1964, se refiere, por supuesto, a aquellos procedimientos que tuvieron resultados positivos más no menciona a los múltiples expedientes rezagados y sin respuesta alguna. Además, revela que los tiempos se alargan de manera considerable en todos los pasos del procedimiento a partir de 1940, sobre todo en el período de 1947-1952, dato que coincide con la etapa del "agrismo estadístico", revisado en el capítulo anterior.

Por otro lado, esta larga y penosa duración de los trámites no contradice de manera definitiva la legislación agraria en el sentido estrictamente jurídico. Hemos encontrado que la LFRA y la legislación que le antecede, si bien contienen plazos cortos y pasos razonables para desahogar las promociones de solicitudes de tierra, deja a muchos de estos plazos sin fijación de términos, -por ejemplo el que va del dictamen del cuerpo consultivo a la resolución presidencial-, y no dispone de medidas concretas para que los campesinos hagan efectivo en el terreno administrativo el cumplimiento de los pasos y términos señalados.

Bajo estas condiciones, todo alargamiento del procedimiento no puede alegarse como una violación a la legislación básica puesto que ésta deja amplios márgenes de maniobra a la administración, cuyas reglas de operación se constituyen en las verdaderas normas procedimentales aunque tengan su

principio en la ley agraria. De allí que toda apología del procedimiento agrario fundada en la pura formalidad, sin analizar el comportamiento cotidiano y detallado de los órganos y autoridades encargados de manejarlos, se estrella con la realidad. Por eso, libros simplistas que destacan y sobrevaloran la "simplificación", la "economía procesal", la "facilidad" probatoria para los poblados, etc. (85), entran en contradicción con los datos que hemos destacado sobre el procedimiento real, así como con el relato vivo de aquellos que lo sufren. Estos, normalmente se refieren a las experiencias de los campesinos, que les han enseñado que dentro de la administración agraria se entrecruzan los más diversos intereses de clase y del propio cuerpo burocrático que vienen a determinar el avance o retroceso de los expedientes así como el sentido de su resolución (86).

Es innegable que además de las razones políticas y técnicas expuestas, influyen de manera decisiva en el ritmo de resolución de los expedientes algunos elementos de carácter puramente administrativo. Según José Luis Zaragoza y Ruth Macías, han tenido una influencia negativa en la aceleración de los trámites agrarios: a) las formas arcaicas y atrasadas de archivar documentos -situación agravada por el sismo de 1965, que afectó notablemente a los edificios centrales de la SRA; b) la falta de definición de las responsabilidades en el manual de organización; c) la falta de un seguimiento y actualización de los expedientes que revele al detalle el estado del trámite; d) los cambios que administrativamente resienten los trámites, de acuerdo a las políticas que según el momento se apliquen; e) las diferentes opciones de resolución que sufren las solicitudes de dotación desde el momento que se presentan ante el gobernador del estado y, f) la deficiencia en aspectos que tienen que ver con los recursos técnicos necesarios para múltiples ac-

ciones, que pueden ir desde el desplazamiento físico hasta un levantamiento topográfico, por ejemplo (87).

Otro factor de gran importancia y que revela, en cierto sentido, el interés que un régimen tiene en la solución de estos asuntos, consiste en el apoyo real que en términos presupuestales se le asigna a la administración agraria. En el transcurso de todos los gobiernos posrevolucionarios el presupuesto de la Secretaría de la Reforma Agraria -antes DAAC- se ha incrementado año con año en términos absolutos; sin embargo, en su relación porcentual con el presupuesto global de la federación esto ha variado, según el gobierno específico de que se trate. Así, en 1929 representó el 1.2% del presupuesto total, en 1935 el 2.4%, en 1949 y diez años después el 0.5%, en 1965 el 0.7%, y en 1974 y 1979 el 0.3% (88).

Esta relativa falta de apoyo a la administración agraria se ha reflejado en una insuficiencia crónica de personal capacitado en el manejo de los asuntos de su competencia. En 1967 el Departamento Agrario contaba con 3,757 empleados pagados con muy bajos sueldos y notoriamente insuficientes para atender más de 20,000 ejidos y miles de solicitudes de tierra y trámites diversos (89). En épocas recientes, sobre todo en el populismo echeverrista se incrementó notablemente el personal de la SRA, en especial el encargado de organización ejidal.

De 1970 a 1976 el personal agrario casi llegó a 13 mil empleados. En esos años se agrega a la estructura del DAAC, la Subsecretaría General de Asuntos Jurídicos y la de organización y Fomento Ejidal y se amplían notablemente las oficinas de promotoría agraria en todas las regiones del país. Además, se dan una serie de modificaciones administrativas en los diversos procedimientos agrarios existentes y se incrementa el personal para atender y acelerar aquellas fases que, requiriendo un mayor conocimiento técnico,

padecían extrema lentitud (90). Los efectos de todos estos cambios no fueron notables ya que no aceleraron el trámite ni rompieron con los cuellos de botella detectados en ciertas etapas del mismo, sobre todo en el cuerpo consultivo y en las CAM. En el gobierno de López Portillo el cuerpo consultivo abrió salas regionales con el propósito de acelerar los trámites.

Por otro lado, y atendiendo a cuestiones puramente organizativas, en 1983 se reveló que de los 28 mil ejidos existentes en el país, 22 mil no tenían definida su situación jurídica ni podían organizarse para la producción. Según el director de organización de la SARH sólo contaban con 1200 promotores cuyo número era a todas luces insuficiente (91). Esta deficiencia crónica en el personal encargado de la organización ejidal es denunciada por Eyler N. Simpson desde los años treinta.

A pesar de la conflictualidad laberíntica de la administración agraria, de su laxitud y anomia institucionales, no podemos negar que esta lenta y deficiente estructura ha funcionado cuando se han reunido los factores que la hacen caminar en sentido favorable a los campesinos. Las luchas de las masas, los conflictos con las clases terratenientes y la búsqueda de la estabilidad social le exigen al Estado imponerse, en ciertas coyunturas, sobre los intereses particulares de los propietarios privados. De esta manera se renueva el consenso popular y se ganan tiempos y espacios de dominación social. Los intereses campesinos se desarrollan entonces dentro de los aparatos agrarios aunque subordinados a los intereses globales del estado. Por esta razón, el reparto continúa siendo parte, aunque cada vez con menor rigor, del discurso político estatal.

Cuando la maquinaria administrativa para el reparto agrario funciona positivamente, las decisiones de importancia, la responsabilidad y el mérito se atribuyen al Ejecutivo Federal. Este puede revocar o confirmar las resolu-



ciones de los gobernadores en los procedimientos biinstanciales y tiene la competencia exclusiva en otros procedimientos como el de creación de nuevos centros de población, nulidad de fraccionamientos simulados, cancelación de certificados de inafectabilidad, etc.

No obstante el peso superior y definitivo del Presidente de la República, diversas investigaciones han detectado, aunque con diferentes enfoques, una amplia participación de los gobiernos locales en los procedimientos agrarios, sobre todo en las primeras décadas del siglo. Según estudios globales de Susan Walsh, para 1976 los gobiernos estatales, habían rechazado un tercio de las solicitudes, mismas que nunca llegaron a nivel nacional y los dos tercios restantes recibieran resoluciones provisionales positivas. De acuerdo a estos cálculos más de 57,000 solicitudes de tierra en los diferentes procedimientos habrían llegado a los funcionarios agrarios locales en el período 1916-1970 (92), mientras que 42 mil 908 provisionales, fueron recibidas por los presidentes mexicanos para su aprobación definitiva en el mismo período, de las cuales se resolvieron sólo 31,289 (93).

De acuerdo a resultados obtenidos por el Centro de Investigación Agraria, exclusivamente en relación con el procedimiento de dotación, hasta diciembre de 1967 habrían hecho solicitud de tierras 32,029 núcleos de población. Del total de solicitudes, sólo 24,936 obuvieron resolución de parte de los gobiernos locales, y de estas un poco más de 18,000 tuvieron resolución positiva. Estos datos significan que los gobiernos locales sólo atendieron el 78% de las solicitudes recibidas y resolvieron a favor de los solicitantes el 55% del total, negaron explícitamente el 21%, 6,770, e implícitamente al no contestar, el restante 24%.

Los datos parecen indicar que a partir de 1940 se reduce el margen de maniobra local para el reparto, al disminuir el porcentaje de las resolucio-

nes positivas de los gobernadores. En efecto, el 39% del total de las resoluciones positivas de los gobernadores se otorgaron antes de 1935, el 34% en el período 1935-1940 y el 27% después de 1940.

De las solicitudes presentadas hasta 1967, 24,524, el 77% del total, habían recibido resolución presidencial. De estas 19,536 eran positivas y 4,988 negativas. Se resolvieron positivamente a nivel presidencial 1,368 expedientes por encima de los resueltos en el mismo sentido por los gobernadores.

El 30.5% de las resoluciones presidenciales positivas fueron realizadas antes de 1935. Esto significa una proporción inferior en 9% a las resoluciones positivas de los gobernadores durante el mismo período. En el período 1935-1940 las resoluciones presidenciales representan casi el 42% de todas las resoluciones positivas dadas a ese nivel en el período estudiado (1915-67), lo que indica que Cárdenas resolvió el rezago que existía respecto a las resoluciones de los gobernadores antes de que asumiera la presidencia de la República. En 1941-1967 las resoluciones presidenciales favorables representaron el 27% del total, mientras que las de los gobernadores alcanzaron una proporción parecida, el 26.6% (94).

Los datos anotados revelan una participación sobresaliente de las dos instancias en el tratamiento de las cuestiones agrarias; sin embargo se observa que la primera instancia juega un papel destacado como filtro de las solicitudes de tierra, aunque en algunos casos el presidente de la república revoque resoluciones negativas producidas a ese nivel.

Se observa además, que en los primeros años del reparto, antes de que se consolidara con mayor fuerza el poder presidencial, existía una mayor autonomía de los gobiernos locales para resolver las solicitudes de tierra. El predominio mayor del poder presidencial a partir de los cuarentas, favoreci-

do desde mediados de los treinta, redujo el papel de los gobernadores en el manejo de la cuestión agraria. En la última década ello se ha visto más claro no sólo por la relativa debilidad y dependencia de los gobernadores, sino también por la disminución de las posibilidades técnicas dentro de los márgenes dados por la actual legislación para desarrollar los procedimientos biinstanciales como la dotación, la ampliación o la restitución han quedado en segundo término frente a la creación de nuevos centros de población, que se tramita en exclusiva por las autoridades federales, con reducida intervención -simple opinión- de los gobernadores y las CAM.

Las recientes reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria, han venido a complicar el panorama del reparto y apuntan hacia el fin de este. No obstante, significan una reversión de la tendencia a quitar facultades a los gobernadores, pero, desgraciadamente, desde una perspectiva que tiende a eliminar la distribución de la tierra. Sobre ello hablaremos en el siguiente apartado.

#### 5.4. Las reformas de 1984: mayores obstáculos al procedimiento.

##### 5.4.1. Las reformas al artículo 272 de la LFRA.

Consecuente con el programa político que -expresado en el PND- busca darle mayor atención a la seguridad y la tenencia de la tierra que al reparto de ésta, las reformas recientes a la LFRA -D.O. del 17 de enero de 1984-, establecen modificaciones al procedimiento agrario que en su aparente superficialidad contienen elementos sustanciales. Se trata de un eslabón más a la larga cadena de obstáculos legales que desde la primera legislación posrevolucionaria se vino tendiendo para complicar el acceso a la tierra de los grupos solicitantes. En efecto, las reformas introducidas al artículo 272 del

ordenamiento citado, que se refiere a disposiciones comunes de los procedimientos biinstanciales (restitución, dotación y ampliación), confieren facultades en la materia a los gobernadores de los estados, que exceden a las previstas en la Constitución Federal y que provocan dificultades mayores al trámite. Si en la anterior redacción del artículo anotado la LFRA ordenaba un plazo de 48 horas para la publicación de las solicitudes de tierra presentadas a los gobernadores, e iniciar así el procedimiento, se exige ahora un requisito de calificación previa sobre la procedencia de éstas. Así, el segundo y tercer párrafos del artículo reformado nos dicen que:

"Dentro de las setenta y dos horas siguientes a la presentación de la solicitud, el Ejecutivo Local mandará comprobar si el núcleo de población solicitante reúne los requisitos de procedencia establecidos en los artículos 195 y 196 de esta Ley. De no ser así, comunicará a los interesados que no es procedente tramitar la solicitud, haciéndelas saber que la acción podrá intentarse nuevamente, al reunir el núcleo los requisitos de Ley.

De reunirse los requisitos establecidos, mandará publicar la solicitud en el periódico oficial de la entidad y turnará el original a la Comisión Agraria Mixta en un plazo de diez días para que inicie al expediente; en ese lapso expedirá los nombramientos de los miembros del Comité Particular Ejecutivo designado por el núcleo de población solicitante". (Subrayados del autor de este trabajo).

Sin alterar formalmente las reglas del procedimiento, el artículo que transcribimos introduce un paso más en este que, por estar contemplado en su inicio y en relación a la facultad del gobierno, tiene repercusiones no sólo desde el punto de vista de la interpretación constitucional, sino también en relación a modificaciones y transformaciones administrativas. Podríamos decir -entonces- que mientras la constitución ordena en la fracción XII del artículo 27 que "los gobernadores turnarán las solicitudes a las comisiones mixtas", sin requerir ningún estudio o requisito previo de aquellas, una disposición secundaria, le concede a las máximas autoridades políticas locales, la fuerza jurídica suficiente para, si así se quiere, frustren los intentos de los campesinos y jornaleros agrícolas por acceder a la tierra, mediante el desconocimiento de la capacidad colectiva. Esta reforma al artículo 272 de la LFRA, no es irrelevante desde el punto de vista político y administrativo. Por el contrario plantea la posibilidad de efectos sobresalientes en este terreno. Veamos:

1. Si los gobernadores toman en serio estas atribuciones e intentan cumplir con las mismas al pie de la letra, se verán obligadas a construir todo un aparato administrativo especializado cuya función será dictaminar, por anticipado, si los núcleos de población: a) fueron despojados o carecen de tierras, bosques o aguas o no los tienen en cantidad suficiente; b) cuentan o no con más de 6 meses de existencia y c) si se trata o no de los excluidos de capacidad colectiva.

De acuerdo con lo anterior, estamos ante un dispositivo que agrega un paso más al procedimiento, o que -en términos estrictos- introduce un nuevo procedimiento, previo al previsto constitucionalmente, que puede convertirse en un filtro impenetrable para los solicitantes de tierra. Quienes no logren traspasarlo no sólo se alejarán

más del acceso a la tierra, sino que -al negar la apertura del expediente- se colocarán en una posición de mayor desventaja ya que -ante la ausencia de procedimiento- ni siquiera podrán mantener la esperanza de presionar por un trámite que haga avanzar el expediente.

Por otro lado, se presenta el problema -desde el punto de vista orgánico- de definir las características y ubicación del órgano especializado, en hacer la calificación previa de la procedencia de las solicitudes: ¿Cómo se conformará?, ¿cuáles serán sus reglas de funcionamiento?, ¿de qué instancia dependerá y cuál será su jerarquía?, ¿cuáles serán sus criterios de operación?. Todas estas son dudas no resueltas por la reforma legal y que, al no existir aún criterios generales aplicables al país, pueden dar lugar a prácticas dispares.

2. Al facultar a los gobernadores de los estados para hacer una calificación previa de las solicitudes de tierra en los procedimientos bi-instanciales -y atendiendo a la política actual en la materia-, se le está responsabilizando de la no muy noble tarea de dar por terminado el reparto agrario, al menos por las vías señaladas. Esta situación puede acarrear varias consecuencias notables en la relación entre los gobiernos estatales y el federal, y entre estos y los campesinos. Por ahora sólo nos planteamos algunas preguntas: ¿Qué conflictos vivirán los gobiernos locales en caso de negarse a reconocer la procedencia de las presiones campesinas que, seguramente, también irán al gobierno federal?, ¿qué tensiones se producirán entre el gobierno federal y los gobiernos locales en caso de que no coincidan

en la forma de manejar las solicitudes de tierra?, ¿qué posibilidades concretas se abren para que a nivel local se afiancen los cacicazgos antiagraristas?. Las respuestas a estas interrogantes -obviamente- están sujetas a estudios más particulares sobre la forma de ejecución de las reformas.

3. Si bien -y en relación con lo anterior- las reformas no alteran el principio legal que define claramente al Presidente de la República como la máxima autoridad agraria en el país, por la vía del uso de las facultades otorgadas los gobernadores podrán convertirse en tales, en sentido negativo, tratándose de los procedimientos de dotación, restitución o ampliación, mediante el fácil expediente de deshechar las solicitudes. A tal posibilidad se agrega el hecho de que los grupos solicitantes no cuentan con ningún recurso para impugnar la resolución del Ejecutivo Local en caso de que sea negativa, salvo la posibilidad de intentar de nuevo la acción agraria.

Lo único que garantiza la reforma es que en caso de que el gobernador no realice la investigación correspondiente, no ordene la publicación de las solicitudes, ni las envíe a la comisión agraria mixta, este órgano podrá iniciar el expediente. Pero aún así no se resuelve el problema de la introducción de un paso más en el procedimiento, y que simplemente se traslada la obligación de exigir los requisitos de capacidad previa del gobernador a la Comisión Agraria Mixta. Además la posibilidad de subsanar la inactividad de los gobernadores no encuentra una seguridad jurídica toda vez que no se fija ningún plazo a las comisiones agrarias mixtas para que actúen de oficio, ni se prevee recurso alguno.

Otra cuestión que se plantea aquí es ¿hasta dónde las comisiones agrarias mixtas serán capaces de oponerse a las políticas agrarias de los gobernadores?, ¿tendrán la suficiente autonomía para tomar la iniciativa y atender las solicitudes de tierra que no sean consideradas por aquellos?, ¿qué tipo de tensiones se producirán entre gobiernos locales y comisiones agrarias mixtas?. Por lo que se ha visto en el transcurso de este trabajo y por la dependencia económica y administrativa de las comisiones agrarias mixtas respecto de los gobernadores locales, creemos que se someterán a los dictados de éstos y no alcanzarán ningún grado de autonomía.

Por otro lado, y suponiendo que las comisiones agrarias mixtas decidieran subsanar la inactividad y falta de actuación de los gobernadores, se enfrentarían al problema, de cómo y bajo qué criterios concluir que ha habido inactividad y omisión de parte del gobernador. No existe ningún plazo en la ley para que el gobernador determine la capacidad de los núcleos solicitantes ni para que ordene la publicación de las solicitudes. Únicamente se les obliga para que inicien el proceso de comprobación de la capacidad de los solicitantes de tierra dentro de las setenta y dos horas siguientes a la presentación de la solicitud. ¿Cuándo, pues, juzgarán las comisiones agrarias mixtas que es el momento en que deben actuar de oficio?

Como vemos, facultades y obligaciones de la mayor importancia, y que definen en buena medida la justicia agraria, quedan bajo un alto contenido de inseguridad y ambigüedad jurídicas que se antoja de liberado. Al carecer los campesinos de recursos jurídicos para exigir a las autoridades el cumplimiento de sus funciones, sólo podrán hacerlo a través de la presión y la movilización política. En este caso



estaremos frente a una dificultad y una parcelación de las luchas campesinas: ¿a quiénes exigirán estos que se inicien los procedimientos agrarios?, ¿al Presidente de la República?, ¿a los gobernadores de los estados?, ¿a las comisiones agrarias mixtas?. Las presiones campesinas se dividirán al tener que recurrir a oficinas y autoridades diversas para tratar asuntos que dependen de diferentes líneas de mando político. Los funcionarios trasladarán responsabilidades y los campesinos estarán inmersos en el jaloneo político intra y extraburocrático.

4. De los razonamientos anteriores podemos concluir que los cambios a la organización y estructura de un aparato administrativo, además de provocar transformaciones en los lazos existentes entre éstos y sus clientelas o agentes beneficiarios, modifican también las relaciones de poder existentes al interior del propio sistema y sus efectos pueden ser mayores de los buscados. De tal manera que la introducción de un obstáculo, la delegación de una función o la ampliación o cierre de un trámite pueden alterar el conjunto del procedimiento y reubicar a los agentes administrativos en sus posiciones de poder, de dependencia o mando.

Las reformas que comentamos han sido justificadas bajo un discurso oficial que considera que con ellas se simplificarán y agilizarán los procedimientos. Lo cierto es que esta desconcentración de funciones, que aparentemente mantiene la misma estructura del procedimiento, ha introducido una fórmula rápida de deshechar las solicitudes de tierra, cuyos efectos no sólo serán los de evitar que se inicien procedimientos agrarios, sino que otorgan un gran poder a

los gobernadores de los estados. Estos no sólo podrán frenar el reparto de tierra y asumir la pesada responsabilidad de declarar improcedentes las solicitudes de tierra sino que, del otro lado, es probable que adquieran mayor poder frente a los mismo grupos solicitantes, los terratenientes locales y el gobierno federal. Manejar las reglas y detalles de la administración, encargarse de una función necesaria que constituye un paso más pero inicial, en un largo procedimiento, no sólo implica la necesidad de construir un aparato administrativo y burocratizar más la justicia agraria, sino también la posibilidad de influir de manera decisiva en que esta brille o se apague. Significa, al fin de cuentas, un medio más de fuerza para el poder local. Con esta reforma resurge de nuevo la amenaza real del caciquismo, obstáculo tradicional al reparto de tierras en muchas regiones del país y con gran influencia en muchos gobiernos locales.

5. Podemos presumir con los elementos analizados que las reformas hechas a la legislación agraria en relación a los procedimientos bi-instanciales anuncian el propósito de dar por terminado el reparto agrario y se inscriben en un intento del gobierno federal por evitar que se llenen de nuevo de expedientes las instancias mixtas y federales encargadas de la justicia agraria. Sin embargo, el costo político que el mismo gobierno asume con tal determinación es muy grande ya que se da fin a la posibilidad de controlar a las masas campesinas con la esperanza de que accederán a la tierra. Este realismo político se enfrentará con la necesidad de ofrecer una alternativa diferente a los amplios grupos sociales del campo que carecen de tierra y aspiran a ella, o bien, se correrá la suerte de enfren-

tarse a fuertes tensiones sociales. La pobre y extraña reducción de los problemas de justicia agraria a la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra no se corresponde con las constantes denuncias sobre lo lento del trámite; ni con los miles de expedientes rezagados. Sobre esto volveremos al concluir este trabajo.

#### 5.4.2. Las reformas al artículo 304.

También son del mayor interés las reformas introducidas al artículo 304 de la LFRA en relación al trámite de segunda instancia en el procedimiento de dotación de tierras. Siguiendo los lineamientos tradicionales en la materia, la redacción anterior establecía que una vez producido el dictamen o proyecto de resolución por el Cuerpo Consultivo Agrario, (CCA), éste lo pasaría al Presidente de la República para que, en uso de sus facultades de máxima autoridad agraria, resolviera en definitiva, rechazándolo o aceptándolo. Ahora, según la reforma, sólo se presentarán a consideración del presidente los dictámenes positivos emitidos por el CCA. Los negativos, simplemente se notificarán a los interesados y se ordenará se inicie el trámite por la vía de la constitución de un Nuevo Centro de Población Ejidal, si los solicitantes aceptan su traslado al lugar en que sea posible establecerlos.

Esta reforma legal introduce un elemento de la mayor importancia, que puede hacer una tendencia hacia el futuro. En primer lugar cabe resaltar que el Presidente, por renuncia implícita, pierde su carácter de máxima autoridad agraria en los procedimientos de dotación, cuando el dictamen del CCA se da en sentido negativo a la solicitud de tierras. Por otro lado, esta nueva

disposición otorga facultades no previstas en la constitución al CCA, al disponer que sus dictámenes negativos son de carácter definitivo, otorgándole con ello un gran poder.

Parece que el cambio que comentamos, más que fundarse en un intento desconcentrador de funciones y decisiones, consiste en una medida de carácter político que pretende evitar que el Presidente cargue con la responsabilidad de firmar resoluciones de dotación negativas. En todo caso, estamos frente a un cambio sustancial del procedimiento que choca abiertamente con los principios constitucionales que obligan al Presidente a resolver en definitiva los expedientes de dotación. Sin cambios previos en la norma fundamental en la legislación secundaria modifican criterios procedimentales que contravienen a aquélla.

## CAPITULO 5. NOTAS DE PIE DE PAGINA.

1. Desde el punto de vista del derecho civil la capacidad es el atributo más importante de las personas. Toda persona -física o moral- debe tener capacidad jurídica -total o parcial-. La capacidad puede ser de goce o de ejercicio. La primera es la aptitud para ser titular de derechos o para ser sujeto de obligaciones. Este es atributo de todo sujeto; si se pierde desaparece la personalidad. La capacidad de ejercicio alude a la posibilidad jurídica de hacer valer derechos directamente y de celebrar contratos o actos jurídicos en general. De esta, normalmente están privados los menores de edad, y deficientes mentales.

El derecho agrario reconoce como persona a aquellos entes que reúnen ciertos requisitos relacionados con el agro. En este sentido se aparta de un concepto puramente civilista. En esta materia los sujetos se dividen en colectivos e individuales. Los primeros son los pueblos o comunidades aspirantes a la tierra o existentes de hecho. Los segundos son los individuos con derecho a la tierra, mismos que deben reunir una serie de condiciones establecidas en las leyes agrarias, y que han cambiado a lo largo del tiempo. De acuerdo a la ley agraria, ambas capacidades van juntas y siempre domina la colectiva. La capacidad individual sólo puede ejercerse en tanto miembro de un poblado, ejido, comunidad o grupo -como en el caso de las solicitudes de nuevos centros de población- y la capacidad colectiva se constituye con la suma de capacidades individuales.

2. La racionalidad formal, en los términos de Luis Aguilar alude a "la capacidad que una determinada organización social tiene de calcular la realización de sus fines, de prever de antemano o anticipar las consecuencias que se siguen de las acciones, respecto del alcance del fin social intencionado y las consecuencias (queridas o no) que se derivan del alcance del fin... Desde esta perspectiva la racionalidad es la capacidad de producir acciones eficientes y eficaces respecto de fines" Política y racionalidad administrativa. INAP. México, 1982, pág. 114.

La racionalidad material "significa sólo los fines que históricamente se persiguen, en cuanto son individual o socialmente considerados como verdaderos o buenos y políticamente implantados". Ibid. Pág. 114.

3. Durante el período de 1917-1934 es cuando se vive la mayor indefinición y contradicciones en la legislación agraria. En la década de los 20's, en especial, la legislación se muestra contradictoria en cuanto a: 1) la definición de quienes tenían derecho a la tierra, b) la delimitación de facultades locales y federales, c) el papel asignado al ejido en la estructura social y económica del país y d) la forma de organización y de tenencia de la tierra ejidal.
4. La Constitución y la ley del 6 de Enero señalaban algún tipo de pueblos como titulares de los derechos agrarios. Sin embargo dejaban abierta la po-

sibilidad para que algún otro que no encajara en la tipología usada pudiera solicitar tierra. Al respecto Eyler N. Simpson precisa el alcance de la clasificación hecha por la ley del 6 de enero en los siguientes términos:

1. **Pueblo.** Término genérico aplicado por los españoles a las comunidades indias en México "En años más recientes se usó la palabra para indicar la importancia política relativa de una comunidad en función de su superficie y población. Así la jerarquía por orden de importancia sería ciudad, villa y pueblo".
2. **Rancharía.** "A veces se aplica a caseríos de agricultores independientes que trabajan pequeñas parcelas de propiedad privada, otras veces se usa para designar colonias de peones en las haciendas, y otras para designar comunidades que poseen sus tierras colectivamente".
3. **Congregación.** "Este término se aplicó originalmente a las comunidades compuestas de indios, antes más o menos nómadas, asentados por los españoles. Después el término se usó aparentemente como sinónimo de comunidad para significar cualquier pequeña aldea agrícola cuyos habitantes poseían comunalmente la totalidad o una parte de sus tierras".
4. **Condueñazgo.** Definido por Mcchuten MC. Bride (citado en el art. 27 y otras leyes agrarias) "La base de la propiedad conjunta es una propiedad originalmente poseída por una sola persona que ha sido dividida y subdividida por herencia, venta u otro procedimiento de transferencia, hasta que ahora es poseída en partes por varias personas. Una sola escritura cubre todavía la propiedad, ya que las transacciones por las cuales ha sido repartida se han llevado a cabo sin las formalidades legales prescritas". Citado por Simpson. Op. cit. Pág. 41.
5. Manuel Fabila op. cit. pág. 291.
6. Entre las razones para apoyar la restitución estaba aquella que sostenía que este procedimiento no obligaba al gobierno a pagar indemnización. Berta Ulloa. Op. cit. pág. 368.
7. Manuel Fabila op. cit. pág. 324.
8. Un antecedente de la exigencia de categoría política a los poblados solicitantes se encuentra en la orden que la CNA hizo a la CLA de Michoacán, el 19 de abril de 1916, para que no tramitara expedientes de restitución para los pueblos que carecieran de aquella, aunque existieran de hecho.
9. Manuel Fabila op. cit. pág. 345.
10. Según Gustavo Gordillo "el agrarismo en tanto expresión ideológica de la ideología dominante en el campo expresa una triple exigencia: la necesidad de un gramaideológico que enfrente al mundo rural porfirista asentado en la hacienda. Desde esta perspectiva se trata de enfrentar la realidad positivista mediante una doble operación: demostrando la irracionalidad económica, en términos capitalistas, de la hacienda; fomentando una opción alternativa capaz de promover la modernización -palabra mágica en el lenguaje positivista- del campo. En segundo lugar la necesidad

de enfrentar al movimiento de masas campesinas y a sus dirigentes naturales con un discurso que al mismo tiempo que incorporara sus demandas básicas lo hiciera de tal forma, que desactivara sus luchas y bloqueara cualquier intento organizativo, independiente del nuevo régimen. En tercer lugar, la necesidad de soldar el vínculo entre el movimiento campesino y el Estado mexicano, de suerte que aquel pasara a ser uno de los componentes esenciales de su base social". Aspectos generales en torno al ejido y el sistema ejidal. Pág. 56. Borrador. Inca-Rural. 1980.

11. La legislación agraria en México. Tomo II. S.R.A. México 1979. Pág. 145.
12. Ibid. Pág. 147.
13. ibid. Pág. 147.
14. Arturo Warman "... y venimos a contradecir". Ed. cit. Pág. 158.
15. La legislación agraria en México. Tomo II. Ed. cit. Pp. 165-166.
16. El alegato de Mendieta se sostiene en que la ley del 6 de Enero y la constitución de 1917 hablan de un procedimiento expropiatorio en materia agraria que no tiene porque someterse al artículo 14 que otorga la garantía de legalidad. Política ejidal. UNAM. Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales. México, 1960. Pp. 87-89.
17. El problema agrario en México. Editorial Porrúa, México 1979. Pág. 219.
18. "...se vió muy pronto que esas denominaciones dependían más de los costumbres de cada región que de circunstancias esenciales, pues había poblados con el nombre de parajes, cuadrillas, barrios, etc., que teniendo todas las características de un pueblo y evidente necesidad de tierras, no podían solicitarlas por carecer de un nombre apropiado, de una categoría política, como se dio en llamarle" Ibid. Pág. 220.
19. Según Frank Tannenbaum, la exigencia de la categoría política "... creó gran número de controversias políticas y judiciales. Hubo comunidades que hallándose desprovistas de tierras por carecer de la designación que se requería, pidieron a las legislaturas estatales que les cambiara de nombre; algunos estados arbitrariamente lo hicieron, mientras que en otros casos surgió la confusión al tratarse de impedir tal cambio por procedimientos judiciales". La revolución agraria mexicana. Problemas Agrícolas e Industriales de México (PAIM), 1952, Nº 2, Vol. IV.
20. S.R.A. Op. cit. Tomo II. Pp. 189-190.
21. Eyler N. Simpson. El ejido" única salida para México. P.A.I.M. Vol. IV. Nº 4. Oct.-Dic. 1952. Pág. 308.
22. Frank Tannenbaum, op. cit. pág. 104.
23. Manuel Fabila. op. cit. Pág. 506.
24. Ibid. Pág. 536.
25. Manuel Fabila. op. cit. pág. 407.
26. ibid. Pág. 413.
27. Lorenzo Meyer. Historia de la Revolución Mexicana 1928-1934. Nº 13. El Colegio de México 1980. Pág. 227.

28. E.N. Simpson. Op. cit. Pág. 228.
29. Manuel Fabila. Op. cit. Pág. 642.
30. S.R.A. Op. cit. Tomo II. Pp. 230-231.
31. S.R.A. Op. cit. Tomo II.
32. S.R.A. Op. cit. Tomo III.
33. La LFRA regula la capacidad colectiva para los distintos procedimientos en los artículos 195, 196 (dotación); 197 (ampliación), 198 (Nuevo Centro de Población) y 191 (restitución).
34. Véase a Arturo Warman en Op. cit. Pág. 152.
35. Frank Tannenbaum, Op. cit. Pág. 104.
36. E.N. Simpson. Op. cit. Pág. 94.
37. Tanneunbaum, Op. cit. pág. 85.
38. José Luis Zaragoza y Ruth Macías. El desarrollo agrario de México y su marco jurídico. CNIA. México, 1960. Pág. 450.
39. En los últimos años la mayoría de dotaciones de tierra se da por la vía de los nuevos centros de población, que se crean fundamentalmente con terrenos nacionales o excedentes obtenidos de la nulidad de fraccionamientos simulados.
40. Manuel Fabila, Op. cit. Pp. 373-374.
41. Ibid. Pág. 396.
42. S.R.A. Tomo I. Op. cit. Pág. 170.
43. Al autor le tocó conocer la distorsión de esta previsión en la dotación de tierras realizadas por el Presidente Luis Echeverría el 16 de noviembre de 1976 en el Valle del Yaqui, en el sur de Sonora. En algunos ejidos, buena parte de los beneficiados se dedicaban a actividades distintas de la agricultura (empleados federales, choferes, peluqueros, profesores; etc.) y sin embargo aparecían en las resoluciones presidenciales. En algunos casos esto era resultado de la búsqueda de medios de subsistencia después de largos años de espera de la resolución, pero en otros muchos era consecuencia de la corrupción de líderes campesinos y autoridades agrarias que los incluyeron en los censos, a sabiendas de que no reunían los requisitos de la legislación agraria y de que tampoco les era tan imprescindible la tierra para sostenerse. Esta situación creó muchos problemas en algunos ejidos, donde este tipo de beneficiados se oponían al trabajo y la organización colectiva y, además, dejó sin derechos agrarios a verdaderos jornaleros del campo.
44. Manuel Fabila. Op. cit. Pág. 506.
45. El autor ha conocido, también en el Valle del Yaqui, no sólo este acaparamiento de grandes extensiones de tierra por los terratenientes, mediante el expediente de registrarles a nombre de hijos o sobrinos menores, sino también la celebración de contratos de arrendamientos de tierra en el que los arrendadores son agricultores excepcionales, que por tener



- dos o tres años, tienen que ser representados por sus padres en los contratos que celebran con campesinos empobrecidos y endeudados.
46. Algunas características del procedimiento agrario, parecen responder al propósito de realizar acciones redistributivas de la tierra sólo en los momentos de conflicto y presión de las masas.
  47. Véase el desarrollo de estas características en John Holloway en Fundamentos teóricos para una crítica marxista de la administración pública. INAP. México, 1982.
  48. Berta Ulloa. Op. cit. Pág. 358.
  49. Manuel Fabila. Op. cit. Pág. 282.
  50. Ibid. Pág. 336.
  51. S.R.A. Op. cit. Tomo I. Pág. 154.
  52. Ibid. Pág. 170.
  53. Manuel Fabila, Op. cit. Pp. 408-409.
  54. Ibid. Pág. 410.
  55. Sostiene Marte R. Gómez que en los primeros años posrevolucionarios "más problemas que los gobiernos de los estados y las comisiones locales agrarias, causaban a la Comisión Nacional Agraria... algunos jefes de fuerzas federales, que con frecuencia tomaban partido contra los ejidatarios". Este problema empezó a tratarse en el seno de la CNA desde 1921. Op. cit. Pp. 250-251.
  56. Manuel Fabila. op. cit. Pág. 511.
  57. Eyler N. Simpson. Op. cit. Pág. 225.
  58. Ibidem.
  59. S.R.A. Tomo I. Op. cit. Pp. 219-220.
  60. Manuel Fabila. Op. cit. Pág. 289.
  61. Ibid. Pp. 332-333.
  62. Ibid. Pág. 362.
  63. Op. cit. Pág. 98.
  64. Marte R. Gómez. Op. cit. Pp. 242-244.
  65. S.R.A. Tomo I. Op. cit. Pág. 225.
  66. Manuel Fabila. Op. cit. pp. 614-615.
  67. Ibid. Pp. 615-619.
  68. S.R.A. Tomo I. Op. cit. Pág. 83. Cárdenas en aras de darle mayor fuerza al Ejecutivo federal promovió reformas al artículo 27 constitucional, por las que se declara de jurisdicción federal las cuestiones que por límites de terrenos comunales se hallaren pendientes o se suscitaren entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo resolvería en definitiva estos asuntos y en caso de inconformidad la parte inconforme reclamaría ante la Suprema Corte de Justicia. Manuel Fabila. Op. cit. Pp. 662-665.
  69. S.R.A. Tomo II. Op. cit. Pág. 283. En un intento de profesionalización y de encontrar intermediarios que contarán con el poder del saber (al menos leer y escribir), a los representantes de los gobiernos federal y estatal

se les exigía especialización profesional en materia agraria, no poseer predios afectables, no desempeñar cargos de elección popular ni ejercer cargo alguno en las organizaciones campesinas. El representante de los ejidatarios debería saber leer y escribir, no desempeñar cargo de elección popular ni haber perdido o estar en suspenso de sus derechos civiles o políticos.

70. Ibid. Tomo III. Pág. 7.

71. Francisco Gómez Jara. El movimiento campesino en México. S.R.A. C.E.H.A.M. México 1961. Pp. 117-118.

Los intentos de organización campesina venían desde los principios de los veinte cuando los obregonistas fundaron el Partido Nacional Agrarista de poca implantación. Posteriormente hubo importantes avances organizativos en Veracruz, Michoacán, Tamaulipas, etc. En noviembre de 1926 se organizó el Primer Congreso Nacional de las Ligas Agrarias, convocado por Ursulo Galván, cuya declaración de principios se pronunció por el perfeccionamiento del sistema ejidal, la socialización de la tierra, la organización campesina internacional y la lucha anticapitalista. En enero de 1929 se creó el Bloque Obrero Campesino, integrado por la Liga Nacional Campesina, el Partido Comunista Mexicano y la Federación del Trabajo de Tamaulipas. Al fundarse el PNR se divide la Liga: un grupo sigue al Partido Comunista y otro al PNR. En 1933 se organiza en el seno del PNR la Confederación Campesina Mexicana, en parte para promover la Campaña Presidencial de Lázaro Cárdenas. Gerrit Huizer. La lucha campesina en México. Centro de Investigaciones Agrarias. México 1979. Pp. 50, 53, 59.

72. Luis Javier Garrido. El partido de la revolución institucionalizada. Siglo XXI Editores, México 1982. Pp. 194, 259, 260.

73. Ibid. pág. 261.

74. Gerrit Huizer. Op. cit. Pp. 77-78.

75. Carlos Marx. El 18 brumario de Luis Bonaparte. Obras escogidas. Tomo I. Ed. Progreso, Moscú, 1971. Pág. 314.

76. Véase a Jorge Carpizo en El presidencialismo mexicano. UNAM. México y a Luis Javier Garrido en "ascenso en bajada: el presidencialismo mexicano". La Jornada Semanal. Nº 6. 28-10-1984.

77. Véase a Juan Felipe Leal en México: estado, burocracia y sindicalismo. Ed. El Caballito. México 1984. Pp. 88-89. Las ideas sobre la utilidad y eficacia del régimen presidencial se encuentran en Pablo González Casanova. La democracia en México. Ed. Era. México, 1971. Pp. 85-87.

78. En los trabajos ya citados de Luis Javier Garrido y de Héctor Aguilar Camín, se encuentran desarrolladas algunas de estas ideas, igualmente en el libro La sucesión presidencial, coordinado por Abraham Nuncio y editado por Grijalbo en 1987.

79. Política y racionalidad administrativa. INAP. México, 1982. Pág. 116.

80. Para Max Weber la dominación burocrática y legal se caracteriza porque "se obedece, no a la persona en virtud de su derecho propio sino a la regla estatuida la cual establece al propio tiempo a quien y en qué medida se debe obedecer. También el que ordena obedece, al emitir una orden, a una regla: a la 'ley' o al 'reglamento' de una norma formalmente abstracta. El tipo del que ordena es el 'superior' cuyo derecho de mando está legitimado por una regla estatuida, en el marco de una competencia completa, cuya delimitación y especialización se funda en la utilidad objetiva y en las exigencias profesionales puestas a la actividad del funcionario. El tipo del funcionario es del funcionario de formación profesional, cuyas condiciones de servicio se basan en un contrato, con un sueldo fijo, graduado según el rango del cargo y no según la cantidad de trabajo, y derecho de ascenso conforme a reglas fijas.

Su administración es trabajo profesional en virtud del deber objetivo del cargo; su ideal es: disponer sine ira et studio, o sea sin la menor influencia de motivos personales y sin influencias sentimentales de ninguna clase, libre de arbitrariedad y capricho y, en particular, 'sin consideración de la personalidad', de modo estrictamente formal según reglas racionales o bien, allí donde estas fallan, según puntos de vista de conveniencia 'objetiva'. El deber de obediencia está graduado en una jerarquía de cargos, con subordinación de los inferiores a los superiores y dispone de un derecho de queja reglamentado. El fundamento del funcionamiento técnico es: la disciplina del servicio" Economía y sociedad. F.C.E. México 1979. Pág. 707. Subrayados en el original.

81. Luis Aguilar nos da la razón al referirse a la administración pública mexicana en la que considera que existen "demasiadas 'externalidades', que intervienen de manera imprevista e incontrolada, en nuestro proceso productivo y en la interrelación económica y social. Por ejemplo, en nuestra sociedad, la calculabilidad de las acciones sociales y económicas con base en la norma jurídica universal es continuamente interrumpida por las prácticas acomodaticias y clientelistas del personal judicial, burocrático y policíaco. Son contadas las instituciones en las que refulge sin oscuras condiciones la pura luz del derecho". Op. cit. Pág. 115.

82. Los plazos están considerando que los trámites se realizan en el máximo número de días señalados por la ley y previendo que se cumplen casi todos los supuestos, que en muchas ocasiones alargan el procedimiento. En el caso de la dotación se toman los tiempos bajo el supuesto de que la C.A.M. emitió su dictamen y que el gobernador dictó un mandamiento positivo.

Hay que tomar en cuenta además, que los plazos señalados son aproximados puesto que hay trámites que la ley ordena que se hagan "de inmediato" sin fijar plazos; por ejemplo, el envío de documentos a la S.R.A.

por los delegados en los estados. En estos casos no consideramos el tiempo que se tarda el traslado de la documentación y el tiempo en ser recibido en la oficina correspondiente.

83. Susan Walsh Sanderson. "La política de la reforma agraria en México: nexos, locales, estatales y nacionales". Revista Mexicana de Sociología. Año XLII/vol XLII/ Nº 1. Enero-Marzo de 1980. Pág. 152.
84. Estructura agraria y desarrollo agrícola en México. F.C.E. México, 1969. Pág. 685.
85. Véase a Martha Chavez Padrón. El proceso social agrario y sus procedimientos. Ed. Porrúa, México, 1979.
86. Véase al respecto el relato de Ramiro Díaz Valadés, dirigente campesino de Jalisco y Colima en Uno más uno. 9 de septiembre de 1979.
87. Op. cit. Pp. 585-587.
88. Estructura agraria y desarrollo agrícola en México, Pág. 646. James W. Wilkie. Op. cit. Pp. 185-187. Véase también a los Anuarios Estadísticos de los Estados Unidos Mexicanos, correspondientes a 1979 y 1980 editados por la SPP en 1980 y 1981. Págs. 127 en el primero y 151 en el segundo.
89. Estructura agraria y .... Ed. cit. Pp. 647-648.
90. José Luis Zaragoza y Ruth Macías. Op. cit. 583-584.
91. Uno más uno. 19 de agosto de 1983.
92. Op. cit. Pp. 140-141.
93. Ibid. Pág. 137.
94. Op. cit. Pp. 675-676.

## **CAPITULO 6.**

### **GOBIERNO INTERNO Y CONTROL ESTATAL.**

## 6.1. Introducción.

Otro elemento sustancial que viene a configurar el perfil definitivo y específico del ejido y la comunidad como una forma politizada de propiedad, lo constituye la organización y representación que se han dado en ambas figuras. Se trata de un proceso de estatización, previsto desde los orígenes mismos de la legislación agraria posrevolucionaria que no se detiene en el hecho del acceso a la tierra como resultado de una decisión jurídica política dada al interior del aparato estatal, sino que vincula la vida misma del ejido y la comunidad a la administración gubernamental, mediante el establecimiento de reglas internas de mediación en los núcleos agrarios.

Las políticas agrarias posrevolucionarias están marcadas por una fuerte tendencia estatizante -que concibe al Estado como organizador político de la sociedad-, que si bien recoge ciertos rasgos de organización y representación tradicionales en los núcleos agrarios los incorpora a una serie de reglas de dependencia y subordinación que -al transformarse- se alejan de toda idea de comunidad autónoma. En este sentido, el ejido y la comunidad posrevolucionarias se separan de las formas tradicionales de la propiedad comunal para constituir una forma de propiedad sumamente politizada y con perfil propio. O sea pues, que si bien estos mecanismos de representación aparecen en un momento dado como expresión libre y auténtica de los núcleos agrarios; en la práctica se sujetan a múltiples intervenciones del aparato estatal que impiden toda posibilidad de autonomía, y pretenden convertir a estos -en algunos casos y circunstancias- en simples apéndices del Estado. Por supuesto que este proceso no se da sin la presencia de resistencias y luchas en torno al control de la vida ejidal.

Los elementos anteriores, junto con otros que veremos en el próximo capítulo, nos permiten observar, que la forma de la propiedad ejidal también se aleja de la propiedad liberal típicamente capitalista, caracterizada por su facilidad de transmisión y la definición precisa de sus titulares.

Estamos, pues, frente a un híbrido jurídico, social y político, que ni pierde completamente sus resabios arcaicos, ni adquiere las características modernas. Y ello es así porque -en este caso- la organización ejidal y comunal -en tanto derivada de una decisión gubernamental- se constituye como una entidad a la que se le imponen -desde el Estado- sus reglas de funcionamiento interno y de mediación. Se concibe como unidad administrada y dirigida por autoridades que se incorporan a un complejo sistema de control e intermediación políticas. En este sentido es una forma de propiedad corporativa, cuyas características están determinadas y matizadas por el sistema político vigente en el país, el cual se integra por múltiples vías, hasta convertirse en uno de sus elementos.

La legislación agraria reconoció personalidad jurídica al ejido y la comunidad y designó a la asamblea general de ejidatarios o comuneros como la máxima autoridad de los núcleos agrarios. Esta estructura, vista formalmente, podría interpretarse como una posibilidad de democratizar y manejar colectivamente los asuntos comunes de las entidades agrarias. Sin embargo, la misma legislación agraria y crediticia -como lo veremos- además de introducir mecanismos de dominio al interior del ejido y la comunidad, deja buena parte de los aspectos más importantes y decisivos de la vida ejidal y comunal fuera del control de la asamblea general, en beneficio de una intervención abierta de las autoridades gubernamentales. Esta situación coloca a ejidos y comunidades en una posición de debilidad que no sólo obedece a las características de la legislación, sino que también responde a las relaciones

sociales y políticas en que aquellos están inmersos. El ensanchamiento de las posibilidades legales de intervención de la SRA, BANRURAL y otros organismos estatales en los asuntos de los ejidatarios, así como la persistencia de formas de cacicazgos tradicionales y modernos dejan sin efecto muchas atribuciones de los núcleos agrarios e imposibilitan su libre ejercicio. En la estructura del ejido, sin duda, se reproducen las formas antidemocráticas de la sociedad mexicana en su conjunto.

Otro elemento que normalmente coadyuva a la flaqueza de la vida ejidal y que fortalece a los arriba descritos, se encuentra en los factores culturales y políticos que propician una escasa vida comunitaria y participativa que llevan al relajamiento y a una deficiente cohesión interna. Una práctica real y sistemática del asambleísmo ejidal, por ejemplo, sólo se observa en un bajo porcentaje de núcleos agrarios del país, sobre todo en los que mantienen formas de explotación colectiva. De esta manera, se fortalece el caciquismo y el intermediarismo.

## 6.2. Los primeros planteamientos.

Como muchas de las instituciones agrarias, las formas organizativas y de representación interna de ejidos y comunidades se fueron precisando con el paso del tiempo y al calor de muy diversas experiencias. La ley del 6 de enero de 1915 y las primeras circulares expedidas por la Comisión Nacional Agraria (CNA) fueron omisas en este asunto. Quizá en los primeros años pos-revolucionarios no se veía a esta cuestión como un tema de interés, que mereciera un tratamiento especializado.



Esta definición provocó tempranas dudas respecto de la relación entre los ejidos y otras instituciones políticas representantes del poder local. La circular número 19 de la CNA, de 21 de marzo de 1917, tuvo que encargarse de delimitar los ámbitos de dominio y competencia de los ejidos y ayuntamientos, dejando muy claro que los terrenos ejidales no pertenecían a la organización municipal sino a los pueblos mismos que se encargarían de su administración.

Se estableció entonces, con cierta claridad, aunque no en definitiva, que el ejido era ajeno a los órganos de representación política de la ciudadanía y que estos no deberían intervenir en la vida comunitaria ni en la propiedad de los pueblos. No obstante, se dejó abierta la posibilidad de tal intervención en el futuro. La circular citada señaló que:

"en la administración privada, a título de dominio y para usos agrícolas no creemos que los ayuntamientos deban tener ingerencia alguna por ahora, a reserva de que lo determinen las leyes reglamentarias del artículo 115 de la Constitución y las orgánicas municipales... debiendo, por consecuencia, decirse que la posesión y administración del ejido, no corresponde a los ayuntamientos sino al pueblo" (1).

Tal posición despeja un obstáculo para el ejido y reconoce la autonomía de este respecto de los órganos del poder político local. Sin embargo, no desaparece del todo la ingerencia estatal en la vida de los núcleos agrarios.

Si bien para 1919 ya se habían definido ciertas reglas de conducción de la vida interna ejidal, la CNA vuelve sobre el tema de la relación ejido-ayuntamiento a través de la circular Nº 36 del 11 de julio de ese año. Ahí se estableció categóricamente que "solamente los pueblos tienen derecho de administrar sus ejidos, no pudiendo los ayuntamientos en ningún caso asu-

mir esa administración pues se lo impide el carácter político para el cual fueron exclusivamente instituidos, y que concreta y restringe sus funciones a la misión particular que tienen que llenar" (2). A pesar de tan categórica determinación, todavía hasta 1921 persistían irregularidades en el manejo de este asunto. Marte R. Gómez anota que en sesión del Iro. de febrero de aquel año la CNA tuvo noticia de que la CLA del estado de Veracruz "había dispuesto que los ejidos y terrenos de comunidades fueran administrados por los ayuntamientos" (3).

No obstante las irregularidades, a la separación inicial entre ayuntamiento y municipio le siguió un primer intento por precisar la administración de ejidos y comunidades. Así, en la circular N° 22 del 18 de abril de 1917, se reconoce "la incertidumbre en que están los pueblos respecto a las personas que provisionalmente deban tener la administración de los ejidos y demás tierras que les pertenecen". En consecuencia con este diagnóstico y con el propósito de crear mecanismos confiables y seguros de representación y mediación se acuerda crear en cada uno de los pueblos dotados o restituidos un comité para la administración de ejidos. Estos comités serían electos por mayoría de votos y de los vecinos de los pueblos interesados; se integrarían por tres personas y durarían un año sin poder ser reelectos. Las facultades atribuidas a los comités serían las siguientes: a) recibir la tierra restituida o dotada y proveer lo necesario para su aprovechamiento común; b) dictar las medidas tendientes al cultivo de los terrenos poseídos comúnmente por los pueblos y, c) dividir provisionalmente los terrenos de los pueblos entre los vecinos (4).

En esta circular se empieza a reconocer las facultades de la asamblea de ejidatarios o comuneros para nombrar a sus representantes a las que - implícitamente- se les otorga el carácter de máxima autoridad interna de

los núcleos. No obstante ello, aún no se reglamenta su funcionamiento ni los alcances de sus atribuciones, situación que se regularía con posterioridad. En efecto, tanto la Ley de Ejidos (art. 4º), como las circulares Nº 48 y 51 (art. 5º) y la Ley de Repartición y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal (art. 4º, 5º y 6º) reconocen a una junta general de ejidatarios la capacidad de decidir los asuntos del ejido, sobre todo el nombramiento y renovación de los comités directivos -denominados de distintas formas- en los diversos ordenamientos. Estas asambleas son profusamente tratadas y en todos los casos se permite una abierta ingerencia de las autoridades gubernamentales en su convocatoria y conducción.

### 6.3. Un camino de control: de asambleas y comisariados.

#### 6.3.1. Ley de Ejidos y Circulares de la CNA.

La Ley de Ejidos reconoce a las Juntas de Aprovechamiento como una nueva forma organizativa para administrar los bienes comunales y representar a la comunidad. Aparentemente su duración tendría un carácter transitorio, sujeto al fraccionamiento de las tierras ejidales y comunales. La junta de aprovechamiento de cada ejido -nombrada por "los miembros de la comunidad"- se integraría con cinco miembros. Su nombramiento se daría en una asamblea convocada y presidida por la autoridad municipal y adquirirían las siguientes obligaciones: a) representar a la comunidad para el pago de contribuciones; b) distribuir la tierra que cada uno de los miembros de la comunidad debía utilizar en cada temporada; c) vigilar la conservación de los bosques; d) intervenir en el uso equitativo de los pastos y las aguas comunales y, e) representar a la comunidad ante las autoridades. La Comisión Na-

cional Agraria expediría las reglas generales a que se someterían las juntas de aprovechamiento (5).

Un poco antes de ser derogada la Ley de Ejidos diversas circulares de la CNA retoman la regulación de las autoridades ejidales y comunales. La Nº 48 del 1º de septiembre de 1921 se dirige a ese fin y deja en manos del delegado de la CNA en el estado correspondiente la facultad de convocar a "todos los jefes de familia" que hubiere en el pueblo o a los inscritos en el padrón definitivo si se tratare de dotación, a asamblea general realizada en la plaza principal del poblado y bajo la presidencia de las autoridad convocante, para nombrar el Comité Administrativo del ejido o la comunidad. Sus miembros deberían ser los de mayor capacidad y representación así como los de más amplios antecedentes. Su duración en el puesto sería por tiempo indefinido "pues mientras tengan la confianza de todos los jefes cabezas de familia del pueblo, no serán removidos" (6). Una vez integrado el Comité Administrativo el procedimiento de destitución de sus miembros era muy tortuoso y quedaba prácticamente en manos de las autoridades agrarias ya que, además de ser largo, era ajeno a los propios campesinos, aunque aparentemente la asamblea decidía al final.

Esta circular marcó claramente la intención estatal de manejar los tinglados internos del ejido a través del control de su representación. Las facultades concedidas a las autoridades agrarias le permitirían conducir, corromper, cooptar, eliminar o excluir, según fuere el caso, a los más sobresalientes líderes naturales de los núcleos agrarios, y a la misma asamblea ejidal o comunal.

El artículo 40 de la circular dispuso un mecanismo de vigilancia y control del comité particular administrativo de parte directa de la autoridad gubernamental; al establecer que el delegado de la CNA y los inspectores a-

grónomos comisionados en los pueblos tendrían el carácter de "miembros natos forzosos" de aquellos comités en cuyo seno tendrían derecho de veto. El veto suspendía los acuerdos tomados por el comité y trasladaba la facultad de resolver en definitiva a la CNA (7). Con estas amplísimas atribuciones otorgadas a las autoridades agrarias, los ejidos y comunidades se convertían en sus apéndice. Por ello parecía ociosa la circular 46 del 15 de junio de 1921, que considerando al problema agrario como "estrictamente científico", conminó a "todas y cada una de las autoridades y empleados agrarios de la república para que se abstengan en absoluto de mezclar sus labores oficiales con nada que signifique política local o general hecha a costa de tan serio como trascendental problema nacional" (8).

De esta manera la legislación agrario empezó a crear órganos internos y externos de mediación y control de los campesinos, orientados por el propósito de romper con las formas tradicionales de representación de las comunidades, que el Estado ya no quería reconocer como sus interlocutores. Aquí comenzaba, pues, el proceso de ejidalización de la propiedad comunal - forma particular de la propiedad indígena-, que más que retornar a las formas tradicionales entraba en un proceso de estatización (9).

El reglamento agrario expedido en 1922, fue omiso respecto a la administración y representación de los ejidos. No obstante, ese mismo año, el 11 de octubre, se firma la circular N° 51 de la CNA, que dedica buena parte a regular los comités administrativas de los ejidos. Estos se compondrían de tres personas designadas por mayoría de votos de los vecinos de los pueblos y podían ser removidos por la asamblea general una vez pasados 6 meses de su nombramiento. Las facultades más importantes concedidas a los comités consistían en: a) dictar disposiciones que mejoraran el cultivo; b) procurar el mejor aprovechamiento de las tierras y el beneficio colectivo; c) separar

las superficies destinadas a fundo legal, las de cultivo, las de montes y arboledas; d) administrar las cooperativas, y e) nombrar un comisionado o juez de aguas.

Bajo la circular 51 empieza a adquirir más presencia la asamblea de ejidatarios ya que no sólo se regula su forma de integración y participación en el nombramiento del comité administrativo CA, como lo hacían casi en exclusiva los ordenamientos anteriores, sino que somete a este a los acuerdos de la asamblea y regula la práctica de un asambleísmo que conocería de las iniciativas de mejoramiento de los ejidatarios (10). Sin embargo, la circular hace depender a los CA de la CNA, cuyos delegados siguen conservando el derecho de veto sobre sus acuerdos. Además, se nulifica la intervención de los vecinos al colocar a las decisiones de las autoridades agrarias por encima de la asamblea general (11).

### 6.3.2. Ley Parcelaria.

Una crítica radical al funcionamiento de los comités administrativos de los ejidos se produjo en la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, promovida por Plutarco Elías Calles, que fue promulgada el 19 de diciembre de 1925.

Su antecedente más directo en lo que respecta a este problema puede encontrarse unos meses antes, el 31 de julio de 1925, cuando Calles publica un decreto que reglamenta las facultades y obligaciones de los comités administrativos, haciendo énfasis en la división provisional de los lotes de cultivo de las tierras ejidales (12).

La ley de 1925 atacó duramente a los comités administrativos, acusándolos de corruptos, inmorales y explotadores de los ejidatarios, y los sustituye por los comisarios ejidales. Las funciones más importantes que se otorgan a los comisarios ejidales son las siguientes: a) representar a los pueblos ante autoridades administrativas y judiciales; b) administrar el aprovechamiento de la propiedad ejidal, de acuerdo con los ejidatarios y en base a lo dispuesto por la Secretaría de Agricultura y Fomento; c) administrar los terrenos, bosques pastos y aguas comunes; d) dividir en lotes de cultivo las tierras ejidales y repartirlas equitativamente; e) responder de su gestión como cualquier mandatario y f) convocar a junta general. Los comisarios adquirirían también funciones de arbitraje y decisión en casos de conflicto de dominio, posesión y disfrute de las parcelas ejidales (art. 5º) (13). Por cada ejido o comunidad habría tres comisarios propietarios y tres suplentes "que representarán a la comunidad en todo a lo que al ejido se refiere" (art. 9º).

Congruente con su diagnóstico, la ley que comentamos introduce, por primera vez, aunque sin reglamentación precisa, la posibilidad de que la junta general nombrara inspectores que vigilaran el funcionamiento de los comisarios ejidales. Estos inspectores serían los primeros antecedentes de los consejos de vigilancia, concebidos como contrapeso de los comisariados, pero con poca eficacia en la práctica (14).

Don Antonio Soto y Gama sostuvo muchos años después que una de las peores lacras que afectaban al ejido era el de los comisariados ejidales. Según él, su creación no tuvo nada que ver con el espíritu original del artículo 27 constitucional y fue resultado de las tendencias autocráticas del general Calles que: "quizo someter a su dominación a los ejidatarios y para ello los sometió a la férula de los comisarios". Soto y Gama ataca incluso, al nombre

del organismo, por no corresponder a nuestro léxico jurídico y por considerarlo una parodia o reminiscencia del soviétismo ruso. Para el viejo ex-zapatista la reforma Callista rompe con el espíritu democrático de las circulares números, 22 y 51 de la CNA que consagraban, según él, la autonomía de las asambleas generales de ejidatarios "fue el régimen de Calles el que tomó rumbos torcidos al idear la institución de los comisarios como un instrumento de tiranía que ahogase la libre determinación del vecindario" (15).

Soto y Gama se "mordía la cola" al hacer esta crítica puesto que él fue uno de los defensores de la Ley del Patrimonio Parcelario Ejidal en la cámara de diputados y, en todo caso, también responsable de su contenido (16). Lo cierto es que esta ley sólo cambió el nombre a los anteriores comités administrativos de los ejidos, agregándoles algunas funciones a los nuevos comisarios ejidales. Los mecanismos de representación y control interno de los pueblos y las comunidades ya se venían diseñando desde el gobierno de Carranza aunque se refinaron con Obregón y Calles. El Obregonismo de Soto y Gama le impide reconocer esta verdad inobjetable que ya ha sido vista por nosotros.

### 6.3.3. Reformas y Código de 1934.

La Ley de Dotaciones y Restituciones de 1927 no tocó el tema, pero las reformas del 10 de enero de 1934, le dieron un nuevo giro a los problemas de representación de los núcleos agrarios. Se introduce como autoridad agraria, en la fracción XI, párrafos e y d del artículo 27 constitucional, a los comisariados de los ejidos ya constituidos y se agrega una forma organizativa para los núcleos de población que tienen en trámite los expedientes agrarios: los comités particulares ejecutivos. Con este nombre se había denominado, a



partir de la ley del 6 de enero de 1915, al órgano agrario compuesto por tres miembros nombrados por el gobierno local que tenía como función la entrega a los campesinos de las tierras concedidas provisionalmente por los gobernadores. A partir de esta reforma desaparece ese carácter de los comités particulares ejecutivos, para jugar el doble papel de órganos de ejecución de las resoluciones dotatorias y restitutorias y de representación de los campesinos solicitantes de tierra. Esta situación como veremos, cambia con el Código Agrario de 1942, que reduce la función de los comités particulares ejecutivos a la de representante de los núcleos de población durante el trámite del expediente (17).

El código agrario de 1934 recoge el principio del comisariado ejidal (CE) que se contempla en las primeras reformas al art. 27 constitucional, que, por cierto, no mencionan -como hasta la fecha- a la asamblea como máxima autoridad. Las funciones generales que se le atribuyen a los comisariados consisten en la administración de los bienes agrarios, la vigilancia de los fraccionamientos y la representación jurídica del núcleo de población correspondiente. El CE se integra, como ocurre hasta ahora, con tres miembros propietarios y tres suplentes nombrados en junta general de ejidatarios. Las atribuciones específicas del CE no se apartan de las que correspondían anteriormente a los comités administrativos, pero ahora se agregaba una de gran importancia para el control político: cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Departamento Agrario y del Banco Nacional de Crédito Agrícola (art. 122).

Respecto a la regulación de la asamblea de ejidatarios el código del 34 sigue la tradición legislativa anterior que era bastante parca en el tratamiento del asunto y sólo regulaba con cierto detalle la asamblea específica en que se nombraban o removían a los comisariados -con intervención, de las

autoridades agrarias, por cierto- y poco decía sobre el funcionamiento normal de la máxima representación ejidal o comunal. No obstante ello, este código establece previsiones mayores para las "juntas generales de ejidatarios" o "asambleas generales", como indistintamente denomina el código a estas instancias de decisión, que, por cierto, se ubican con autoridad superior a la de los comisariados ejidales (18).

En efecto, este ordenamiento establece muy claramente la superioridad de la asamblea de ejidatarios sobre los CE al disponer que estos no podrían contraer obligaciones, ni aceptar compromisos para los que no estuvieran expresamente autorizados por aquella. En caso contrario, serían nulos. Sin embargo, por encima de la asamblea se colocaba a las autoridades agrarias al establecerse como causales de remoción de los CE, entre otras, la desobediencia a lo dispuesto por el Departamento Agrario y el Banco Nacional de Crédito Agrícola. Además, en caso de malversación de fondos y desobediencia a las autoridades agrarias, aún cuando la asamblea no estuviera de acuerdo, el Departamento Agrario podría suspender en sus funciones al CE. Los cambios totales o parciales, temporales o definitivos de estos también deberían someterse a la aprobación del Departamento Agrario (art. 128).

Las relaciones de dependencia y subordinación en que fueron colocadas las autoridades internas de los ejidos y comunidades y por tanto los mismos núcleos agrarios, no se debilitan con el paso del tiempo ni con los subsecuentes cuerpos normativos, sino que, por el contrario, se ven reforzadas.

#### 6.3.4. Códigos de 1940-1942.

El Código Agrario de 1940, que reconoce a la asamblea general de ejidatarios como "órgano" agrario y regula en forma más precisa y coherente su

funcionamiento, permite una ingerencia abierta de las CAM y de la delegación agraria en la solución de controversias y en el nombramiento de autoridades internas (art. 2º, 25, 26 y 29). El artículo 110 del código establece, por primera vez, de manera expresa y abierta las bases del procedimiento para ejidalizar a las comunidades, al disponer que estas "por mayoría de sus componentes y con aprobación de la Dirección de Organización Agraria Ejidal, podrán cambiar el régimen comunal por el ejidal".

El Código de 1942 elimina la definición de la asamblea general como órgano agrario para concebirla, simplemente, como "autoridad" de los núcleos de población ejidales y comunales, junto con los comisariados y los consejos de vigilancia (art. 2º). Al igual que la legislación que le precede, el código permite la intromisión de las autoridades gubernamentales al interior de la vida ejidal (arts. 18 y 19). En el código de 1942, se introduce un novedoso artículo que regula expresamente las atribuciones de la asamblea general de ejidatarios. De acuerdo al artículo 42 estas serían: a) elegir y remover a los miembros del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia, b) autorizar, modificar o rectificar las determinaciones del comisariado ejidal, c) discutir y aprobar los informes del comisariado; d) acordar sobre el disfrute de los terrenos comunales (estos acuerdos deberían ser aprobados y reglamentados, en su caso, por la Secretaría de Agricultura o por el BANJIDAL), y, e) solicitar la intervención de las autoridades agrarias, para que resuelvan la suspensión de derechos de los miembros del ejido (art. 42).

### 6.3.5. La Ley Federal de Reforma Agraria

La LFRA regula con mayor orden el sistema de gobierno que internamente deben darse ejidos y comunidades, pero sin cambiar su forma de repre-

sentación, a pesar de que busca explícitamente, según la exposición de motivos, darle un sentido empresarial y más democrático (19). La ley sostiene por primera vez, y expresamente, que la asamblea general es la máxima autoridad interna del ejido y establece una jerarquía formal de autoridades en el orden siguiente: asamblea general, comisariados ejidales y de bienes comunales y consejo de vigilancia. Al ejido ya la comunidad se les reconoce personalidad jurídica y la asamblea general se integra con todos los ejidatarios y comuneros en pleno goce de derechos (art. 23). Las asambleas generales podrán tener el carácter de ordinarias mensuales, extraordinarias y de balance y programación (art. 27). La asamblea general extraordinaria, podrá ser convocada -además del comisariado ejidal y el consejo de vigilancia- por la delegación agraria (art. 31). Para la validez de las asambleas se deberá enviar copia de la convocatoria a la Delegación Agraria, así como de las actas que se levanten (art. 32 y 34).

La ley concede amplísimas facultades a la asamblea general. Entre las más importantes destacan las de: a) formular y aprobar el reglamento interno de ejido, b) elegir y remover a los miembros del CE y del CV, c) acordar la forma de disfrute de los bienes ejidales y comunales, d) promover la instalación de industrias ejidales, f) discutir y aprobar los informes y estado de cuenta del comisariado, g) aprobar los convenios y contratos que celebren las autoridades del ejido, h) conocer de las solicitudes de privación o suspensión de derecho de los ejidatarios e, i) asignar las unidades de dotación y los solares (art. 47).

Sin embargo, la declaración formal que concede a la asamblea ejidal la autoridad superior dentro del ejido queda en entredicho por otros contenidos de la propia LFRA. En efecto, la ley otorga atribuciones al Secretario de la Reforma Agraria para que apruebe los contratos que sobre frutos, recursos o

aprovechamientos comunales o de ejidos colectivos celebren los núcleos agrarios con terceras personas o entre sí. La SRA dicta las normas de organización y promoción de la producción agrícola, ganadera y forestal de los ejidos; interviene en la elección y destitución de las autoridades ejidales y comunales, mismas que pueden ser suspendidas y destituidas por la Delegación Agraria, aún contra la voluntad de la asamblea de ejidatarios (art. 42). La LFRA aprovecha y supervisa los acuerdos de los ejidatarios y comuneros para establecer la forma de trabajo y explotación de los recursos del ejido (art. 136, 139 y 144). La SRA aprueba también los contratos que ejidos y comunidades celebren con terceras personas (art. 145) y reglamenta las operaciones que celebren los ejidos para establecer centrales de maquinaria (art. 150). Además, podrá intervenir y aprobar las operaciones de préstamo no institucional que celebren los ejidos (art. 155), intervenir en la constitución de uniones ejidales (art. 171), y dictar normas para la organización de los ejidos, de los nuevos centros de población y de las comunidades (art. 132).

Además de lo previsto en la LFRA, la Ley General de Crédito Rural, publicada en el Diario Oficial del 5 de abril de 1976, contiene otra serie de mecanismos de intromisión de las autoridades agrarias en la vida interna de las organizaciones ejidales. Sobre todo les obliga a adoptar en sus reglamentos y estatutos, las reglas de los contratos de crédito celebrados con las instituciones bancarias (art. 62) y se permite la ingerencia del BANRURAL y la SRA en las asambleas convocadas con el propósito de formar uniones de ejidos, así como en las constituciones de estas (art. 82 y 85).

Las delegaciones agrarias de los estados juegan un papel preponderante como instrumentos de control y subordinación de ejidos y comunidades. Por su entromisión en todo el país, (al menos debe haber una en cada estado), tienen mayor contacto con los campesinos. Ejercen algunas de las funciones

que ya hemos enumerado y otras que en especial le son señaladas por la LFRA entre ellas la autorización del reglamento interno de los ejidos y comunidades de su jurisdicción y la intervención en las controversias que se susciten en los mismos. En la delegación agraria deberán registrarse los contratos de crédito que individualmente celebren los ejidatarios con empresas y compañías particulares (art. 161). Es requisito de validez de las asambleas que requieren convocatoria la entrega de una copia de ésta en la delegación agraria (art. 30); en donde deberá entregarse, también, copia de toda acta de asamblea general en el término de 8 días (art. 35). Los tesoreros de los comisariados ejidales y consejos de vigilancia deberán sancionar su manejo a satisfacción de la delegación (art. 31). Es causal de remoción de los comisariados ejidales y consejos de vigilancia la desobediencia a disposiciones dictadas por la SARH y la SRA. Todo cambio de las autoridades internas de ejido debe informarse al Delegado y al Registro Agrario Nacional (art. 43).

De acuerdo con el artículo 48 de la ley, las facultades y obligaciones más sobresalientes de los comisariados ejidales son las que a continuación se señalan:

a) Representar al núcleo de población ejidal con facultades de mandato general, b) vigilar los fraccionamientos individuales de la superficie ejidal, c) informar a la SRA sobre los cambios que alteren los derechos ejidales y comunales, d) vigilar que las explotaciones ejidales se ajusten a la ley y a las disposiciones de las dependencias federales, e) citar a asamblea general, f) cumplir y hacer cumplir los acuerdos de las asambleas generales y de las autoridades agrarias, g) informar a la SRA y a la SARH sobre las pretensiones de cambiar el sistema de explotación ejidal y h) informar a la asamblea sobre el abandono, o falta de cultivo de las parcelas por los ejidatarios.

#### 6.4. Ejidalización e intermediación.

Hasta la aprobación de la LFRA (art. 46) se hizo explícito que la estructura de comisariados de bienes comunales, consejos de vigilancia y asambleas generales, también serían las normas de funcionamiento de las comunidades agrarias, propietarias de bienes comunales, sometiéndolas así al sistema ejidal juridizado por el estado.

Esta ejidalización se presenta como algo nuevo y ajeno para muchas comunidades y sustituye a sus antiguas y tradicionales formas de autogobierno por otra que las coloca en la base de un mecanismo vertical de dominación en cuya cúspide se encuentra el Estado y sus tentáculos hacia el campo. Este proceso fue explicado para el caso de los Mayas de la zona milpera de Yucatán, donde la secular asamblea comunal se transformó a ejidal, en los siguientes términos.

"La red de las formas orgánicas del Poder surgido en la Revolución Mexicana, ató firmemente a la comunidad y si bien las formas de control son sumamente eficientes, la corrupción ejidal no alcanza los extremos de la zona henequenera. Sin embargo, si destruyó los cimientos de la autoridad comunal burocratizando al comisariado ejidal. La acción sin consulta, el compromiso con el adversario, la negociación a trasmano, el uso de la posición para obtener beneficio personal o familiar hicieron su aparición. Pronto dejó de haber haataboob strictu sensu, ya eran funcionarios ejidales, individuos que sustentaban el poder del estado en la comunidad, que más que representarla ante el poder, eran el Estado en la comunidad" (20).

La misma relación de dependencia en que se coloca a los comisariados ejidales respecto de las autoridades agrarias y otros aparatos estatales, propició la subordinación en muchos sentidos de las directrices del Estado.

La ausencia de participación interna de las bases ejidales produjo también una separación de comisariados y consejos de vigilancia, respecto de estos y por lo tanto mayores compromisos políticos con los funcionarios estatales, más aún si a estos se les otorgaron poderes suficientes para denunciar y afectar las gestiones de los comisariados. De esta interdependencia ha derivado una complicidad en el manejo de la vida ejidal. De una parte las autoridades permiten que los comisariados ejidales abusen de sus funciones, actúen de espaldas a sus bases y, por la otra, los comisariados toleran la corrupción de los funcionarios, su incumplimiento, y la falta de atención a los asuntos que les están encomendados.

La separación de los comisariados ejidales de sus propias bases se produce también por otros factores que no siempre son derivados de su dependencia del estado sino por sus compromisos con caciques locales, su participación en el aprovechamiento de bienes comunes del ejido, y sobre todo, por el papel de intermediación que juegan con los agentes externos del ejido. Esta intermediación muchas veces es inevitable no sólo por el ejercicio de las funciones otorgadas por la ley sino que este mismo ejercicio, en ocasiones desde el funcionamiento del comité particular ejecutivo, conduce al conocimiento de una serie de cuestiones que escapan al dominio y control de las bases como son las reglas de los trámites agrarios, del crédito, del funcionamiento de las instituciones y de los funcionarios que las representan, provocando así una dependencia de los núcleos agrarios de la intermediación jugada por los comisariados. Se muestra entonces, con toda claridad, que la dominación no sólo se origina en el hecho de que el puesto otorgue ciertas facultades, sino también porque el saber produce necesariamente una posición de dominio sobre los que no conocen, relación de dominio que resulta más fácil cuando el conjunto de ejidatarios o comuneros no hablan el caste-



llano, no saben leer ni escribir, o simplemente están despolitizados. De esta forma, la inevitable relación con el exterior, sobre todo con los aparatos estatales, necesita de intermediarios que conozcan ciertas reglas del juego externo. Estos son los comisariados ejidales o los líderes de centrales a que estén afiliados.

Pero este papel de intermediación no sólo se juega en las relaciones que parten del núcleo hacia afuera, sino también en el sentido inverso. En efecto, la administración pública agraria, (SRA, SARH, BANRURAL, CONASUPO, PRI, etc.), necesita agentes que impulsen su política hacia interior de los ejidos y para ello no basta con sus propios trabajadores de campo, necesitan cierto liderazgo y reconocimiento dentro de los ejidos y comunidades. Este papel puede ser jugado con mayor facilidad por la representación formal del ejido y la comunidad. La intermediación del exterior hacia dentro de los núcleos no sólo la necesita el estado, sino que también le hace falta a otros aparatos e instancias de la dominación social. Los coyotes, los propietarios de aviones fumigadores y maquinaria agrícola que hacen trabajos en el ejido, los prestamistas, y en general todos los agentes del capitalismo en el campo, necesitan buenos tratos que a veces requieren corromper a los comisariados ejidales en una red compleja de relaciones intraejidales, e interinstitucionales.

#### 6.5. Repaso y conclusión.

Para concluir, diremos que la juridización de las relaciones sociales y políticas de los núcleos de población constituyó una estructura de poder y una entidad social separada del resto de los poblados. Los ejidos, en cuanto

tales, se conforman como una organización social que no agrupa a todo el poblado que ayudó a integrar la capacidad colectiva para solicitar la tierra. El ejido, como unidad con sus propios bienes agrarios y miembros beneficiados con la tierra, se constituye como entidad única y especial a partir de la resolución presidencial que fija cuales serán sus bienes y quienes sus miembros. Los habitantes del poblado que no comprueban capacidad individual o que no alcanzan tierra están impedidos para intervenir en los asuntos internos de la agrupación ejidal, aunque en algunos casos se les denomine con la eufemística expresión de "ejidatarios con derecho a salvo", (21). De esta manera, a pesar de que en la legislación y el discurso agrario existe la idea de que el ejido se construye con el propósito de beneficiar a un pueblo, en la práctica ocurre que la imposibilidad o la falta de voluntad para incluir a todos los habitantes adultos de un poblado en las resoluciones dotatorias de tierra, han creado separaciones y divisiones entre ejidatarios y no ejidatarios dentro de los propios pueblos.

Las comunidades indígenas alcanzaron mayor cohesión por la identidad étnica y lingüística, sin que las formas de distribución de la tierra quedaran muy claras todos los casos, dejando a muchos de sus miembros sin acceso a la misma. Sin embargo, la imposición de la organización ejidal prevista desde el código de 1940, significó una jerarquización interna excluyente de muchos de sus miembros.

Por otro lado, la separación y diferenciación del ejido en cuanto tal de la institución municipal ha significado la división y el fraccionamiento de las luchas campesinas. La lucha en cuanto solicitantes de tierra o poseedores de ésta a través de ejidos y comunidades ya constituidos se tiene que dar bajo relaciones y categorizaciones políticas y jurídicas distintas a la de la participación y definición de las estructuras de poder local. No coincide la

lucha ciudadana con la de solicitante de tierra o ejidatario. Los escenarios de confrontación y del ropaje jurídico para hacerlo no son los mismos. Para luchar por la tierra hay que hacerlo dentro de los espacios institucionales ya analizados, para luchar por el poder municipal, dentro de las reglas electorales y con la categoría de ciudadanos que iguala a todos sin distinción de actividad productiva, rango o poder social. No se vinculó en nuestro sistema político la dependencia de los poderes municipales de la organización ejidal. El reconocimiento constitucional de varios tipos de propietarios de la tierra no permitió una solución de organización del poder con estas características. De esta manera el poder municipal se ha visto como ajeno y extraño a ejidos y comunidades en las zonas rurales del país, puesto que en muchos casos ha quedado en manos de caciques locales o representantes de grupos privados que lo han utilizado para frenar las luchas campesinas, entre muchas otras cosas.

Sin embargo, en algunos momentos de la historia el movimiento campesino ha comprendido la necesidad de articular su lucha a la conquista del espacio municipal, como ocurrió en la Laguna y el Valle del Yaqui en las épocas del reparto agrario cardenista y como se ha presentado más recientemente en Juchitán, Oaxaca, donde la coalición obrero campesino estudiantil del Istmo (COCEI), ha comprendido que el control del Ayuntamiento es parte de una lucha regional más amplia que incluye la resistencia a la represión y al despojo de las tierras comunales, así como a la defensa de la autonomía cultural.

## NOTAS DE PIE DE PAGINA 6.

1. Manuel Fabila. Op. cit. Pág. 315.
2. Ibid. Pág. 340.
3. Op. cit. pág. 248.
4. Manuel Fabila. Op. cit. Pág. 320.
5. S.R.A. tomo II. Op. cit. pág. 161.
6. Manuel Fabila. Op. cit. Pág. 372.
7. Ibid. pp. 379-380.
8. Ibid. Pág. 367.
9. Roger Bartra. Op. cit. pp. 85-86.
10. Véase a los artículos 5, 10, 11 y 13 de la circular Nº 51.
11. Manuel Fabila. Op. cit. Pp. 393-398.
12. Ibid. Pág. 417.
13. S.R.A. Tomo II. Op. cit. pp. 175, 179, 180, 185.
14. El código de 1934 recoge por primera vez a la figura del consejo de vigilancia (CV), cuyas funciones serían: a) cuidar que el comisariado se ajustara a la ley y a las disposiciones administrativas; b) revisar mensualmente las cuentas del comisariado, y c) informar al Departamento Agrario de los malos manejos que hiciera el comisariado y solicitar a éste que convocara a junta general de ejidatarios cuando a su juicio lo considerare oportuno o así lo pidiera el 25 por ciento de los ejidatarios (art. 124).  
El Código Agrario de 1940 define como "órgano" agrario a los consejos de vigilancia y les otorga casi las mismas atribuciones del código de vigilancia como "autoridad" de los núcleos de población (art. 4º), y determina que se integrará con tres miembros propietarios y tres suplentes, electos por las minorías de la asamblea ejidal en la que se nombre a los comineriados ejidales (art. 29). Las atribuciones concedidas por este código al CV no difieren mucho de las previstas en los ordenamientos anteriores, aunque ahora se les agrega la de informar al Departamento Agrario sobre los cambios o modificaciones de los derechos ejidales y a la Secretaría de Agricultura de las anomalías u obstáculos en la correcta explotación de los recursos ejidales (art. 45). La LFRA sostiene los mismos principios generales respecto del CV y agrega como una de sus funciones la suplencia automática del comisariado Ejidal cuando este se excediera del período para el que fueron electos (art. 22 y 49).  
Las reformas hechas a la LFRA en enero de 1984 establecen un cambio en la forma de elección del Consejo de vigilancia. Este ya no representa a las minorías del ejido, sino que su elección se hace por la mayoría de la asamblea general y mediante votación especial para cada uno de sus miembros (art. 40).
15. Op. cit. Pág. 99.

16. Jesús Silva Herzog. Op. cit. Pág. 327.

17. A partir de las reformas de 1934 se acepta la necesidad de crear una representación de los solicitantes de tierra reconocida por el Estado. Esta forma de mediación es reglamentada por primera vez en el Código Agrario de 1934 y se le concibe como la representación legal de los solicitantes, pero también como órgano de ejecución de los mandamientos de posesión provisional. Los comités ejecutivos agrarios -así los llamó el código de 34-, se integrarían por un presidente, un secretario y un vocal nombrados por los gobernadores de los estados, de entre los solicitantes. También podrían ser removidos por los gobernadores.

El código agrario de 1940 sostiene la misma estructura de los comités ejecutivos, dejando su nombramiento en manos de las comisiones agrarias mixtas, cuando los gobernadores se rehusaran a hacerlo. Además, se exigen una serie de requisitos a los miembros; al menos uno debería saber leer y escribir; estar en pleno goce de sus derechos cívicos y políticos; no haber sido condenado por delito alguno; no desempeñar cargo de elección popular; ser miembros del núcleo solicitante y no tener propiedades agrícolas que excedieran la unidad de dotación. Asimismo, se conserva su doble carácter de instancia de representación y ejecución.

El código agrario de 1942 -como vimos- exime a los comités ejecutivos de las funciones ejecutoras de mandamientos para dejarlos en su exclusiva función de representantes legales de los núcleos de población durante el trámite de sus expedientes, hasta la ejecución del mandamiento del ejecutivo local o la resolución definitiva en su caso. Sin embargo conservan su estructura y dependencia de los gobernadores al ser nombrados por éstos.

La Ley Federal de Reforma Agraria hace una aparente democratización de la integración de los miembros de los comités particulares ejecutivos (CPE) -así los denomina siendo congruente con el artículo 27 constitucional- al dejar su nombramiento y remoción en manos de los propios representantes. No obstante, el estado sigue asumiendo las facultades de sancionar y reconocer a su interlocutor en el trámite agrario, al exigir que en las asambleas especiales en que se nombren y remuevan a los comités particulares ejecutivos (CPE) esté presente un representante de la comisión agrario mixta o de la secretaría de la reforma agraria; pero sobre todo porque los miembros de este comité deberán recibir su reconocimiento a través de la expedición de su nombramiento y credenciales de parte de las autoridades agrarias (art. 18 LFRA).

La Ley Federal de Reforma Agraria amplió las facultades y obligaciones del CPE a la realización de medidas de disuasión y pacificación de las presiones y luchas sociales en el campo al atribuirles la obligación de procurar que "sus representados no invaden las tierras sobre las que

reclamen derechos, ni ejerzan actos de violencia sobre las cosas o las personas relacionadas con aquéllas" (art. 20 LFRA).

De esta manera el CPE rebasa las funciones de gestión y representación, para convertirse en un instrumento de mediación entre los solicitantes de tierras y el gobierno, y en relación a los diferentes aparatos de control político como las centrales campesina, sobre todo oficiales.

18. Véase los artículos 121, 126, 130, 131 del código de 1934.

19. SRA. Torno II. Op. cit. Pág. 122.

20. Raúl Murguía Rosete y Alejandra García Quintanilla. "Los espacios sociales en Yucatán". Seminario de Producción Agrícola en Yucatán. Edición de la Delegación SPP de Yucatán 1982. Pp./ 136, 137. Los Bataboobs son, en la tradición Maya, los principales, los dirigentes respetados por su lucha contra los hacendados.

21. Ejidatarios con derecho a salvo se les domina a aquellos campesinos que resultando con capacidad agraria individual en el levantamiento del censo no son beneficiados con las resoluciones presidenciales. Aunque en algunos casos se declare en estas que tienen sus derechos agrarios "a vo". Se entiende que para otras dotaciones o reacomodos ya probaron su capacidad agraria.

## **CAPITULO 7.**

### **LA FORMA ESPECIFICA DE LA PROPIEDAD EJIDAL.**

## 7.1. Introducción.

De lo hasta aquí expuesto se desprende claramente que la propiedad ejidal contiene un alto nivel de complejidad que no es observable en los otros tipos y formas de propiedad, por lo que requiere para su análisis de un marco conceptual más rico y desarrollado. Estamos frente a un conjunto de relaciones en las que los ámbitos de lo jurídico, lo político y lo económico aparecen íntimamente imbricados, y exigen un esfuerzo de abstracción para su estudio. La propiedad ejidal, por las características que a lo largo de este trabajo hemos descrito y por las que veremos más adelante, no reúne todas las condiciones de la típica propiedad capitalista, libre y ajena a ataduras políticas, y en cambio se presenta con rasgos precapitalistas en cuanto a su forma. No obstante, esta forma no excluye necesariamente las relaciones capitalistas en su seno, ni, por supuesto, su sometimiento a relaciones externas que la subordinan a mecanismos de explotación.

La fuerte presencia estatal en el origen, organización y operatividad de la propiedad ejidal le dan a esta un perfil especial, que obliga a la introducción de elementos políticos e históricos en su estudio, que no aparecen tan evidentes en las otras formas de propiedad. Los elementos que teóricamente definen a la sociedad con matriz, liberal capitalista, como aquella en la que lo político y lo económico, se presentan claramente diferenciados, parecen no tener vigencia cuando analizamos a la propiedad ejidal. Para demostrar lo anterior -y con el fin de avanzar en la constitución de un concepto más completo de aquella, en las próximas páginas haremos un análisis que en su primera parte se moverá en el ámbito de lo jurídico abstracto, posteriormente recuperará conceptos que superan la visión formalista de la propiedad y concluirá con un estudio de caso en el que entran en juego todos los ele-



mentos anteriores. En todo momento, aclaramos, la dimensión teórica se enriquece con el análisis histórico.

Con este capítulo daremos por concluida nuestra exposición. Aquí recuperaremos los diferentes planteamientos de carácter metodológico, e histórico, así como sobre las reglas de acceso a la tierra y la organización y representación interna del ejido, que hemos desarrollado a lo largo de este documento. En especial, revisaremos la forma específica que desde un punto de vista jurídico y político asume la propiedad ejidal. Destacaremos sobre todo los rasgos de su carácter inalienable e imprescriptible, y los derechos colectivos e individuales que se derivan de esta forma de propiedad altamente politizada. Mostraremos también las limitaciones del análisis puramente jurídico para obtener una visión completa de la propiedad ejidal.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, la propiedad ejidal ha dado lugar a una serie de discusiones sobre la verdadera naturaleza de los derechos generados por la misma. Desde un punto de vista económico está siempre presente la cuestión del tipo de relaciones de producción que se encuentran detrás o bajo el amparo de la propiedad ejidal, y desde una perspectiva política se discuten los alcances de la relación del ejido con el Estado. La recuperación de todas estas problemáticas nos guiará en las próximas páginas.

## 7.2. La perspectiva formal de la propiedad ejidal.

### 7.2.1. Los agentes de la propiedad.

Como ha quedado asentado en el capítulo 3, el discurso constitucional reconoce -entre otras formas de propiedad- a la propiedad de los núcleos agrarios. De acuerdo con el dispositivo legal el derecho de propiedad de ejidos

y comunidades pertenece a la colectividad, al poblado, cuya integración y representación se da en la forma anotada en los capítulos anteriores. De esta manera al interior del ejido existen dos tipos de agentes titulares de derecho: uno es el núcleo de población beneficiado y otro son los ejidatarios particulares, sujetos de derechos individuales, que integran al ejido o comunidad en su conjunto. En este sentido, el ejido y la comunidad constituyen una forma corporada de propiedad en la que se combinan derechos colectivos y derechos particulares. Sobre ambos se eleva siempre la presencia estatal en sus múltiples aspectos y determinaciones, muchos de los cuales ya hemos visto en los capítulos anteriores.

El artículo 51 de la LFRA -síntesis de la legislación precedente- dispone que el núcleo de población ejidal es propietario de las tierras y demás bienes que la resolución presidencial le conceda, a partir de la publicación de la misma. La resolución puede ordenar el fraccionamiento de los terrenos dotados y la adjudicación individual de parcelas a los ejidatarios, o bien disponer la explotación colectiva de los bienes ejidales sin que estos se fraccionen. De acuerdo al artículo 52 del mismo ordenamiento las tierras objeto de adjudicación individual entre los miembros del ejido "en ningún momento dejarán de ser propiedad del núcleo de población ejidal". Esta disposición se extiende a las comunidades de hecho o de derecho.

Pero si bien la legislación reconoce como titular de los derechos agrarios al núcleo de población que integra al ejido y la comunidad, también constituye derechos cuya titularidad queda en manos de los ejidatarios individualmente considerados. Estos, en consecuencia, son titulares tanto de derechos que se derivan de su participación en una entidad social corporada, como en su calidad de individuos beneficiarios de una decisión jurídico-administrativa. Entre los primeros derechos podemos destacar la participación

en la asamblea de ejidatarios y el aprovechamiento de los bienes comunes del ejido y la comunidad. Los derechos más individualizados serán los que analizaremos enseguida. Estos se han regulado con mayor énfasis por la legislación agraria.

En efecto, la legislación agraria, desde sus orígenes, intenta convertir a ejidatarios y comuneros en poseedores o propietarios individuales, aunque, como hemos visto, sujetos a ciertas limitaciones. En especial las derivadas del carácter inalienable de la propiedad y de otros condicionamientos que después veremos. En este sentido, los miembros de los núcleos agrarios mantienen una diferencia con los propietarios privados, dado que sus derechos están sujetos a controles y condicionantes que no se observan para la propiedad privada plena. "Al hacer tales diferenciaciones a la propiedad privada, se reconocían otros tantos tipos de propietarios: el ciudadano, es decir, el propietario privado stricto sensu y los menores de edad, o sea, los propietarios comuneros y ejidales..." (1). Todo ello, orientado a la formación y advenimiento "del verdaderamente capaz de generar riqueza social: el individuo burgués presentado en su forma primigenia: el pequeño propietario privado" (2).

Los intentos privatizadores de la propiedad ejidal y comunal -cuya contraparte es el debilitamiento del ejido y la comunidad como entidades sociales- vienen desde el régimen carrancista. En esa época se hicieron reiterados anuncios de que se expediría la ley que reglamentara el artículo 11 de la Ley del 6 de Enero, que alentaba la expedición futura de un dispositivo fraccionador. No obstante ello, y salvo algunas circulares dispersas y escuetas, nunca se tomaron medidas relevantes en este sentido durante el primer gobierno revolucionario. Predominaba entonces la preocupación por el diseño y constitución de las estructuras encargadas del reparto (3).

La Ley de Ejidos de 1920 ratifica el disfrute común de las tierras, aguas, pastos y bosques de las comunidades, en tanto se disponía su fraccionamiento (art. 17). Este tuvo su primera reglamentación seria bajo el gobierno de Alvaro Obregón, con la circular Nº 48 del 1º de Septiembre de 1921. La circular regula los mecanismos de división de parcelas en las tierras laborables, dejando para la explotación común las superficies arboladas, los montes, las aguas, los caminos y el fundo legal, sin embargo, deja abierta la posibilidad de la "explotación colectiva" de la tierra laborable (4).

Un año después -el 11 de octubre de 1922- y bajo el mismo gobierno, se expide la famosa circular Nº 51 de la CNA, cuyo objetivo consistía en la organización colectiva de la producción ejidal. Este documento va más allá de la postulación de la explotación común de montes y pastos, previstos por la reglamentación anterior, e incluye a las tierras de cultivo en el aprovechamiento colectivo. La circular establece reglas generales que sientan las bases de la explotación colectiva retomadas después por el gobierno de Cárdenas y que permanecen vigentes hasta nuestros días (5). La circular, sin embargo, habla poco de los derechos individuales en general.

Los resultados de la circular Nº 51 no son muy conocidos, pero existen datos que revelan una mínima eficacia (6).

Con Calles reaparece con fuerza la política parceladora del ejido, al punto de convertirse en estrategia central del régimen que encabeza. El afán privatizador de su gobierno -que cancela los propósitos de la circular Nº 51- tiene una clara y pronta expresión jurídica en la Ley Reglamentaria Sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, del 31 de diciembre de 1925. Esta ley, que se ostenta como reglamentaria del artículo 27 constitucional, dispone en su articulado -además de una serie de reglas de fraccionamiento- que la propiedad de los pueblos so-

bre las tierras dotadas o restituidas se perdería respecto de aquellas que fueran repartidas. Establece también que la representación de los comisarios ejidales daría fin respecto de las tierras de repartimiento una vez realizado el registro de la "propiedad definitiva" otorgada a ejidatarios y comuneros en particular.

Si bien es cierto que la ley pretende dar fin a la explotación comunal, constituyendo la "propiedad definitiva" de aprovechamiento individual, también procura que ésta, -como lo dijo la exposición de motivos- "reuniendo las ventajas de la pequeña propiedad individual, no tenga los graves inconvenientes, que podría llevarnos en pocos años a la reconstrucción de un régimen latifundista, consolidado legalmente por la compra de parcelas". Así, la privatización cae en limitantes y ambigüedades al establecerse el carácter inalienable de los bienes ejidales. El intento de esta ley por situar a la propiedad ejidal parcelada como una forma más de la propiedad privada en general, no llega al punto de que aquella pierda la especificidad derivada de su sometimiento a reglas propias y precisas, que la colocan en condiciones de una dependencia mayor respecto del Estado (7).

La legislación posterior a la Ley de Fraccionamiento recogió algunos de los principales contenidos de esta respecto de los derechos individuales de los ejidatarios y agregó nuevas disposiciones. Si bien la Ley de Dotaciones y Restituciones fue omisa respecto de estas cuestiones, el Código Agrario de 1934 permaneció atrapado en la tendencia fraccionadora del ejido. En este código campea el propósito de fomentar la parcelación y aprovechamiento individual de la tierra, sobre las otras formas posibles de explotación (8). No obstante lo anterior, bajo la vigencia de este código se realiza la primera gran experiencia colectivizadora del país, impulsada por el gobierno de Lázaro Cárdenas. Debe aclararse, sin embargo, que el carácter colectivo de

los primeros ejidos constituídos bajo esta forma de explotación se fundó, sobre todo, en la propia resolución presidencial que les dio origen. Posteriormente hubo de adicionarse el Código Agrario para dejar más abierta y mejor fundada la explotación colectiva ejidal (9).

Si bien el código del 34 concede al ejidatario el dominio sobre la parcela adjudicada, lo somete a limitaciones en cuanto a su uso, disposición y explotación (10). Los contenidos del código de 1934, relativos a las características y condicionamientos de los derechos de ejidatarios y comuneros se mantienen en lo fundamental en los códigos de 1940 y 1942. En cuanto a la forma de explotación de los terrenos ejidales, ambos códigos establecen la posibilidad de la explotación individual o colectiva en términos formales. Sabemos, no obstante, que bajo su vigencia se promueve muy poco a la explotación colectiva e incluso se alienta la destrucción de este tipo de organización, proveniente del cardenismo (11).

La LFRA, puesta en vigor a partir de 1961, si bien introduce elementos novedosos en cuanto a la organización interna del ejido y alienta con una serie de incentivos a la explotación colectiva, -por las razones ya expuestas en otro capítulo-, mantiene en lo fundamental los principios relativos a los derechos individuales de los ejidatarios, ya reconocidos en la legislación que le antecede. La Ley ratifica que el beneficiado mediante un procedimiento agrario debe dedicarse a las labores del campo y trabajar personalmente la tierra, como única manera de obtener y conservar el derecho a una parcela o a ser miembro de un ejido colectivo. El artículo 76 del ordenamiento comentado prohíbe la celebración de cualquier contrato que implique "la explotación indirecta por terceros o el empleo de trabajo asalariado" en la unidad de dotación, excepto en los casos fijados en el mismo artículo: mujer con familia a su cargo, menores de 16 años, incapacitados, etc. Por otro lado, el

artículo 77 sanciona a los ejidatarios que violen las disposiciones del artículo anterior empleando trabajo asalariado. La sanción aplicable será la pérdida de los frutos de la unidad de dotación, que quedarán en beneficio de los individuos que hayan trabajado personalmente la tierra.

Por su parte, el art. 85 estipula como causal de pérdida de los derechos agrarios sobre la unidad de dotación y los que se tengan como miembro de un núcleo de población ejidal o comunal, entre otras, el no trabajar la tierra personalmente o con la familia durante dos años consecutivos o más; no realizar por el mismo lapso los trabajos a que se esté obligado cuando se trate de explotación colectiva, y vender o arrendar su unidad de dotación. El art. 87 agrega, además, que "La suspensión de los derechos de un ejidatario o comunero podrá decretarse cuando durante un año deje de cultivar la tierra o de ejecutar los trabajos de índole comunal o aquellos que le correspondan dentro de una explotación colectiva, sin motivo justificado..."

Por todo lo expuesto parece claro que al ejidatario se le contempla y constituye como un trabajador directo, a diferencia de otros propietarios o usufructuarios de la tierra, que pueden disfrutar esos derechos sin ninguna condición.

No obstante, la experiencia ha mostrado que no siempre se cumplen las disposiciones que obligan a la explotación directa de la parcela por los ejidatarios. Estos, se sabe, a veces las abandonan por improductivas, o las arriendan debido a la falta de apoyo económico o crediticio, o por sus desventajas respecto de la propiedad privada. También en algunas zonas del país, principalmente en las de riego, sectores minoritarios de ejidatarios llegan a convertirse en miembros de la mediana burguesía agraria retirándose del trabajo directo de la tierra y contratando para ello a jornaleros libres. Esta situación, sin embargo, no siempre lleva a que se apliquen las sanciones

previstas y menos en el caso de ejidatarios que han adquirido poder económico y político. Se trata entonces de una norma permanentemente violada y que forma parte del sistema ejidal, sobre todo del parcelado. A pesar de ello, las disposiciones que regulan la privación de derechos ejidales, no están en desuso sino que mantienen un nivel de eficacia que les da vigencia plena, sobre todo en los casos de abandono de parcelas (12).

Tratándose de ejidos colectivos, existe una red de mayor control, tanto de los ejidatarios entre sí como de las autoridades ejidales sobre éstos y de las instituciones oficiales sobre el conjunto del ejido. En esta forma de explotación quien no trabaja está más expuesto a sanciones o no se beneficia de las utilidades, ya que el reparto de ellas se realiza en base al trabajo personal aportado a la explotación ejidal. Por eso, en el ejido colectivo el ejidatario tiene que trabajar, forzosamente, si quiere beneficiarse del mismo. Esta estructura requiere de un aparato de control interno que distribuya y vigile el trabajo de los ejidatarios (13). Al final del capítulo se verá con más detalle las características de esta forma de explotación, a partir de un análisis de caso.

### 7.2.2. El carácter inalienable de la propiedad ejidal.

Por encima de la cuestión de titularidad y características formales de los derechos ejidales existe un aspecto de la propiedad ejidal que le da a esta un perfil especial y definitivo. Nos referimos al carácter inalienable e inembargable de esta forma de propiedad, elemento controvertido que ha generado muchas discusiones de carácter teórico y que actualmente sigue siendo motivo de disputa política (14). Este elemento de la propiedad ejidal viene del origen mismo de la legislación revolucionaria y se nutre de un



espíritu tutelar del estado posrevolucionario que busca proteger a las comunidades del embate capitalista y pretende marcar una ruptura con las políticas liberales que sometieron a la tierra a las reglas del mercado, así como de los porfiristas que alentaron el despojo campesino (15).

Al respecto, el citado artículo 52 de la LFRA establece en su primer párrafo la regla general de que:

"los derechos que sobre los bienes agrarios adquirieron los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo en parte". Agrega también, que "serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto"

Aquí estamos en uno de los puntos más controvertidos e interesantes de la propiedad ejidal. En efecto, esta forma específica de propiedad genera amplias y pertinentes discusiones que pueden ser observadas desde varias perspectivas. En particular sobresalen las argumentaciones puramente jurídicas, así como las de carácter económico y político.

De acuerdo a un punto de vista estrictamente jurídico se presenta una discusión que atende al carácter de un derecho concedido sobre bienes que no puedan ser enajenados. Por esta razón las opiniones se centran aquí en torno a un concepto puramente civilista -fundado en el derecho civil- del derecho de propiedad. A los estudiosos del tema podemos dividirlos entre quienes estiman que los derechos ejidales no conceden propiamente un derecho de propiedad pleno y perfecto ya que le falta la capacidad de disposición, y entre quienes estiman que sí existe un verdadero derecho de propiedad. Sin el ánimo de ser exhaustivos, puesto que este no es el aspecto que más nos

interesa de esta cuestión, afiliamos en la primera versión a Vicente Lombardo Toledano y Antonio Díaz Soto y Gama, y en la segunda a Víctor Manzanilla Schaffer (16).

La discusión planteada en los términos exclusivos del derecho privado, nos da muchos frutos en cuanto a conclusiones políticas y económicas ya que, se encierra en el estrecho marco de una visión puramente jurídica que concibe como único criterio para el análisis de la propiedad al previsto en el código civil. Con ello se desconoce la existencia actual de formas complejas y diversas de la propiedad, cuya riqueza de factores conformantes y efectos producidos no pueden detectarse a través del análisis formalista. Tal es el caso de la propiedad ejidal, que ahora nos ocupa. Al interior de aquel marco de estudio podríamos aceptar que los ejidatarios -individualmente considerados- conservan un derecho condicionado de usufructo vitalicio: que pueden transmitir por herencia; sin embargo, poco avanzamos en ello en la determinación del tipo de relaciones económicas y políticas que se dan al interior y hacia afuera del ejido. Y es aquí cuando, sin menospreciar los elementos jurídicos, tenemos que auxiliarnos de otros conceptos que nos permitan construir una noción amplia de propiedad, tal y como lo propusimos en nuestro apartado metodológico. Más adelante entraremos a esta cuestión.

La vigencia del carácter inalienable de la propiedad ejidal aparece como el mantenimiento de un resabio precapitalista que pretende sacar el comercio a una porción territorial que se somete a reglas que la introducen en un campo en el que dominan las consideraciones políticas. Además, parece que en esta materia se recuperan las reglas proteccionistas que el absolutismo español sostuvo en sus relaciones con las comunidades indígenas. No obstante ello, sabemos que si bien la propiedad ejidal sale del mercado y que la producción típicamente campesina orientada al autoconsumo y la comer-

cialización de excedentes se encuadra mayoritariamente en el sistema ejidal, este no escapa a las relaciones capitalista, -sobre todo, en sus relaciones externas. Por eso, si bien el carácter de la propiedad ejidal representa un límite o un obstáculo a la acumulación capitalista de ninguna manera lo impide. Además, si bien el reparto agrario coloca a los campesinos en posición de productores independientes, el mismo régimen ejidal -por iniciativa del estado y a veces a contrapelo de éste- ha permitido la apropiación de agentes externos de los recursos del ejido, tanto a través del rentismo ilegal de tierras como mediante la legalización de ello, a través de ordenamientos especiales, como se verá más adelante.

Detrás y junto a todo lo anterior se encuentra el carácter eminentemente político del elemento inalienable del ejido. En efecto, esta condición -además de permitir la presencia de una entidad superior en la vida ejidal, cual es la del Estado- obliga a que ejidatarios y comuneros permanezcan en forma permanente y vitalicia apegados a su entidad corporada, salvo que pretendan correr el riesgo de dejar de pertenecer a ella (17). De esta manera se garantiza la unidad del núcleo y una fuerza de trabajo prácticamente cautiva. De igual modo, esta forma de propiedad obliga a que los ejidatarios, con el afán de mantenerse en calidad de propietarios o usufructuarios de la tierra, se sometan a los dispositivos de control establecidos, sin que ello excluya la resistencia y oposición a estos mecanismos.

Las consecuencias políticas del carácter inalienable de la propiedad ejidal se ha expresado también, durante mucho tiempo, en el hecho de que la imposibilidad jurídica de los ejidos para poner a la tierra como garantía hipotecaria -aunado al prejuicio generalmente aceptado de su incapacidad administrativa- justifica la ingerencia de los aparatos estatales -agrarios,

económicos, políticos, etc.- en la vida interna y en el proceso productivo, comercial del ejido.

Con los puntos anotados hasta aquí hemos desarrollado groso modo los principales elementos de la propiedad ejidal, tanto en lo que concierne a los núcleos agrario como a los ejidatarios individualmente considerados. Sin embargo, permanece en pie la cuestión relativa a los verdaderos procesos de apropiación, posesión, propiedad y control de los medios de producción y de las relaciones sociales de producción y reproducción en que está inmerso el ejido. Para responder a esta problemática nos auxiliaremos en el siguiente apartado de algunos aportes teóricos al problema de la propiedad, que rebasan el campo estrictamente jurídico, a sabiendas de que esta discusión sólo puede tener salida en un ámbito de análisis histórico.

### 7.3. Hacia una interpretación amplia de la propiedad ejidal.

Como se ha visto en los apartados anteriores, si bien la dimensión jurídica es fundamental en la conformación de la propiedad ejidal, el conocimiento cabal de ésta no puede obtenerse del estrecho marco de la interpretación jurídicista. Para lograr ese concepto amplio de la propiedad en general y de la ejidal en particular, requerimos acercarnos a la comprensión de las relaciones de propiedad y posesión, elementos que nos permitirán construir las características del modo de producción ejidal.

Partimos, en principio, del planteamiento de Marx, según el cual no puede entenderse a la propiedad capitalista, sin hacer referencia al concepto central de relaciones de producción, lo cual de entrada nos permite separar en el terreno abstracto a la propiedad jurídica de la propiedad económica

(18). Con el fin de ampliar el concepto de relaciones de producción y de propiedad, cabe retomar también algunos elementos aportados por Charles Bettelheim en sus análisis de las relaciones de propiedad en las sociedades en transición al socialismo, cuyas características obligan a introducir variantes políticas en su estudio. Bettelheim utiliza en su análisis tres conceptos claves: detención, posesión y propiedad. El primer término alude "a la relación de los productores inmediatos" con los medios de producción que intervienen "directamente" en el proceso de trabajo. El segundo se refiere a la "relación de ciertos agentes de la producción" con los medios de producción que funcionan en el seno de las unidades económicas, "mientras esos agentes dominan los procesos de trabajo... así como las condiciones materiales de su reproducción". La propiedad es la relación de ciertos agentes de la producción con los medios de producción que funcionan en el seno de unidades de producción controladas "mientras estos agentes dominan los procesos de producción en los que actúan tales medios de producción, así como las condiciones sociales de su reproducción" (19).

El autor aclara que cuando no coinciden los agentes de la posesión o de la propiedad con los productores inmediatos, éstos se someten a las relaciones de propiedad y posesión bajo el aspecto de la separación, o sea, pues que en tanto estas relaciones se dan entre agentes, constituyen relaciones sociales de producción, óptica desde la que tiene que verse la cuestión de la propiedad y la posesión. Pero la misma unidad de los procesos de trabajo y de producción no permiten una separación mecánica entre posesión y propiedad. En el movimiento real de una formación social posesión y propiedad se someten a desplazamientos, que se enlazan con las modificaciones que se producen en los "diferentes niveles y por lo tanto con los efectos de la lucha de clases económica, política e ideológica. Así, la pluralidad de poderes que

corresponde a la propiedad puede dar lugar a disociaciones, con cierta categoría de agentes detentando un cierto tipo de poderes y otra categoría de agentes detentando otro tipo" (20).

Con la anterior afirmación se refuerza nuestro planteamiento inicial de que la propiedad, en tanto se refiere a relaciones de dominio y control, es una cuestión política, una cuestión de poder y no un fenómeno exclusivamente económico y jurídico. En ese sentido la propiedad es una relación social cambiante, en transformación, y ubicable dentro de un proceso de lucha y resistencia. Por lo mismo es un aspecto de la realidad para cuyo análisis se debe tener una perspectiva histórica. Ningún ejemplo más claro de esto que la propiedad ejidal, ninguna forma de relación social más adecuada para analizarse desde esta perspectiva que la propiedad ejidal, como ya se ha visto y seguiremos viendo enseguida.

Volviendo a los términos analizados, dejemos claro que estos se refieren a dos elementos que definen a todo modo de producción: la propiedad y la apropiación real. La primera se refiere a la capacidad de adjudicar a distintos usos el producto del proceso de producción y los propios medios de producción y la segunda se refiere a la capacidad para manejar medios de producción en la búsqueda de determinados objetivos económicos, que normalmente son <sup>→ determinados</sup> por agentes externos al de la apropiación real. En los términos de Bettelheim la detentación y la posesión se refieren, aunque en forma diferenciada a la relación de apropiación real.

Ahora bien, el problema que se nos plantea en adelante consiste en determinar la forma y modo en que se dan las relaciones de propiedad y apropiación real -detentación o posesión- dentro del sistema ejidal. Visto de otra manera ¿Quién controla al interior del ejido los procesos de trabajo? ¿Quién determina ahí el uso y disposición de los medios de producción y de

los productos de trabajo?, es decir ¿más allá de la propiedad jurídico-formal que agentes sociales detentan la propiedad en términos económicos y políticos de los bienes ejidales y de los procesos económicos en que estos están inmersos? (21). De entrada podemos decir que existen diversas opiniones al respecto y que la respuesta a las interrogantes planteadas sólo puede darse en el terreno histórico, es decir a partir de momentos y procesos que son cambiantes.

La complejidad de la propiedad ejidal y las dificultades para aprehenderla se revelan en la definición de Roger Bartra quien sostiene que "el ejido es una forma que entremezcla varios tipos de propiedad estatal o nacionalizada, corporativa, comunal y privada. El ejido es, en principio, propiedad de la nación, pero cedida a una comunidad de campesinos en usufructo; adquiere un carácter corporativo por la imposición de reglas de organización y control a la población del núcleo ejidal; pero la ley también establece una serie de normas que, cuando se han aplicado a fondo, han producido los llamados ejidos colectivos, adquiriendo así tintes de propiedad comunal; su carácter de propiedad privada campesina proviene del usufructo individual de la parcela ejidal en la mayor parte de los casos y de las disposiciones que permiten la herencia de la tierra. Todo el conjunto de características, produce en la realidad y en la mayor parte de los casos, una forma disfrazada de pequeña propiedad privada corporativizada" (22).

Sin entrar a polemizar desde el punto de vista de la formalidad jurídica, sólo anotaremos que de lo anterior se desprende que para Bartra existen 2 tipos de propiedad ejidal: la privada que se presenta cuando existe fraccionamiento y la comunal que se expresa en los ejidos colectivos. Ambas con la característica de propiedad corporativizada por la serie de mecanismos que permiten la presencia estatal en las mismas.

Gustavo Gordillo sostiene que el ejido no es sólo unidad económica de producción, sino también aparato político e ideológico de dominación cuyos agentes más importantes son el ejidatario o comunero, en lo individual, el núcleo de población y el Estado. Para el autor el aparato ejidal no puede analizarse como organismo ahistórico, sino que por el contrario, debe estudiarse en las luchas en que está inmerso. Además, y a pesar de que acepta que el doble carácter del ejido -económico y político- le permite adoptar características distintas, según el aspecto que domina en un momento histórico determinado, concibe que, en términos generales, la propiedad de la tierra ejidal corresponde al Estado. Sostiene, entonces, que "la detentación de la tierra se le adjudica al ejidatario o comunero, en tanto que la propiedad jurídica se remite de manera limitada, al núcleo de población y la propiedad económica de la tierra... es atributo del propio Estado" (23).

Sin embargo, y el mismo Gordillo, lo sostiene, para conocer el modo de propiedad ejidal debe analizarse el proceso de trabajo desarrollado al interior del mismo. Esto requiere de un análisis con perspectiva histórica, ya que "el nivel y el ritmo de desarrollo de las fuerzas productivas estarán fuertemente determinados por el predominio de su función política o de su función económica" (24).

Así el creciente impulso otorgado a los aparatos económicos para la promoción del ejido como unidad económica a mediados de los setentas lleva a una estatización del proceso productivo. De ahí que Gordillo haga una distinción entre los ejidos constituidos durante el sexenio de Luis Echeverría, casi todos colectivizados, y los viejos ejidos parcelados. "En el primer caso, aunque la detentación de ciertos medios de producción la tienen los ejidatarios y aunque la propiedad jurídica de estos esté en el ejido, prácticamente todo el proceso de trabajo queda en manos del banco. En este caso estaría-



mos en una situación de creciente estatización del proceso productivo agrícola". En el caso de los ejidos parcelados, el control del banco se ejerce más que nada en la comercialización y la relación con aquéllos es externa al proceso productivo (25).

La tendencia a la pérdida del control del proceso de trabajo por los ejidatarios, observada por Gordillo en el sexenio de Luis Echeverría, se acentúa en el de José López Portillo. En este no sólo se continúa con la política de estatización ya analizada, sino que se promueve también la privatización de la explotación ejidal y comunal, en un proceso tendiente a separar la propiedad formal y la propiedad económica del ejido. Este es el real significado de la Ley de Fomento Agropecuario, cuyas características exigen que nos detengamos un poco en ella. Esta ley, combina, por un lado, la voluntad estatal de intervenir directamente en la producción agrícola y, por el otro, de fomentar la inversión privada en ejidos y comunidades; ambas tendientes a alejar a los ejidatarios del control de sus propios procesos productivos. La primera tendencia -estatizadora- se establece a través de un fideicomiso de riesgo compartido; la ocupación de tierras ociosas y su uso posterior -que prevee la explotación directa del estado- (art. 78,79,80), los distritos de temporal, etc.(26). En la segunda línea sobresale, por encima de cualquier otro elemento, la previsión de la asociación entre ejidatarios o comuneros y propietarios privados de la tierra, para formar unidades de producción. Con estas, el estado se convierte en mediador de la privatización de la producción ejidal, introduciendo novedosas relaciones jurídicas que abren la puerta a la explotación directa de los terrenos agrícolas y ganaderos de ejidos y comunidades por terceros ajenos a los mismos. Se trata de juridizar y legalizar la vieja práctica del rentismo ejidal, proponiendo un nuevo sujeto de derecho agrario, denominado unidad de producción, que puede integrarse por dos o más

sujetos de la propiedad social -ejidos o comunidades- o bien por la asociación de algunos de estos con colonos y propietarios privados de la tierra (27) (art. 32). Las unidades tienen por objeto la producción agropecuaria y para ello podrán aprovechar terrenos comunes de sus socios. La LFRA, concibe a los ejidatarios -en esta asociación- como simples ejecutores y trabajadores directos de la tierra, mientras que los propietarios privados son ubicados como directores del proceso productivo (28). Muy diversas causas han impedido la aplicación de la LFRA, tan apoyada por el gobierno que la promovió, pero esta sigue vigente (29).

Siguiendo con la revisión de posiciones en torno al problema de la propiedad ejidal diremos que, Armando Bartra, cuando analiza un caso particular, el "plan Chontalpa", dirigido en el estado de Tabasco por un fideicomiso oficial, sostiene que éste se constituye en patrón de los campesinos, y representa el papel de capitalista "en la medida en que dispone y administra los cuantiosos recursos financieros y los medios de producción..." (30). En relación a los ejidos considera que estos constituyen "la fuerza laboral, no sólo porque son ellos principalmente los que aportan el trabajo vivo que requiere la producción, sino porque lo hacen desde una posición subordinada y bajo los lineamientos de planes que ellos no determinan ni controlan. Incluso el ingreso de los ejidatarios ha adoptado, en lo fundamental, la forma de un salario cobrado por jornada o a destajo, independientemente de que en términos jurídicos y contables aparezca como un 'adelanto' sobre las ganancias de los supuestos copropietarios" (31). Para Bartra es una ficción jurídica la copropiedad de los ejidatarios sobre la empresa (32).

Los autores que han expuesto hasta aquí -sobre todo A. Bartra y Gordillo-, nos dan importantes luces sobre el carácter del proceso productivo al interior del ejido y desmistifican a la propiedad ejidal, elevándose sobre la

visión puramente jurídicista de la misma. El primero enriquece el análisis a partir de una experiencia particular y el segundo reconoce un proceso acentuado de estatización en los ejidos colectivos. No obstante lo anterior, puede agregarse que la respuesta cabal a las preguntas planteadas tendrá que darse a partir de análisis de experiencias particulares y bajo la perspectiva de que las relaciones de propiedad ejidal constituyen un campo de fuerzas. Aceptamos, por tanto -y ese es nuestro punto de partida- que existe una tendencia -y una vocación estatal- hacia la penetración y el control de la vida del ejido y en especial del colectivo, pero consideramos también que el aparato ejidal es un terreno en el que se da la lucha de clases, por lo que los mecanismos de control asumen diversos niveles, según sea la organización, conciencia y movilización alcanzados por los ejidos. La constitución del ejido como campo de fuerzas depende en mucho de su origen revolucionario, de su forma de organización interna, de las características específicas de su propiedad, en síntesis de su característica de forma de propiedad corporada, integrada por todos los elementos señalados.

Es indudable que la propiedad ejidal está sujeta a una reglamentación específica que permite y legitima la intervención estatal sobre la misma y sobre la vida interna del ejido. El control surge de la forma misma de constitución del ejido, ya que en tanto nace de una resolución presidencial, la propiedad aparece como creación del Estado e igualmente la calidad de ejidatario. Precisamente por el hecho de que no detentan una propiedad gravable, los ejidos, antes de la nacionalización bancaria tenían que someterse al crédito oficial ya que la banca privada sólo operaba mediante garantía hipotecaria que asegurase el crédito. Aquí se encuentra una de las bases para la influencia estatal, sin embargo, la combatividad, unidad y organización de los ejidatarios permite, en muchos casos, cierto dominio de los mismos so-

bre sus propios recursos, encontrándose siempre presente la posibilidad de que mediante la lucha y procesos democráticos internos logren decidir su organización, elegir sin interferencia a las autoridades internas del ejido, etc., dentro de los márgenes que dan y se pueden ganar a las leyes y a las instituciones burocráticas destinadas al campo. Como hemos dicho, a pesar de que el Estado, a través de sus múltiples aparatos interviene y condiciona el desempeño del ejido, no deja de existir un juego de poder y dominio entre el ejido y el Estado. Este trata de imponer sus criterios en cuanto al tipo de explotación, manejo interno, paquetes tecnológicos, etc., a la lucha -en muchos casos- por hacer valer sus intereses y ganar espacios. Además, debe reconocerse también que no todos los aparatos del estado orientados, hacia el campo -agrarios o propiamente agrícolas- alcanzan a penetrar con la misma fuerza hacia el conjunto o la totalidad del sistema ejidal del país. Amplias parcelas de este, por su atraso, permanecen con pocos vínculos con el Estado.

Ejido y Estado son, pues, instancias complementarias, entidades intrínsecamente unidas donde lo político, lo económico y lo jurídico están íntimamente vinculados. En ese sentido la propiedad ejidal es derivada de la política estatal. Pero también es expresión de la lucha social, de la vida civil mexicana. El Estado se ha comprometido a apoyar al ejido a través de una legislación protectora y de mecanismos políticos y económicos que garantizan y alientan su reproducción. Los ejidos y comunidades, a su vez, se constituyen en base de estabilidad y apoyo político al aparato estatal. La propiedad ejidal tiene entonces un doble y contradictorio carácter: por un lado es la prolongación del Estado en la sociedad, y, por el otro, es la expresión de la sociedad campesina en el seno del Estado. En la política estatal

hacia el ejido existe entonces un doble aspecto: tutela y control, apoyo y dominio.

Pero como dijimos más arriba, el conocimiento a fondo de las relaciones de propiedad ejidal, sólo puede enriquecerse con el análisis concreto. Aquí es donde puede encontrarse más específicamente la propiedad en acción, con sus múltiples determinaciones. Para darle un mayor énfasis a esta cuestión, enseguida presentamos el análisis de un caso: el del ejido colectivo "Chinotahueca" en el Valle del Yaqui en Sonora.

#### 7.4 Análisis de caso: el ejido Chinotahueca.

##### 7.4.1. Antecedentes y forma de organización.

Este ejido se constituyó por resolución presidencial del 18 de noviembre de 1976, que dota a 72 individuos, más el derecho que por ley le corresponde a la Parcela Escolar y a la Unidad Agrícola e Industrial Para la Mujer, con 390-00-00 has. de riego, ubicadas en el entonces distrito de riego Nº 41 del Valle del Yaqui, dentro de la jurisdicción del municipio de Etchojoa, estado de Sonora. Los beneficiados son auténticos jornaleros agrícolas provenientes de los sectores más pobres de los asalariados del campo y en su mayoría indígenas mayos.

Al momento de ejecutarse la resolución presidencial se inicia su proceso organizativo, al igual que en todos los ejidos constituidos en aquella famosa expropiación echeverrista que afectó al sur de Sonora. La organización se impulsa y promueve tanto por la Delegación Agraria en el sur de Sonora, como por el Banco Nacional de Crédito Rural del Noroeste, con sede en Cd. Obregón. Este proceso tuvo que ajustarse a lo dispuesto tanto por las le-

yes agrarias, como por la resolución presidencial dotatoria, que ordena la explotación colectiva (33).

A los tres meses de la ejecución de la resolución -19 de noviembre de 1976- termina el proceso de reglamentación, aprobándose el reglamento interno en asamblea general de ejidatarios celebrada el 14 de febrero de 1977. En este se recogen las principales disposiciones normativas que rigen al núcleo agrario para organizar el trabajo, dirigir la producción y fijar los derechos y obligaciones de los ejidatarios. De acuerdo al reglamento interno los ejidatarios tendrán, además de los derechos y obligaciones establecidas en la LFRA, los estipulados en el artículo 8º; a saber: "aportar su trabajo personal en cualquiera de las unidades de producción, devengando un anticipo de acuerdo a las cuotas autorizadas para cada tipo de labor". Se denomina "anticipo" al pago por día de trabajo, ya que es considerado como un adelanto de las utilidades finales. Se estipula además que se pagará la misma cantidad por Jornal diario en cualquier tipo de trabajo que se desempeñe dentro del ejido.

Otro derecho de los ejidatarios, según el inciso b del mismo artículo, consiste en "obtener las utilidades que le corresponda proporcionalmente de acuerdo a la aportación de sus derechos agrarios y a las labores desempeñadas". En el inciso c se obliga a asistir puntualmente a las asambleas y a las labores del ejido sin portar armas y sin el efecto de drogas, el inciso d obliga a denunciar ante el consejo de vigilancia o ante la asamblea general cualquier anomalía observada en la administración del ejido.

Todos los ejidatarios tienen la obligación de aportar trabajo personal al ejido según su grado de aptitud, capacidad y responsabilidad; sin embargo, la misma asamblea de ejidatarios puede reconocer la incapacidad de un ejidatario, sin que este pierda su derecho a las utilidades (34).

De acuerdo al artículo 31 las utilidades se distribuyen de la manera siguiente: a) el 1% para la integración de un fondo de servicios sociales; b) el resto se reparte proporcionalmente entre los ejidatarios, aplicando el 1% del mismo a los derechos agrarios y el 99% a la aportación de trabajo al ejido. Se aprobaron además una serie de sanciones que tratan de preservar, por un lado, la estructura y marcha global del ejido y, por el otro, la existencia de una fuerza de trabajo segura (35).

En este ejido los miembros del Comisariado Ejidal, consejo de vigilancia y secretarios auxiliares, deberán realizar además de sus trabajos administrativos, labores directas en el campo, con el fin de evitar una separación entre directivos y bases.

La dirección de la producción es facultad de las juntas del comisario ejidal, que se integran con los tres miembros de éste, el presidente del consejo de vigilancia y todos los secretarios auxiliares. En estas juntas se elaboran los programas productivos del ejido, se conocen y discuten los informes de los técnicos y secretarios auxiliares, se determinan las medidas técnicas y administrativas para el mejor funcionamiento del ejido, y se elabora el rol de trabajo (art. 28). Los acuerdos se presentan para su ratificación a la asamblea general.

#### 7.4.2. El Proceso de Trabajo.

Partiendo del principio de que todos deben trabajar se realiza en el ejido lo que se denomina la Balanza de la Fuerza de Trabajo que contiene el registro de los ejidatarios según su capacidad, edad y sexo, de tal modo que permita calcular el monto y la calidad de fuerza de trabajo con que se cuenta. Se excluyen a los incapacitados, nombrándose un representante para que

asista en su lugar, a fin de que no incurran en sanciones y puedan beneficiarse de las utilidades del ejido.

Una vez registrada la fuerza de trabajo se hace un rol de trabajo, fundado a su vez en otro registro que contiene la superficie programada para la siembra, determinándose así la cantidad de jornadas manuales y mecanizadas que se requieren para el ciclo agrícola de acuerdo al tipo de cultivo. Además de ello se fijan las fechas aproximadas en que se realizarán los trabajos, con el fin de dejar en libertad a aquellos ejidatarios que quieran laborar fuera del ejido en los días en que no tengan trabajo en éste.

Las labores se distribuyen, según la aptitud de los ejidatarios, en aquellas funciones en que están mejor preparados (tractoristas, regadores, etc.). El rol de trabajo trata de dar las mismas oportunidades, con el propósito de que todos puedan beneficiarse de las utilidades; sin embargo, hay ocasiones en que se presentan disparidades en cuanto al número de jornales aportados por los ejidatarios. Ello se da por ausencias, pero, principalmente, por la razón de que los cultivos que exigen mayor número de labores mecanizadas ocupan prioritariamente al personal especializado. Como respuesta a esta situación se establece, en ocasiones, un tope o media de jornales a considerar para el reparto final de utilidades, que ayuda a que todos los ejidatarios puedan acceder equitativamente a aquellas si cumplen con las tareas asignadas.

En el ejido se llevan dos registros de los días trabajados por los ejidatarios: uno para el pago diario por jornada, llamado por la LFRA y el reglamento interno como "anticipo", y el otro para computarse en el reparto de utilidades. Si los últimos pasan de los "topes" fijados, las labores excedentes no se contabilizan para el reparto.



El reparto de utilidades se realiza mediante un sencillo procedimiento. Al final de cada ciclo agrícola, una vez que se ha vendido la cosecha, el precio pagado por esta se deposita en el banco acreditante, mismo que se descuenta del monto total del valor de la cosecha, los créditos de avío y el correspondiente al refaccionario conforme a las tablas de amortización, así como impuestos y descuentos previstos por la ley, quedando una utilidad neta repartible que se distribuye de acuerdo al reglamento interno. La cantidad destinada a derechos agrarios, se divide entre el número total de ejidatarios, incluyendo a la Parcela Escolar y a la Unidad Agrícola e Industrial Para la Mujer. La cantidad repartible por días trabajados se divide entre el número total de jornales a considerar, a cada uno de los cuales se les da un determinado valor, que se multiplica a su vez por los días que ha aportado cada ejidatario, obteniéndose así, las utilidades que se recibirán individualmente. Si el ejidatario ha recibido préstamos del ejido o si ha sido sancionado, se descuenta el monto de estos de las utilidades correspondientes.

#### 7.4.3. El carácter de las relaciones de trabajo.

Con esta explicación general del funcionamiento interno del ejido colectivo "Chinotahuca", podemos aspirar a analizar el carácter de sus relaciones internas. Por ahora sólo nos interesan estas y no las múltiples relaciones que el ejidatario pueda tener fuera de aquel, ya que gran parte de los ejidatarios se contratan como jornaleros en las explotaciones privadas en los períodos en que no hay trabajo al interior del núcleo agrario. Esto es muy común en los ejidos colectivos de la zona, dado que por la característica de los cultivos, el carácter cíclico de la agricultura y la superficie promedio por ejidatario (5-00-00 has que son insuficientes para reproducir la fuerza

de trabajo ejidal), se presentan períodos inactivos en el ejido que los ejidatarios aprovechan para buscar otros ingresos (36).

Al interior del ejido encontramos todos los elementos del proceso productivo: fuerza de trabajo, medios de trabajo, objeto sobre el que se trabaja; pero está ausente la figura del capitalista individual. Aquí el trabajo no se realiza bajo la dirección de un propietario de los medios de producción que dirija y consuma productivamente la fuerza de trabajo con el fin de aprovechar su excedente en beneficio particular. Ocurre que los medios de producción (tierra, agua, maquinaria) están en gran medida bajo el dominio y posesión del núcleo, aún con las limitaciones e influencias provenientes del Estado de las que el ejido busca mantener una relativa autonomía. La producción se organiza en la asamblea de ejidatarios en beneficio de todos y el producto se distribuye del mismo modo, sin que ello implique la ausencia de controles del banco, que no se dan sólo en este tipo de ejidos sino con relación a cualquier campesino acreditado en la región. Para determinar si existen relaciones sociales de producción típicamente capitalistas al interior del ejido, tendríamos que considerar lo sustancial de ellas y que Marx define en los siguientes términos: "el obrero trabaja bajo control del capitalista, a quien su trabajo pertenece. El capitalista se cuida de vigilar que este trabajo se ejecute como es debido y que los medios de producción se empleen convenientemente...

Pero hay algo más, y es que el producto es propiedad del capitalista y no del productor directo, es decir del obrero. El capitalista paga, por ejemplo, el valor de un día de fuerza de trabajo. Es por tanto, dueño de utilizar como le convenga, durante un día, el uso de la fuerza de trabajo, ni más ni menos que el de otra mercancía cualquiera... El uso de la mercancía pertenece a su comprador, y el poseedor de la fuerza de trabajo sólo puede entregar

a éste el valor de uso que le ha vendido entregándole su trabajo... El proceso de trabajo es un proceso entre objetos comprados por el capitalista; entre objetos pertenecientes a él. Y el producto de este proceso le pertenece, por tanto, a él, el capitalista..." (37).

En el ejido colectivo Chinotahueca, el trabajador no es un jornalero libre que haya llegado allí a vender su fuerza de trabajo a un propietario de los medios de producción, sino que se trata de un grupo de ejidatarios que han recibido la tierra merced a un mecanismo de redistribución, consignado en las leyes agrarias. En los términos en que se otorgó la tierra, se les condiciona a trabajar directamente la misma, para poder conservarla, pero el trabajo pertenece al núcleo dentro de los límites que veremos más adelante. Existe además la posibilidad jurídica del fraccionamiento y por tanto de un usufructo individual de los ejidatarios. La utilización de la fuerza de trabajo de los ejidatarios se realiza mediante acuerdos celebrados entre todos los miembros del ejido, quienes establecen los ritmos, fechas y formas en que cada uno de ellos llevará a cabo su trabajo, así como su aprovechamiento y gratificación. El proceso laboral no se da entre objetos comprados por un capitalista, sino que intervienen medios de producción que, dada su forma de constitución, permiten compartir su control con el Estado o bien se colocan en un terreno de lucha por su dominio. Observando con cuidado las relaciones del ejido Chinotahueca con las instituciones oficiales y sus autoridades internas, se encuentra que la influencia de aquellas no es suficiente para considerarlas directoras exclusivas y definitivas del proceso productivo, ya que el ejido se mueve con relativa autonomía. Los cultivos se programan en asamblea y su dirección queda, en muy buena medida, en manos de los ejidatarios. Además los ejidatarios nos han dado muestras de vitalidad al destituir a jefes de trabajo y miembros del comisariado ejidal. En último caso

estamos en un terreno en el que el control del proceso de trabajo es disputado y no está definido de una vez y para siempre.

Por otro lado, y viendo las cosas a través de los lentes formales del derecho, encontramos que no se dan aquí los supuestos previstos por el artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo, que a la letra dice: "Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario". ¿A quién se subordina el ejidatario en su proceso de trabajo directo? ¿Quién es la persona física o moral en cuyo beneficio trabaja el ejidatario? ¿a quién vende su fuerza de trabajo?. Creemos que aquí no se encuentra los supuestos de la relación jurídica de trabajo subordinado, en virtud del cual surja la potestad de un patrón para girar instrucciones, órdenes, o directrices al trabajador. ¿Se puede considerar como salario a los anticipos que recibe el ejidatario? Creemos que formalmente no, en tanto no se dan los supuestos de la subordinación y por tanto de la compraventa de fuerza de trabajo; no encontramos al comprador directo de ésta. Surge entonces de nuevo la pregunta ¿Qué es entonces lo que el ejidatario recibe como anticipo?. Es indudable que existe un pago por día de trabajo, fijado de manera común por los ejidatarios, pero también es cierto que se trabaja, tanto por la búsqueda de este ingreso diario, como por la expectativa de las utilidades que se obtendrán al fin del ciclo agrícola. Allí está el meollo de la explotación colectiva, quien quiera participar en ella tiene que trabajar, quien quiera beneficiarse de sus utilidades tiene que aportar jornales al trabajo común.

Para algunos estudiosos esto significa la "proletarización" de los ejidatarios, pero si vemos bien las cosas, ello estaría determinado por la pérdida definitiva del control de los medios de producción o por la necesidad permanente de contratarse como asalariados fuera de su propiedad, y no por

el hecho de trabajar en la misma, que es rasgo característico de la explotación campesina. Los anticipos asignados revisten entonces, la forma de costos de producción y adelantos necesarios para reproducir la fuerza de trabajo ejidal, puesto que si los ejidatarios no los cobraran tendrían mayores utilidades al final del ciclo, pero a su vez sucumbirían. Ocurre lo mismo con un ejidatario o campesinos parcelario que opera crediticiamente, tiene que asignarse parte del crédito para su subsistencia, ya sea que trabaje la tierra o no, y por supuesto que la cantidad destinada a su reproducción será considerada como costo de producción.

Si nos introducimos más en el terreno jurídico-formal del problema, encontraríamos que un serie de consideraciones analógicas y comparativas, que se prolongarían ad-infinitum, nos señalarían que en las relaciones que nos ocupan, no existen los elementos de las relaciones de producción que competen al modo de producción capitalista, y por tanto regulables por las leyes del trabajo. ¿Se podría ejercer el derecho de huelga en el ejido Chino-tahueca? ¿La contratación colectiva? ¿Los causales de suspensión, de despido? Lo que aquí tenemos es otro marco jurídico, que define al ejido como una comunidad de productores en la que los ejidatarios son integrantes de la misma, en virtud de un derecho otorgado por una resolución constituyente del ejido.

El ejidatario es una persona jurídica diferente a la del ejido, pero ayuda a su conformación por el hecho de resultar beneficiado en la resolución presidencial. La obligación de trabajar es una exigencia para conservarse como miembro del ejido, compartir lo que éste pueda proporcionarle en cuanto a utilidades y otros beneficios, pero no nace la obligación por un contrato de compraventa de fuerza de trabajo, sino como condición para beneficiarse de una propiedad restringida. Si fuese una proletarización sin más la

participación en el ejido colectivo, ¿Por qué entonces no lo abandonan los ejidatarios?. Habría muchas respuestas a esta pregunta, desde considerar que el ejido ofrece una cierta seguridad de trabajo, así como utilidades; creemos, sin embargo, que la más importante sería la que tomara en cuenta que el ejido hace sentirse al ejidatario como partícipe de una propiedad común, que a pesar de sus limitaciones le da perspectivas de decidir y mejorar sus condiciones.

Ahora bien, afirmar que no existe al interior del ejido Chinotahueca relaciones asalariados -patrón, no significa soslayar la existencia de mecanismos de explotación, que se expresan de diferentes formas, como lo son el intercambio desigual entre el ejido y la industria, el crédito, etc. Es indudable que el capital en su conjunto se beneficia de excedentes producidos en el ejido. Para convencerse de ello basta comparar los precios de los productos agrícolas y los de los insumos que se consumen productivamente en la agricultura, (maquinaria, pesticidas, fungicidas, defoliantes, fertilizantes, semillas, etc.).

La acumulación global de capital se beneficia del proceso productivo del ejido, dejando su funcionamiento interno como el de una comunidad de productores, pero subsumiéndolo a la economía capitalista. En los términos de Marx "...el capital se subsume determinado proceso laboral, como por ejemplo el trabajo artesanal o el tipo de agricultura correspondiente a la pequeña economía campesina autónoma. Si en estos procesos de trabajo tradicionales que han quedado bajo la dirección del capital se operan modificaciones, las mismas sólo pueden ser consecuencia paulatina de la previa subsumición de determinados procesos laborales, tradicionales en el capital" (38). Estamos en el caso de la subsunción formal, donde el productor o productores directos y su proceso de producción se conserva, no se transforma,

pero se somete al capital por diferentes mecanismos como el crediticio, el comercial, etc., que benefician al capital industrial, comercial y financiero tanto por el traslado de excedentes, como porque no corren el riesgo de la producción agrícola.

Tal situación podría parecernos como el resultado de una decisión estatal, puesta al servicio del capital a fin de que cuente con una mano de obra ejidal cautiva, que trabaje directamente la tierra sin el encuadramiento formal como asalariada, y que se sienta copropietaria o participante de una propiedad común. Estaríamos en el caso de una gestión estatal de la fuerza de trabajo directamente destinada a la conformación de específicas relaciones de producción que servirían a la reproducción y acumulación capitalista, donde encontramos a lo jurídico político con verdaderos efectos materiales constitutivos de ciertas relaciones económicas.

Sin negar este efecto de la intervención estatal, creemos que este proceso no se da por un mecanismo totalmente voluntario y preconcebido sino que el Estado, al ser presionado por las demandas y necesidades campesinas en su lucha por la tierra, fomenta la organización ejidal, cuyas relaciones y formas de propiedad y trabajo, no obstante que en buena medida se alejen de las que caracterizan en forma pura a las capitalistas dominantes, cumplen una función en el proceso de acumulación de capital, que a su vez influye y determina relaciones del ejido colectivo, tanto hacia fuera como hacia adentro del mismo, que al fin de cuentas obedecen al funcionamiento de las leyes económicas.

Por otro lado, la necesidad estatal de mantener el control político de la clase campesina va acompañada y se cumple también -ahora en forma privilegiada- con mecanismos económicos como lo son, el crédito oficial, la comercialización, la organización, la asistencia técnica, etc., confundándose

así, control político y "apoyo" económico. El Estado se ubica aquí en el centro de la cuestión, creando dispositivos, mecanismos y relaciones de poder que tienen el efecto de control político-económico, que a su vez cumplen su papel en el proceso global de acumulación de capital, beneficiando a los diferentes sectores de éste.

Dentro de estas consideraciones generales, es importante señalar que si bien el reparto de tierras y la constitución de unidades ejidales obedece en parte a la presión de campesinos y jornaleros, una vez que se ha consumado este reparto, se abre también un espacio de lucha al interior mismo del sistema ejidal y de los dispositivos que el Estado conforma para su control. El ejido busca el mayor dominio de sus medios de producción, de sus procesos productivos y sus productos, así como la independencia y la democracia interna. Quiere tomar sus propias decisiones y por ello aprovecha, en este juego de poder con el Estado, tanto los apoyos con que pueda contar al interior mismo de la estructura estatal, como los que pueda conseguir al exterior, con otras clases sociales, a fin de agrandar sus espacios propios de influencia. Este es el caso de numerosas asociaciones ejidales, que con el objeto de apropiarse de sus propios procesos productivos se han venido conformando a lo largo del país durante la última década, dentro de un amplio proceso de lucha por democratizar la producción campesina y por colocar la autogestión de esta como una demanda vigente y válida. En esta nueva fase de organización y lucha campesina juega un papel destacado la Coalición de Ejidos Colectivos del Yaqui y Mayo -integrada con los ejidos constituidos en la expropiación de 1976, la ARIC- Jacinto López, en la misma región, y otras agrupaciones similares que durante los últimos años se han construido en Chiapas, La Laguna, Hidalgo y Sinaloa, entre otros estado (39).



Lo anterior quiere significar que la cuestión de las relaciones de apropiación y control de los procesos productivos ejidales, es decir, de la propiedad, se encuentra determinada por las relaciones políticas y el desarrollo de la correlación de fuerzas entre los agentes productivos, correlación que pasa por los controles administrativos y de decisión. Tal situación nos revela que la propiedad no es un problema ni estrictamente jurídico ni económico, sino sustancialmente de carácter político, de poder. Por tanto analizar la propiedad ejidal es ir más allá de su expresión jurídica y el proceso "exclusivamente" económico en que está inmersa, aunque, como hemos repetido, el elemento jurídico no es indiferente sino que también constituye y conforma las relaciones específicas de aquella. La propiedad ejidal, como ha quedado demostrado, se localiza en un terreno en el que tiende a borrarse la separación entre lo público y lo privado, en el que las penetraciones e interpenetraciones entre estado y sociedad civil, hacen aparecer a la propiedad como altamente politizada e incluso, a veces, como prolongación de aquel. No obstante, se ha aclarado que tal relación es campo y arena de conflicto, lucha, resistencia y negociación, por donde también está pasando hoy en día, el esfuerzo democrático del país.

## CAPITULO 7. NOTAS DE PIE DE PAGINA.

1. José María Calderón. Génesis del Presidencialismo en México. El Caballito, México, 1972. Pág. 177. Subrayados en el original.
2. Ibid. Pág. 178.
3. Una lejana posibilidad de fraccionamiento puede encontrarse en las facultades otorgadas por la circular No. 22 del 18 de Abril de 1917 a los comités particulares administrativos para que hicieran la división provisional de los terrenos de los pueblos.
4. La circular busca también una mayor integración regional y el fomento de la solidaridad entre los pueblos. Manuel Fabila. Op. cit. Pp. 234-235.
5. La circular 51 esta precedida de una serie de considerandos que postulan la necesidad de modernizar las actividades agropecuarias. Para ese fin propone cooperativas regionales y nacionales. Las reglas más destacadas de la organización cooperativa son: a) reparto de beneficios en proporción al trabajo aportado; b) igualdad de los ejidatarios; c) constitución de fondos de previsión colectiva, y d) el principio de informar a la asamblea. Manuel Fabila. Op. cit. Pág. 397-398.
6. Alvaro Obregón consignó en su tercer informe de gobierno que para junio de 1923 ya se habían constituido 229 sociedades cooperativas ejidales, que operaban con maquinaria e implementos agrícolas, adquiridos mediante crédito oficial. Además, al interior de la CNA se creó la Dirección de Cooperación Agrícola y Aprovechamiento de Ejidos. SRA. Op. cit. Tomo I. Pág. 34 y Eyler N. Simpson. Op. cit. Pág. 169.
7. La ley que comentamos se encuentra reproducida íntegramente en el tomo 2 de la Legislación Agraria en México. Editada por la SRA, México, 1979. El carácter parcelador de la ley de referencia fue acentuado con las reformas promovidas por Pascual Ortiz Rubio al artículo 32 de la misma, con el fin de hacer extensivo el parcelamiento a las comunidades de hecho. (Manuel Fabila. Op. cit. Pág. 540). Calles y los presidentes que le siguieron hasta 1934 informaron con insistencia sobre la aplicación de la ley. Sin embargo, sus resultados y eficacia y quizá no fueron los deseados por sus patrocinadores. Según datos oficiales, hasta el mes de agosto de 1934 sólo se había aplicado en 261 comunidades y se habían concedido tí-

9. Las adiciones al artículo 137, que establecieron los casos de procedencia de la explotación colectiva, y la reforma a la Ley de Crédito Agrícola 20-XII-34, que dispuso que en cada ejido solamente funcionara una Sociedad Local de Crédito Ejidal, integrada por más del cincuenta por ciento de los ejidatarios, atenuaron a la individualización promovida por el código agrario.
10. Se prohíbe a los ejidatarios celebrar arrendamientos, aparecerle a cualquier otro contrato que implicara la "explotación indirecta de la tierra". La violación de este dispositivo y de otros acarrea sanciones que podían concluir en la pérdida de los derechos individuales de los ejidatarios.
11. Es conocido que durante los gobiernos que van de la década de 1940 a 1970, se desalentó la explotación colectiva de la tierra, se promovió la explotación parcelada y se aniquiló a casi todas las explotaciones colectivas creadas durante el cardenismo. Los principales instrumentos utilizados con estos fines fueron: a) la ausencia de resoluciones presidenciales que ordenaron la explotación colectiva; b) la condena y persecución de esta forma de trabajo; c) la ausencia de una política organizativa en ese sentido y, d) la política crediticia, que de acuerdo con la Ley de Crédito Agrícola de 1955, constituyó en sujetos de crédito a los "grupos solidarios", -integrados por tres ejidatarios- o a ejidatarios en lo individual.
12. En efecto, el incumplimiento de la obligación de trabajar directamente la tierra no es algo extraño entre los ejidatarios de los distritos de riego o de zonas deprimidas. En las primeras se ha generalizado el rentismo de parcelas -en las que a veces trabaja el mismo ejidatario como jornalero-, y en las segundas el abandono por su carácter improductivo. Pero a pesar de que estos hechos se repiten con frecuencia, sin sanciones generalizadas, no debe desconocerse que la SRA, realiza investigaciones de usufructo parcelario que en muchas ocasiones concluyen con la pérdida de los derechos agrarios por los ejidatarios. Esta práctica fue muy común en el sexenio de José López Portillo. Una revisión del Diario Oficial de la época nos ilustra de innumerables juicios privativos de derechos agrarios.
13. El artículo 141 de la LFRA dispone que "cuando el trabajo sea colectivo, el comisariado o la comisión que auxilie llevará el registro de las jornadas trabajadas y hará anticipos por los trabajos realizados..."
14. Es conocido que los programas de las agrupaciones políticas de derecha contienen la demanda de la privatización de la propiedad ejidal, mediante su parcelación y titulación individual. Este planteamiento se encuentra en el PAN y el PDM, así como en los pronunciamientos de las más importantes agrupaciones empresariales.

15. La ley del 6 de enero de 1915, ya establece en sus considerandos que el propósito era dividir la tierra pero también evitar acaparamientos, posteriormente el texto del artículo 27 constitucional dispone, Por primera vez, que los terrenos de las comunidades serían "inelienables... mientras permanezcan individuos, así como los de propiedad cuando se haya hecho el fraccionamiento". Este párrafo desapareció del texto constitucional en las reformas de enero de 1934, sin haber sido objeto del proyecto de reformas, por lo que no se discutió en las cámaras (José Hinojosa. Ley Federal de Reforma Agraria. Editores y distribuidores. México 1979. Pág. 67). A partir de entonces la constitución ha omitido la referencia a esta forma de la propiedad, sólo sanada por la legislación agraria secundaria desde el código de 1934 hasta la fecha.
16. Lombardo Toledano sostiene al respecto que la propiedad ejidal "es precisamente no una propiedad, sino el derecho al uso de la propiedad" (citado por Víctor Manzanilla Schaffer en Reforma Agraria Mexicana. Ed. Porrúa. México 1977. Pág. 178). Soto y Gama dice que el beneficiario del ejido "no tiene, pues, el tercero de los derechos característicos de la noción íntegra de la propiedad; tiene el derecho del uso, el derecho del fruto, el usufructo, nada más; pero el derecho de disponer, el de abusar, no lo tiene..." (citado por Arnaldo Córdova en Ideología de la Revolución Mexicana Ed. Cit. Pp. 339-340).  
Manzanilla Schaffer sostiene, en respuesta a Lombardo Toledano, que el ejido consiste en una verdadera propiedad, sólo que bajo modalidades establecidas por la propia legislación agraria. Si nosotros concibiéramos la propiedad ejidal como un usufructo, tendríamos que preguntarnos a quien pertenece la nuda propiedad de la tierra. En primer término contestaríamos, no le pertenece al Estado; le pertenece, repito, al núcleo de población". Op. cit. Pág. 178.
17. Desde otro punto de vista -cargado de racismo- a esta situación se le ha descrito por Mendieta y Muñoz como desventajosa porque "ata al campesino a una tierra insuficiente, o apenas suficiente, de manera indefinida; sistema aceptable para el indio abúlico, pero como no todos los trabajadores del campo son indios abúlicos, resulta francamente absurdo en ciertas regiones del país habitadas por mestizos, indígenas o blancos de ambiciones despiertas y saludable dinamismo". Citado por Antonio Díaz Soto y Gama en la Cuestión agraria en México. Ed. cit. Pág. 130.
18. Miseria de la Filosofía. Siglo XXI. Buenos Aires 1975. Pág. 184.
- 19 Cálculo económico y formas de propiedad. Siglo XXI, México 1978. Pp. 201-202.
20. Ibid. Pág. 204
21. Siguiendo a Balibar debemos distinguir entre propiedad -tal y como se ha definido por Beitelhelm- y derecho de propiedad. Este responde a la característica del derecho capitalista abstracto y universal que iguala a

- los sujetos, y que en el caso del derecho de propiedad el término jurídico no revela -o esconde- las relaciones de producción realmente existentes. La propiedad en términos económicos "no consiste tanto en el derecho... como en poder consumirlos productivamente". Louis Althusser y E. Balibar. Para leer el capital. Siglo XXI. 16a. Ed. México 1978. Pág. 253.
22. Estructura agraria y clases sociales en México. Ed. Era. México 1976. Pág. 29.
23. Cuadernos Políticos. No 21. "Estado y Sistema Ejidal". Pp. 16-19.
24. Ibid. Pág. 20. De acuerdo a esta estrategia de análisis, durante el período 1940-1970, a la agricultura ejidal se le asigna la función de reserva de mano de obra barata que sólo podía cumplirse regulando el acceso a la tierra y a los medios para hacerla producir. Tal función económica sólo podía darse por el predominio del carácter político del aparato ejidal. Para mediados de los sesentas y principios de los setentas, empieza a predominar la función económica, que es reorientada mediante el crédito. Ibid. Pp. 21-22. En el capítulo 4 se analizaron los elementos más sobresalientes de la política agraria de Luis Echeverría. En especial cabe destacar el Plan Maestro de Organización que pretendía colectivizar a once mil ejidos colectivos y el gran impulso a la banca oficial agropecuaria.
25. Ibid. Pág. 22.
26. La LFRA revela una vocación gubernamental por participar como agente directo en la explotación agropecuaria. López Portillo declaró en su quinto informe de gobierno que "no puede existir... una sola parcela, una sola propiedad, una sola hectárea improductiva. El inaplazable interés social y de independencia, hace imperativa la producción. Lo hacen los particulares, como es lo deseable, o lo hará el Estado". A través de la Productora Nacional de Granos y Semillas, el gobierno ocupó importante superficie de explotación agrícola.
27. La propia exposición de motivos de la LFRA sostiene que con las unidades de producción se pretende legalizar un mecanismo que conjugue intereses de "los pequeños propietarios, ejidatarios y comuneros, en los casos en que los primeros buscan la oportunidad de aprovechar con un mayor rendimientos recursos abundantes, y los segundos podrán contar con el medio adecuado de trabajo en común para aumentar los rendimientos de la tierra, mediante la unión de esfuerzos y no como ocurre lamentablemente en numerosas ocasiones adoptando soluciones en pugna con el espíritu y la letra de la ley, tales como las que se conoce por rentismo".
28. El artículo 36 de la LFRA establece que "será condición inexcusable para establecer unidades de producción, que los ejidatarios y comuneros que en ellas se integran, trabajen directa y personalmente la tierra, excepto en los casos autorizados por la Ley Federal de Reforma Agraria". Tal obligación es ineludible, como lo dispone la fracción 11 del inciso c del

personal que les corresponda realizar conforme a la ley". Esta obligación no se impone, por supuesto, a los propietarios privados.

29. En efecto, las unidades de producción previstas por la LFRA no lograron generalizarse y las pocas que se integraron respondían más al objetivo político de mostrar la validez y efectividad de una ley defendida con tanto ardor por el Presidente de la República. La desorganización de los campesinos, su rechazo a las políticas oficiales y el poco atractivo que tuvo para los capitales agrícolas, que sin control alguno, vía el rentismo, se aprovechan de las tierras ejidales, militaron contra la puesta en práctica de la LFA. Para fines de 1982, según datos proporcionados por la Dirección de Distritos de Riego y el Registro de Productores de la SARH, únicamente se habían constituido 15 unidades de producción en todo el país; once puramente ejidales y cuatro mixtas, integradas por ejidos y propietarios privados. No se ha sabido de posteriores aprobaciones de unidades productivas, e incluso las mismas autoridades agrarias han reconocido que la LFA "no dio los resultados que se esperaban". (Declaración de Víctor Barceló, Subsecretario de Organización Agraria Uno más Uno 05/V/85).
30. Cuadernos Agrarios. No. 4 "Colectivización o proletarización: el caso del Plan Chontalpa". Pág. 83.
31. Ibid. Pág. 84.
32. Según Bartra los ejidatarios de este programa son asalariados porque: a) no ejercen el control efectivo sobre los medios de producción; b) su ingreso constituye el pago de su fuerza de trabajo; c) la F. de trabajo de los ejidatarios se consume conforme a las necesidades y posibilidades de los planes de producción y d) los ejidatarios están excluidos de toda posibilidad de acumulación, por lo que su ingreso no es ganancia. Ibid. Pp. 90-91.
33. Los considerandos de la resolución estiman que la explotación individual del ejido Chinotahuca puede resultar "inconveniente y antieconómico", por las condiciones topográficas y por la calidad de las tierras. Por ello se decide la explotación colectiva, que se funda también en el hecho de que "los predios de referencia se ubican en un distrito de riego y son susceptibles de constituir unidades de explotación de alta rentabilidad económica".
34. En el ejido Chinotahuca, de acuerdo al art. 9º del Reglamento, se reconoce incapacidad para el trabajo a los ejidatarios que se encuentran en los siguientes supuestos: a) que tengan más de 60 años; b) que padezcan enfermedad o impedimento físico grave; c) que hayan sido privados de su libertad por resolución judicial y, d) por ausencia justificada ante la asamblea. Esta designe a la persona que deberá desempeñar los trabajos que le corresponde realizar al ejidatario incapacitado.

35. Casi toda la reglamentación se orienta a ese fin. La ausencia de los miembros de la directiva se sancionan con un día de salario y un jornal por el reparte de utilidades en la primera ocasión, con dos a la segunda y se turna el caso a la SRA en la tercero (art. 32). A los ejidatarios también se les imponen sanciones económicas por no asistir al trabajo y a quienes no cumplan con los acuerdos de la asamblea o violen disposiciones de la LRFA, del reglamento y demás disposiciones, pierden el derecho al reparte de utilidades por un ciclo de producción. (art. 33, 34 y 35).
36. En estudios realizados por el autor del presente trabajo y otros compañeros que entonces trabajaban en el BANRURAL, con datos de 1976-1977 en 62 ejidos colectivos del Valle del Yaqui, se encontró que el promedio de días de trabajo que ofrecían durante un año los cultivos de estos ejidos apenas llegaban a 73.
37. Carlos Marx. El Capital. Tomo I. F.C.E. México, 1959. Pág. 137. Trad. Wencslao Roces.
38. Carlos Marx. El Capital. Capítulo VI, inédito. Siglo XXI. México 7a. edición. Pág. 55. Trad. Pedro Scaron.
39. Este es un proceso que aún falta analizar a profundidad. Para el caso de la Coalición de Ejidos Colectivos de los Valles del Yaqui y Mayo puede verse a Gustavo Gordillo en "de la expropiación a la apropiación" (mimeo 1982) y a Ursula Oswald. Et. al. en Campeñinos Protagonistas de su Historia. UAM-Xochimilco. Mexico 1986.

## **C O N C L U S I O N E S**



### Conclusiones:

A lo largo del presente trabajo hemos hecho un recorrido por los principales aspectos de la relación entre el sistema ejidal y el estado en México. Para ello nos hemos auxiliado de elementos teóricos, históricos y legales, con el fin de aprehender en su dimensión más detallada las características específicas de la propiedad ejidal y de sus vínculos con el sistema político mexicano. A lo largo de las próximas páginas resaltaremos, como conclusión de nuestro estudio, aquellos aspectos más sobresalientes, que son en los que se condensan los elementos sustanciales del sistema ejidal, y las reflexiones teóricas que de ello se derivan.

### I

El reconocimiento del derecho de los pueblos a recuperar las tierras de que fueron despojados durante la república liberal y el porfiriato, así como ha ser dotados de aquella en caso de requerirlas, es uno de los resultados más sobresaliente del movimiento armado de 1910. Con ello se reconoce e institucionaliza el conflicto por la tierra y se genera una política agraria que, si bien sufre cambios y alteraciones en función de las condiciones internas y externas del país, mantiene a una forma típica de la propiedad agraria en México, el ejido y la comunidad, cuyas múltiples relaciones intrínsecas y con la fuerzas políticas nacionales -incluyendo al Estado- conforman al sistema ejidal.

## II

La propiedad ejidal está determinada por los siguientes elementos, ya contenidos desde los orígenes de la legislación posrevolucionaria: 1) Es producto de una decisión político-administrativa generada al interior del estado; 2) mantiene un carácter inalienable e inembargable que le dá un perfil y connotación especial; 3) es resultado de la constitución de los pueblos y campesinos en sujetos sociales y de derecho, antes y después de la resolución presidencial; 4) en su proceso productivo y en su vida normal se sujeta a una serie de mecanismos de vigilancia, control e intermediación que lo somete en gran medida a las políticas y decisiones estatales. De acuerdo a lo anterior, el ejido es una entidad que se caracteriza por ser, simultáneamente: 1) centro de representación social; 2) entidad de dominación política y 3) unidad económica y de reproducción de la fuerza de trabajo en el campo.

## III

En la constitución de 1917 el Estado mexicano se erige en instancia resolutora de conflictos sociales, con amplias facultades para reorganizar y modificar la estructura de la propiedad de la tierra en el país. El discurso sobre la propiedad en la constitución de 1917, estructura a los diferentes agentes propietarios y su relación con el Estado, conforma relaciones económicas y coloca a los pueblos y comunidades como beneficiarios de una acción justiciera, cuya contrapartida es la dependencia y precariedad de su forma de propiedad. Además, la constitución organiza a los aparatos estatales, les otorga funciones y les atribuye poderes, es decir, determina un cierto tipo de administración especializada en atender las demandas de las masas. Para ello concede al poder ejecutivo amplias facultades expropiadoras y establece límites e impone modalidades a la propiedad privada.

La legislación revolucionaria, que rompe con lo liberal y porfirista en el tratamiento de los pueblos y comunidades, reconoce originalmente a dos procedimientos básicos para acceder a la tierra: la dotación y la restitución. Ambos se sujetan a reglas que hacen compartir facultades a autoridades locales y federales y que mantienen al Presidente en la cúspide de la pirámide del manejo agrario. El carácter biinstancial del procedimiento, y la complejidad de intereses expresados en su manejo concreto, lo convierten en un laberinto de difícil acceso para los campesinos. Por eso buena parte de sus decisiones positivas reponen más razones de oportunidad política que a principios abstractos de racionalidad formal. La permanencia del carácter biinstancial del procedimiento agrario -a pesar de los cambios hechos durante los treinta que reforzaron el Ejecutivo Federal- trajo consigo la dispersión, burocratización y fragmentación de las luchas campesinas además de su alargamiento.

Las necesidades políticas de presentar al reparto agrario como una concesión estatal hacia las masas y las dificultades procesales de la restitución, colocaron al procedimiento dotatorio, como el más socorrido y la principal vía para acceder a la tierra, sobre todo hasta fines de los cincuenta, que es cuando empieza a dominar el trámite de creación de nuevos centros de población.

#### IV

La institucionalización del conflicto agrario y el reconocimiento del derecho de los pueblos a acceder a la tierra, obliga a constituir a estos en sujetos políticos y de derecho. Para ello se crean a agentes y sujetos colectivos -el pueblo o comunidad- y sujetos individuales -ejidatarios o comuneros- de carácter agrario. La primera cuestión consiste en definir a los beneficiarios de la distribución de la tierra, así como a los instrumentos para conseguirla.

Si bien la primera legislación revolucionaria -Ley del 6 de Enero de 1915 y artículo 27 Constitucional- establece el principio genérico de que todos los pueblos que hubieran sido despojados de sus tierras o carecieran de ella, tendrían derecho a la restitución o la dotación, la legislación posterior introduce una serie de requisitos y condiciones restrictivas que obstaculizan la posibilidad de beneficiarse de la redistribución territorial una importante porción de comunidades agrarias e individuos aspirantes. Esto se da, sobre todo, en la legislación de la década de los veinte, época en que domina la idea de que el ejido sería una forma transitoria y disminuida de la propiedad. Los principales mecanismos para excluir del acceso a la tierra a múltiples núcleos campesinos fueron: a) la exigencia de categoría política a los pueblos, b) el establecimiento de mínimos de población y de campesinos con capacidad individual para la procedencia de la solicitudes y, c) la negativa al derecho de los trabajadores acasillados. Reformas de principios de los treinta y el código de 1934 aligeran un poco la situación hasta que se eliminan todos los obstáculos señalados.

## V

En los últimos años se ha anunciado con insistencia que el reparto masivo de tierras toca a su fin y la reforma agraria se apresta a realizar el canto del cisne. Consecuentemente con esto, el gobierno De la Madrid promovió una serie de reformas a la legislación agraria que se agrega a los obstáculos que casi toda la legislación postrevolucionaria a tendido para inhibir el acceso a la tierra a los grupos solicitantes. Con las reformas de referencia, publicadas en el Diario Oficial del 17 de enero de 1984, se introduce un paso más en los procedimientos agrario, que otorga capacidad de calificación y derecho previo de las solicitudes de tierra a los gobernadores de los estados. Con ello no

sólo se obstaculiza el procedimiento, sino que se puede impedir su inicio. Además, en un afán de protección de la figura presidencial se deja en manos del Consejo Consultivo Agrario la decisión definitiva cuando se trate de resoluciones que nieguen las solicitudes de dotación.

Por supuesto que los anuncios del fin del reparto no han dejado satisfechos a los cientos de miles de campesinas solicitantes de tierra, de dentro y fuera del sector oficial. La misma CNC ha considerado que todavía quedan más de 10 millones de hectáras por repartir, mientras que otras centrales y el Centro de Estudios Agrarios, estiman que la cantidad de tierra susceptible de reparto rebasa los 30 millones de hectáreas. Sea cual fuere el dato exacto, lo cierto es que el previsible fin del reparto masivo de tierra, no sólo ha desalentado la lucha por la tierra, sino que ésta continúa siendo bandera, a pesar de un cierto repliegue del movimiento campesino.

La tendencia del movimiento social apunta a que la mancha ejidal se extenderá por el país. El crecimiento demográfico y la insuficiencia de la planta productiva para absorber la fuerza de trabajo liberada en el campo provocará un necesario incremento de la presión por la tierra y pondrá a dura prueba a la administración y a la legislación agrarias del país. El "realismo" político y económico que quiere ocultar el problema de la demanda de tierra tendrá que buscar nuevas alternativas, que pueden ir desde la revisión de los límites de la propiedad privada hasta la intensa búsqueda de fuentes alternativas de empleo. Otro camino podría ser el endurecimiento político.

## VI

Además de las reglas de acceso a la tierra, que involucran tanto a la capacidad agraria como a la administración del reparto de tierras, la organización y representación interna del ejido y la comunidad constituyen otros tan-

tos elementos que configuran el perfil definitivo y específico del ejido posrevolucionario. Este, si bien recoge algunos contenidos de la organización comunal tradicional, también incorpora una serie de reglas de dependencia y subordinación que alejan a la corporación ejidal de toda idea de comunidad autónoma y la hacen romper con formas ancestrales de auto gobierno. La forma misma de la organización ejidal y los mecanismos de penetración del Estado a su interior, que influyen en la conformación de sus autoridades y en su toma de decisiones, le otorgan al ejido un rasgo de propiedad altamente politizada. Estas características de la propiedad ejidal la convierte en una instancia de representación social debilitada e inmersa en un conjunto de relaciones sociales, políticas y administrativas que le alejan del ejido colonial. Asamblea General, comisariado ejidal y consejo de vigilancia son autoridades internas que a veces son utilizadas como instrumentos de intermediación, por fuerzas externas y ajenas a los intereses de las propias comunidades.

## VII

La propiedad ejidal, en tanto no se ha desprendido completamente de su carácter político, presenta una serie de complicaciones y dificultades para su análisis, que no son observables en las otras formas de la propiedad. Su estudio requiere de la superación de los límites estrechos del análisis jurídicista, con el objeto de alcanzar un concepto amplio de propiedad, que sin abandonar ni minizar los elementos normativos logre recuperar las dimensiones económicas y políticas de esta forma de relación social. En este sentido, además de la consideración de los derechos individuales y colectivos derivados de la propiedad ejidal, deben tomarse en cuenta aquellos conceptos que den luz sobre los verdaderos mecanismos de apropiación y control de los procesos de trabajo al interior de la vida ejidal. Para ello es necesario auxi-

llarse de conceptos tales como detención, posesión y propiedad, o bien propiedad y apropiación real, que permiten conocer las relaciones más allá de la propiedad jurídico-formal- de los agentes de la propiedad ejidal y construir el concepto del modo de propiedad ejidal. Este tendrá que desarrollarse a partir de la consideración de las relaciones entre núcleo de población, ejidatarios y Estado.

El análisis de estos elementos sólo podrá hacerse a partir del estudio de los procesos de trabajo existentes al interior del ejido, desde una perspectiva histórica, que tome en cuenta el papel jugado por el sistema ejidal, como unidad económica y política, en la reproducción de los mecanismos de dominación y de la fuerza de trabajo en el campo. Pero más fructífero será aún el análisis de casos concretos en donde se revelen a plenitud y en acción las relaciones de propiedad. A este nivel, las preguntas sobre quién controla, cómo, y para que el proceso de trabajo al interior del ejido, encontrara que el aparato ejidal es un campo de conflicto y negociación en el que los mecanismos de control estatal asumen diversos niveles, dependientes de la organización, conciencia y movilización alcanzados por los ejidos. De ahí que si bien el ejido puede ser visto como el reconocimiento del derecho de los pueblos, también se observa como resultado de una decisión del Estado. Ambas entidades, por tanto, son complementarios aunque entren en tensión. Si bien el estado mantiene una legislación tutelar del ejido, también interviene en su vida interna. Si bien el ejido está sujeto a controles y garantiza la estabilidad política del país, también recibe beneficios derivados del Estado. Tutela y control, apoyo y dominio son las bases de la relación Estado-ejido. Por eso afirmamos que las relaciones de apropiación y control de los procesos productivos ejidales, es decir de la propiedad, tiene un alto componente político, por lo que no es un asunto estrictamente jurídico, ni económico.

## VIII

Por todo lo anterior, el futuro de la participación política en el campo mexicano, seguirá teniendo como eje principal las relaciones entre el Estado y el sistema ejidal. El reto del futuro consiste en la construcción de un modelo alternativo de relación en el que el ejido se convierta en la base del crecimiento y el desarrollo social en el campo mexicano, cuyos vínculos con el Estado se sustenten en el respeto, el apoyo mutuo y la autonomía. El país está en espera de un nuevo pacto entre el Estado y los campesinos, en el que se concertan los objetivos del desarrollo, los medios para lograrlos y los términos de las relaciones políticas entre el Estado y el sistema ejidal. Es claro ahora que los campesinos no pueden hacer frente a las exigencias de la sociedad sin la participación y el concurso del Estado, como es evidente que este tendrá que revisar sus relaciones con el ejido si desea continuar legitimando su dominio. Democratizar al ejido sin caer en la entrega de este a los intereses privados es el reto del sistema ejidal para los próximos años. Democratizar la estructura ejidal no es sólo tarea de responsabilidad estatal, sino de los propios campesinos. Estos, en diferentes partes del país, ya están luchando con la clara conciencia de la necesidad de apropiarse de sus procesos productivos y de alcanzar la autonomía en el manejo de sus organizaciones. Solo aliándose con estas fuerzas ejidales emergentes, podrá el estado modernizarse a sí mismo y modernizar al país.