

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE  
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS  
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS SUPERIORES-ACATLÁN

*Del presidencialismo social al neoliberal.  
Un recorrido político por México a través de la tierra en el siglo XX*

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

MAESTRA EN ESTUDIOS POLITICOS Y SOCIALES

P R E S E N T A :

MARÍA DE LOURDES ÁLVAREZ ICAZA LONGORIA

DIRECTOR DE LA TESIS  
Ricardo Pozas Horcasitas

México, D. F.

2010



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.

## Agradecimientos

Quiero comenzar agradeciendo a todas las personas e instituciones que hicieron posible la realización de este estudio:

A José María, mi esposo, quien contribuyó con sus agudas observaciones; largas horas de discusión; una minuciosa, crítica y repetida revisión de este escrito; por su apoyo cariñoso y decidido para impulsarme a presentar esta propuesta de interpretación de la historia política del país y por haber acompañado mis euforias y neurosis.

A Laura, mi hija, por su ánimo alegre y feliz, por su deseo de aprender, sus manifestaciones de cariño y su inclinación a hacer el bien.

A Ricardo Pozas Horcasitas, por su agradable dirección; por la libertad, respeto y confianza que me concedió en todo el proceso de investigación, así como por acompañarme en la búsqueda de respuestas con observaciones y comentarios que enriquecieron este estudio.

A Blanca Beltrán, por su buena disposición y la diligencia con la que gestionó todos los requerimientos que se me fueron presentando a lo largo de este trabajo.

A mis compañeros del seminario, por sus lecturas y por haberme ayudado a encontrar referentes que hicieran más accesible esta exposición.

A mis padres, José y Luzma, por todo su cariño, amor y ejemplo de vida.

A Montserrat, Carlos y Telma, por su generosidad y apoyo afectuoso.

A mis hermanos, cuñados y sobrinos sin cuyo bullicio y alegría me hubiera sentido desolada.

A María, por su invaluable ayuda que facilitó mi trabajo académico.

A mis amigos, por su compañía y apoyo.

A Carmen Lira, directora del periódico *La Jornada*, por permitirme consultar sus valiosos archivos y autorizarme a utilizar varios de sus testimonios fotográficos.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por la oportunidad de formarme en sus aulas, así como por el apoyo económico que me concedió por conducto de la Dirección General de Estudios de Posgrado.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, que me otorgó una beca con la que pude dedicarme de tiempo completo a la realización de este estudio.

Al Sistema Nacional de Fototecas, por su excelente servicio y permitirme la reproducción fotográfica de una imagen de Emiliano Zapata.

Al Fondo de Cultura Económica, por haberme dado autorización para utilizar un grabado de José Guadalupe Posada.

A la *Seeley G. Mudd Manuscript Library* de la Universidad de Princeton; a la Biblioteca de la Universidad de Georgetown y a la revista *America*, cuyo respectivo personal hizo una larga pesquisa para tratar de localizar una cita original atribuida a Robert Lansing.

A muchos otros más que colaboraron en la realización de este estudio.

# Índice

<b>Introducción</b>	1
<b>1. Territorio y Población</b>	7
La tierra como fuente de riqueza	7
Los habitantes	11
<b>2. Leyes, actores y distribución de la tierra</b>	19
Lineamientos generales del 27 constitucional	19
Comunidades agrarias	29
Ejidos	43
Propiedad social	54
Propiedad privada	61
<b>3. Contrarreforma salinista al régimen de propiedad</b>	93
Culminación del reparto agrario	99
Privatización de la propiedad social	106
Sociedades mercantiles	123
Nuevas prerrogativas de la propiedad privada	132
Manifiesto Campesino: símbolos del poder	139
<b>4. Actores presidenciales</b>	165
Máxima autoridad política y orden sucesorio	165
Presidentes caudillos	190
Presidentes abogados	198
Presidentes economistas	207
<b>5. Formas del presidencialismo</b>	221
Panorama político	221
Presidencialismo social, 1914-1946	231
Presidencialismo legítimo, 1946-1976	242
Presidencialismo neoliberal, 1976-2000	254
<b>Conclusiones</b>	271
<b>Epílogo</b>	279

<b>Anexos</b>	
A. Comparativo artículo 27 constitucional	289
B. Carta del INEGI	313
C. Extensión y predios en propiedad privada por grupos de superficie 1930-1991	314
D. Diarios de Robert Lansing 5 y 25 de febrero 1924	315
E. Manifiesto Campesino	319
<b>Bibliografía</b>	325
<b>Índice de Cuadros</b>	336
<b>Índice de gráficas y mapa</b>	337
<b>Índice de Fotografías</b>	338
<b>Índice de Presidentes</b>	339

## Introducción

El siglo XX fue, para México, un ciclo de grandes movimientos y constantes cambios en la organización gubernamental, la distribución de la riqueza, la participación política y, en general, en todos los aspectos de la vida. En estos años el país dejó de ser una sociedad eminentemente agrícola y se perfiló como una comunidad donde se impuso el carácter urbano, industrial, comercial y financiero que distingue al mundo moderno, de modo que, en este recorrido del actuar político, México se vio envuelto en una serie de acontecimientos que comprendieron dos escenarios:

Por un lado, un agitado movimiento armado, la revolución agraria de 1910, el suceso que definió la vida nacional a lo largo del siglo, porque fue el referente obligado, el punto de partida que dejó consecuencias en todos los ámbitos y en las relaciones que se establecieron entre los distintos actores, el cual marcó el inicio de una etapa fundacional en la que el país se constituyó como una nación soberana.

Por el otro lado, movimientos continuos pero silenciosos, a veces poco perceptibles por la lentitud de su afectación y porque ocurrieron en un entorno de paz y estabilidad que ha hecho parecer que en ese siglo México conservó un sólo y único régimen gubernamental, dado que, por varias décadas, hubo continuidad política en los relevos sexenales de gobierno y el entonces partido oficial, el PRI, mantuvo la hegemonía en el desempeño de la presidencia y los demás cargos públicos. No obstante lo anterior, entre quienes desempeñaron la titularidad del poder ejecutivo desde 1914, también se reveló una secuencia, un orden de sucesión, donde militares, abogados y economistas, consecutivamente, guiaron los destinos públicos e instituyeron distintas organizaciones políticas en el país.

Definir las formas de gobierno instauradas, desde el triunfo de la revolución hasta el término del siglo XX, es la inquietud que guía este estudio y la razón por la cual el análisis se centra en dos ejes medulares: los presidentes de la república y los diferentes actores campesinos, quienes en conjunto dieron origen al régimen político que se constituyó concluida la etapa armada del conflicto.

Si bien es verdad que la revolución de 1910 y el gobierno instituido tiempo después fueron movimientos e identidades mucho más amplios, donde confluyeron otros actores políticos, también lo es que los campesinos fueron los principales protagonistas de la gesta revolucionaria y que las causas que enarbolaron involucraron a la mayor parte de la población. Por ello el naciente Estado se sustentó, esencialmente, en la unidad política que constituyeron los titulares del poder ejecutivo y aquellos que se dedicaban a las labores del campo, con quienes se establecieron compromisos y alianzas políticas de distinta jerarquía y magnitud, las cuales se fueron modificando a lo largo del siglo, alterando la composición política del país, pues en la administración de las riquezas no siempre resultaron favorecidos los mismos actores, situación que posibilita hacer un seguimiento del desempeño de la función pública y de los regímenes políticos que resultaron de esa relación. Estos asuntos los examino, ampliamente, tanto en las leyes como en los actos de gobierno vinculados con la distribución de las tierras.

Por lo demás, lo ocurrido en el campo durante estos casi cien años, constituye una muestra muy representativa de la administración y distribución de las riquezas, lo cual, a su vez, proporciona un acercamiento, una radiografía de la forma en que la autoridad pública dispone y procura el bienestar de la población en general, porque finalmente dependemos de lo que se produce en el campo, de las riquezas derivadas de la explotación de las tierras, para satisfacer las necesidades de alimentación y cubrir los insumos de la industria; por consiguiente, la relación entre los titulares del poder ejecutivo, los actores campesinos y las riquezas naturales, permite trazar líneas generales para definir las formas de gobierno del país durante el siglo XX.

En un México convulsionado política y militarmente, consolidar la autoridad presidencial, construir un sistema ordenado de sucesión, dar un nuevo marco legal a la nación y otorgar tierras a los campesinos, fueron acciones en las que muy pronto debieron ocuparse quienes estuvieron al frente del país desde 1914, pues atender estas causas abrió el escenario para restablecer la paz social y asegurar la continuidad del gobierno integrado con el acuerdo político que quedó plasmado en la Constitución de 1917, donde se asentaron los principios que, en lo sucesivo, regirían la relación entre los distintos actores, sus autoridades, su ordenamiento y, muy señaladamente, la distribución de las riquezas comunes comprendidas dentro del territorio nacional, esto es: las tierras, aguas, hidrocarburos, generación de electricidad y recursos minerales, entre otros. Estos asuntos fueron consignados en el artículo 27 constitucional y



en otras leyes reglamentarias expedidas para complementarlo, si bien en este estudio sólo abordo la legislación agraria y sus correspondientes actores.

El perfil político de los titulares del poder ejecutivo; los desempeños presidenciales respecto a la organización y distribución de las tierras; los actores que intervinieron en su posesión y explotación; los regímenes de propiedad instituidos, así como el marco legislativo de 1917 a 1992, constituyen los hilos conductores mediante los cuales analizo los distintos ordenamientos políticos de México con el transcurrir del siglo XX, porque la forma en que los presidentes administraron las riquezas comunes, en este caso las tierras, fue definitoria para distinguir y precisar diferentes organizaciones gubernamentales, pues expresaron con claridad *terrena* la manera en que la autoridad pública dispuso el acceso de los actores campesinos a estos bienes, así como el lugar jerárquico que mantuvieron en su distribución.

Junto con el titular del ejecutivo, los campesinos fueron los actores más importantes en la integración del régimen político fundado a resultas de la revolución, lo cual constituyó la unidad que dio fundamento a un Estado nacional, cuya razón de ser fue la búsqueda de cierta justicia social. El gobierno que surgió de ese movimiento cubrió una amplia gama de actores procedentes del ámbito rural, desde los hacendados que reclamaban mayor participación política y enarbolaron el lema *sufragio efectivo no reelección*, hasta una enorme masa campesina que vivía en extrema pobreza, bajo una fuerte opresión, la cual se aglutinó o simpatizó con el grito de *tierra y libertad*. Ambos grupos nutrieron numerosos ejércitos campesinos que se fueron construyendo al calor de las batallas y de los reacomodos políticos provocados por diez años de guerra, durante los cuales los militares se consolidaron como la máxima fuerza política y por esta razón, fueron ellos quienes estuvieron al frente de los asuntos públicos hasta mediados de los años cuarenta.

No obstante que durante el siglo XX el poder ejecutivo se afianzó como la mayor instancia de gobierno, ello no significa que todos sus titulares, entre 1914 y el año 2000, gobernaron de la misma manera, ni que siempre favorecieron a los mismos actores; por el contrario, en estos poco menos de cien años es posible diferenciar tres tendencias claramente definidas en el desempeño de la función pública y en las alianzas políticas establecidas, mismas que derivaron en cambios sustantivos en la estructura gubernamental.

Institucionalizada la presidencia como órgano soberano del gobierno; pacificado el país; elaborado un marco legislativo para regular la administración de las riquezas naturales, así como la relación entre el presidente y los actores campesinos y, puesto en marcha el extenso reparto agrario, México entraba de lleno a una segunda etapa de su historia política, donde se fundó otra forma de organización gubernamental que presentó cambios significativos en la presidencia de la república y en la integración de los diferentes actores políticos. En este segundo ciclo, el país comenzó a ser gobernado por civiles con preparación universitaria, especialmente con conocimiento de las leyes, quienes remplazaron a los militares en el ejercicio de la autoridad presidencial.

A los turbulentos tiempos de guerra, a los reajustes políticos cristalizados en un régimen que había dispuesto el reparto de los bienes comunes, le siguieron varios años en los que México tuvo un importante crecimiento y una franca expansión que habría de asombrar al mundo entero con el llamado milagro mexicano. Sin embargo, durante este ciclo, también se realizaron cambios legislativos y acciones de gobierno que tendieron a modificar la administración de las riquezas; lo cual incidió en la organización del régimen político, dado que descubrió una nueva relación entre los titulares del poder ejecutivo y los actores políticos que en lo sucesivo habrían de participar en los beneficios del Estado.

Asimismo al concluir el siglo, nuevamente cambió el marco legislativo que regulaba la distribución de la riqueza depositada en la tierra a instancias de una iniciativa presidencial, con lo cual otra vez se alteraron las alianzas y los vínculos entre el ejecutivo y los demás actores políticos. En esta tercera etapa de la historia política, México estuvo dirigido por economistas formados en universidades extranjeras en áreas financieras, quienes soslayaron las tradiciones jurídicas y el discurso revolucionario que habían defendido los presidentes que les antecedieron, tanto militares como abogados, por lo que el país entró en un nuevo ciclo donde se fundaron las bases que lo integrarían a un mundo globalizado donde imperan la ganancia, la eficiencia productiva y la libre circulación de bienes y mercancías. Estos cambios han conducido al desmantelamiento de los vínculos y las raíces que se remontaban a los preceptos originados desde el levantamiento armado de principios de siglo, de modo que en esta centuria México atravesó por un apasionante recorrido en el que se apreció el nacimiento y la caída de un Estado nacional.

En otro orden de ideas, deseo hacer algunos comentarios acerca de las peripecias en el proceso de realización de este trabajo, con el doble propósito de compartir la problemática que enfrenté y pedir su indulgencia por la desproporción que mantiene el capítulo tercero, titulado *Contrarreforma salinista al régimen de propiedad*, respecto al tratamiento que doy al marco legislativo precedente, expuesto en el capítulo anterior, *Leyes, actores y distribución de la tierra*; la razón de ello radica en que, originalmente, el tema central de este estudio consistía en hacer un análisis político de la naturaleza del Estado mexicano a partir de los cambios al artículo 27 constitucional, impulsados durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari en 1992.

La necesidad de comparar esas reformas con el estado anterior que guardaban las disposiciones legislativas, me hizo retroceder en el tiempo; si bien en cierto modo ya tenía algunos conocimientos, al ser un tema que abordé en la tesis de licenciatura, creció en mí la inquietud de hacer un seguimiento y un estudio mucho más amplio que diera cuenta del proceso de transformación gradual en la organización política del país, así que tomé la decisión de modificar la temporalidad del estudio y, en lugar de trabajar sólo el periodo salinista, me propuse hacer una revisión más exhaustiva que mostrara los vaivenes políticos de México en 19 ejercicios presidenciales de gobierno, desde la revolución de 1910 hasta el término del siglo XX, lo cual resultó ser un proyecto mucho más ambicioso, pero también uno más acabado, porque reportaba un ciclo completo, casi un siglo de la historia política del país.

Por otro lado, a mi parecer, la aportación más importante de este estudio es la definición de los tres regímenes de gobierno que fueron instituidos en el México del siglo que recientemente concluyó. Este fue el problema más difícil de resolver, el obstáculo que constantemente se interpuso en mi avance y la dificultad teórica más complicada, pues nombrar las formas de organización política se ha convertido en una tarea francamente dificultosa, ya que no existe un consenso generalizado sobre las formas de gobierno, ni sobre las categorías políticas con las que se hace referencia al Estado como entidad, antes bien hay una gran variedad de propuestas, las cuales no necesariamente hacen referencia a un mismo ordenamiento político, sino que remiten a organizaciones gubernamentales claramente disímiles entre sí. Por ejemplo, el término democracia ha sido utilizado igualmente para referirse a los Estados Unidos que a México, como si ambos países compartiéramos la misma estructura gubernamental y nuestras autoridades públicas (el congreso y el presidente) tuvieran la misma jerarquía en la toma de decisiones políticas de cada nación.

Por lo demás, en otras ocasiones, algunos conceptos parecen tener una carga que hacen difícil su utilización, porque se les asocia a épocas y situaciones históricas particulares que los acotan y hacen que su significado se confunda o, cuando menos, se amarre a un determinado contexto temporal. Este es el caso, por ejemplo, de los términos monarquía u oligarquía, los cuales con frecuencia sólo se relacionan con los gobiernos absolutistas europeos, o bien, con las dinastías latinoamericanas que se distinguieron por poseer grandes extensiones territoriales. Una situación muy similar ocurre con conceptos tales como, realeza, aristocracia, tiranía o dictadura, los cuales provocan un fuerte revuelo, una profunda aversión.

Por otra parte, entre los estudiosos del régimen político mexicano, la atención mayoritariamente se ha centrado en uno solo de sus componentes, el titular del poder ejecutivo, de donde proviene un extendido acuerdo respecto a que tenemos un gobierno presidencial, lo cual, aun siendo verdad, no describe completamente nuestra realidad política, pues este concepto no alcanza a distinguir los matices en los ejercicios de gobierno ni alude a los demás actores que participan de su composición. Por último, algunas otras denominaciones utilizadas para definir las formas de gobierno del país provienen de ámbitos distintos al político, como por ejemplo, la categoría capitalismo, concepto que no se relaciona directamente con el desempeño de la autoridad política, sino con un sistema de producción, de modo que no precisan la disposición gubernamental.

Esta resumida exposición sólo pretende presentar un esbozo de la complejidad y la problemática que significó elaborar una propuesta que atendiera a la esencia de las diferentes organizaciones gubernamentales y aportara una interpretación de la historia política de México durante el siglo XX. Con ello he buscado actualizar un conocimiento y un saber sobre las formas de organización política y esto es, precisamente, la innovación del este trabajo, pues los principios que regulan el ejercicio de la autoridad pública no han cambiado en tanto que son propios de la naturaleza humana.

# Capítulo 1

## Territorio y población

### La tierra como fuente de riqueza

La tierra y las riquezas que de ella se derivan son partes fundamentales del Estado, porque toda organización política de esta naturaleza requiere contar con un territorio y diversos recursos para subsistir de manera autónoma e independiente. Que esto es así, es algo tan natural como evidente, pues sin un lugar para establecerse ni cierta cantidad de bienes con los cuales garantizar su conservación, no podría existir una comunidad que dé forma a una nación. Por ello, comienzo este recorrido político a través de una descripción general de las riquezas naturales comprendidas en el país.

México cuenta con un territorio nacional<sup>1</sup> cuya extensión es de 1'964,375 Km<sup>2</sup>, o bien, 196.4 millones de hectáreas<sup>2</sup>, éstas últimas son la unidad de medida utilizada en la información oficial para cuantificar, administrar y distribuir las riquezas comprendidas en la tierra, porque con ella se cuantifican los tipos de uso del suelo; los regímenes de propiedad; la calidad de las tierras, así como los cultivos y los rendimientos agropecuarios.

Por sus características geográficas y biodiversidad, México posee una riqueza de tal magnitud que está incluido entre los países con más recursos naturales. Su variedad florística –18 mil especies equivalentes casi al 10% del total mundial– y vegetal –con más de nueve mil especies de plantas endémicas<sup>3</sup>–, así como su riqueza faunística, conforman un patrimonio nacional que lo ubican entre los 12 países con mayor diversidad biológica del planeta, ocupando el cuarto lugar mundial en especies de plantas y anfibios, el segundo lugar en mamíferos y el primero en reptiles<sup>4</sup>. Para preservar sus riquezas naturales México ha decretado algunas regiones como áreas protegidas donde

---

<sup>1</sup>El territorio nacional está constituido por la extensión continental que abarca 1'964,375 Km<sup>2</sup>, de ellos 1'959, 248 Km<sup>2</sup> corresponden a la superficie continental y 5'127 Km<sup>2</sup> a la extensión insular. INEGI, <http://mapserver.inegi.gob.mx/geografia/espanol/datosgeogra/extterri/frontera.cfm?c=154>, (noviembre 2009).

<sup>2</sup>Una hectárea equivale a 10,000 m<sup>2</sup>. y a .01Km<sup>2</sup>.

<sup>3</sup> *México en el siglo XX (Panorama Estadístico)*, INEGI, México, 2000, pp. 212-213; *Información Geográfica. Datos Generales. Sistemas Nacionales Estadístico y de Información Geográfica* [http://mapserver.inegi.org.mx/map/datos\\_basicos/uso\\_suelo/?s=geo&c=948](http://mapserver.inegi.org.mx/map/datos_basicos/uso_suelo/?s=geo&c=948).

<sup>4</sup> *Idem*.

se incluyen parques nacionales, reservas de la biósfera y áreas de protección de flora y fauna<sup>5</sup>.

Por su ubicación geográfica, clima, orografía, geología y vegetación, en el territorio nacional se despliegan casi todos los ecosistemas que existen en el mundo, los cuales, por su variedad, comprenden regiones desérticas, selvas, bosques, matorrales, pastizales, manglares y zonas de nieve. Estas condiciones colocan a México entre aquellos países con una de las más diversas gamas de vegetación, la cual representa una riqueza natural de gran magnitud.

Así, “los desiertos mexicanos abarcan el mayor número de cactáceas del mundo; siendo 52% de ellas endémicas”<sup>6</sup>. Los matorrales y pastizales se caracterizan por una vegetación arbustiva con climas árido o semiárido. Los bosques presentan una vegetación arbórea con climas templado y frío, con distintos niveles de humedad y altitud que permiten el crecimiento de encinos, pinos, oyameles, además de algunas especies de las que se extraen maderas preciosas. Por su parte, las selvas son regiones con una gran diversidad vegetal y animal, las cuales tienen climas cálidos que van de húmedos a semisecos con temporadas de lluvias bien definidas en el año y, por último, México tiene algunas regiones donde existen mezquiales y vegetación de tipo hidrófila y halófila donde prevalecen manglares o vegetación asociada a medios salinos. Sólo un poco más del 1% del territorio no muestra ningún tipo de vegetación<sup>7</sup>.

En su conjunto la superficie total agropecuaria y forestal para el año de 1991 fue de 177.3 millones de hectáreas<sup>8</sup>, de las cuales 108.3 millones<sup>9</sup>

<sup>5</sup> *Anuario Estadístico. Estados Unidos Mexicanos 2008*, INEGI, México, 2009, p. 64. En esta publicación aparece una relación de las áreas naturales protegidas del país desde 1990 hasta 2008, donde se desglosa la superficie total, así como el tipo de área protegida.

<sup>6</sup> Jenaro R. Reyes Matamoros y David Martínez Moreno, “El futuro de la vegetación de México”, *Elementos. Revista trimestral de ciencia y cultura*, núm. 47, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, septiembre-noviembre 2002, p. 46.

<sup>7</sup> La clasificación de la vegetación utilizada por el INEGI se basa en la clasificación de Faustino Miranda y Efraín Hernández, “Los tipos de vegetación de México y su clasificación”, *Boletín de la Sociedad Botánica Mexicana*, núm. 28, México, 1963, pp. 28-79 y en Rzedowski, J., *La vegetación de México*, Limusa, México, 1978. También pueden consultarse los Sistemas Nacionales Estadístico y de Información Geográfica del INEGI. [http://mapserver.inegi.org.mx/map/datos\\_basicos/uso\\_suelo/?s=geo&c=948](http://mapserver.inegi.org.mx/map/datos_basicos/uso_suelo/?s=geo&c=948), (noviembre 2009) y *México en el siglo XX, op. cit.*, pp. 204-205 y 210.

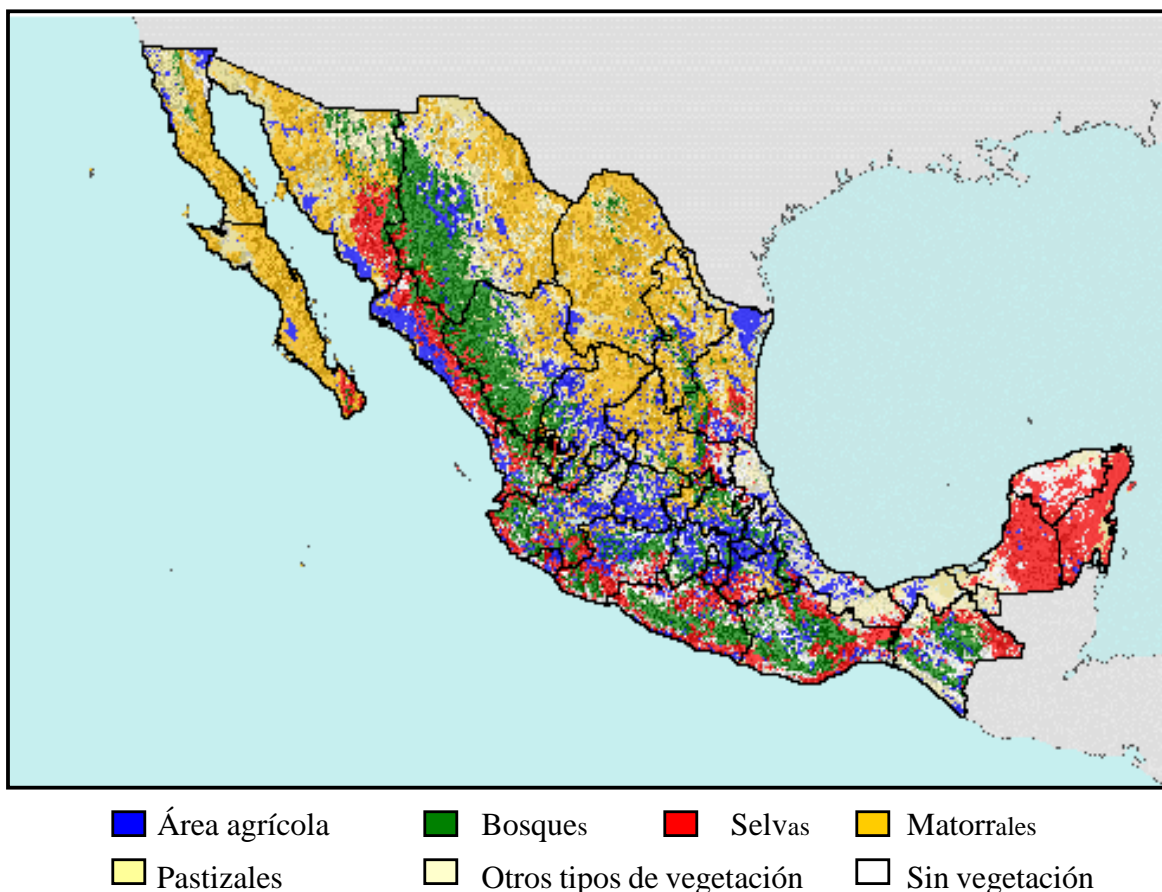
<sup>8</sup> *Panorama Agropecuario. VII censo agropecuario 1991*, INEGI, México, 1994, p. 7. Los datos estadísticos que se presentan en este capítulo corresponden al VII Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal de 1991, los cuales proporcionan una muy amplia información del estado que guardaba la tenencia de las tierras y la producción agropecuaria y forestal nacional poco antes de que fuera aprobada la iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional impulsada por el presidente Carlos Salinas de Gortari, en enero de 1992.

<sup>9</sup> *Idib.* p. 12. Puesto que al momento de concluir esta investigación aparecieron los resultados del VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal, del año 2007, en lo sucesivo actualizaré las cifras en las notas al pie que correspondan en cada caso y escribiré entre paréntesis el cuadro donde se encuentra la información a la que se

correspondieron a la extensión que ocuparon las unidades de producción rural, mismas que se caracterizan por disponer de tierras para el desarrollo de su actividad. De acuerdo ese mismo censo, 91.4 millones de hectáreas correspondieron a unidades de producción con actividad agropecuaria o forestal y los restantes 16.9 millones no presentaron actividad<sup>10</sup>.

A continuación se presenta un mapa del país con las condiciones de las tierras.

*Mapa  
Usos del suelo y vegetación*



Fuente: INEGI, Información Geográfica. Datos Generales .Sistemas Nacionales Estadístico y de Información Geográfica. [http://mapserver.inegi.org.mx/map/datos\\_basicos/uso\\_suelo/?s=geo&c=948](http://mapserver.inegi.org.mx/map/datos_basicos/uso_suelo/?s=geo&c=948), (noviembre 2009).

hace referencia. Así, por ejemplo, el censo de ese año reportó que las unidades de producción rural ocuparon una superficie de 112.7 millones de hectáreas, (cuadro 1). En el epílogo de este trabajo retomo esta información a fin de mostrar las alteraciones que tuvieron lugar en la explotación y distribución de las tierras a quince años de la entrada en vigor de las reformas salinistas. Los resultados definitivos de los censos de 2007 están disponibles en el sitio oficial del INEGI en la siguiente dirección electrónica: <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=14772&pred=1>.

<sup>10</sup> *Panorama Agropecuario. VII censo agropecuario op. cit.*, p.12. Por su parte, de las 112.7 millones de has. de unidades de producción que reportó el censo de 2007, sólo 68.8 millones de has. tuvieron actividad, mientras que 43.9 millones de hectáreas no presentaron actividad agropecuaria ni forestal, (cuadro 1).

Por su uso y vegetación, el territorio nacional está dividido en superficies agrícolas, terrenos de agostadero, también llamados de pastos o enmontados, además de bosques y selvas. Como puede apreciarse en el mapa, las superficies de agostadero abarcan la mayor parte del territorio con alrededor del 40% del total, estos terrenos están compuestos por pastizales y matorrales en los que se desarrollan actividades ganaderas, debido a la existencia de zacates y pastos naturales o inducidos; estas tierras no son aptas para el cultivo, a menos que cuenten con algún sistema de irrigación; para 1991, las unidades de producción de las tierras de agostadero o enmontada ocuparon 67.2 millones de hectáreas<sup>11</sup>.

Los bosques y selvas, por su parte, se destinan a la producción forestal maderable, aunque en algunas regiones se practica la agricultura de temporal. La expansión de la ganadería en las últimas décadas ha constituido una severa amenaza para los bosques y selvas, cuyas unidades de producción para ese mismo año ocuparon una extensión de 8.8 millones de hectáreas<sup>12</sup>.

Las superficies agrícolas se clasifican, a su vez, en tierras de riego, humedad y temporal, las cuales mantienen cultivos perennes, anuales o se siembran por ciclos productivos, generalmente en primavera-verano y otoño-invierno. De acuerdo con la información consignada en el censo agropecuario de 1991, la superficie agrícola ocupó una extensión de 31.1 millones de hectáreas<sup>13</sup>. En esta cifra se incluyen las tierras sembradas alguna vez en los cinco años anteriores a la realización del censo, así como las tierras en barbecho.

Junto a las riquezas asociadas a la producción agropecuaria, México cuenta con cuantiosos recursos pesqueros, ya que el país tiene más de 11,122 Km. de litorales, sin incluir las costas insulares. Por su parte, las cuencas hidrológicas constituyen una fuente para la generación de electricidad, tanto de usos domésticos como industriales. Además, el país posee grandes recursos petroleros e importantes variedades de minerales asociados a las industrias extractivas del sector secundario, el cual también se nutre de productos agropecuarios o de origen natural para abastecer a las industrias manufactureras de distintas ramas productivas.

---

<sup>11</sup> Para 2007, las tierras de agostadero ocuparon una superficie de 75.1 millones de hectáreas, (cuadro 2).

<sup>12</sup> *Panorama Agropecuario...op. cit.*, pp. 14 y 15. El VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal consignó que las superficies de bosques y selvas para 2007 sólo abarcaron a 3.9 millones de has., (cuadro 2).

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 20. Para el año 2007 la superficie agrícola se mantuvo casi al mismo nivel con 31.5 millones de has., (cuadro 2).



Las actividades comerciales y los servicios, asimismo, se han beneficiado de la explotación de los recursos naturales, porque el comercio ha estado ligado al intercambio de satisfactores, tanto para el consumo directo como para su procesamiento en las distintas ramas industriales. Con este fin, se ha desarrollado una amplia infraestructura de comunicaciones y transportes que abarca una extensa red de carreteras, servicios portuarios, aéreos, ferroviarios, telefónicos, entre otros, que conectan las regiones productoras y facilitan la comercialización al interior y exterior del país.

Esta es, a grandes rasgos, una descripción del patrimonio territorial de México y de los recursos naturales que integran la fuente primera de las riquezas nacionales; por ello, su conservación, explotación y distribución son cuestiones esenciales para definir las formas de organización política establecidas a lo largo del siglo.

## **Los habitantes**

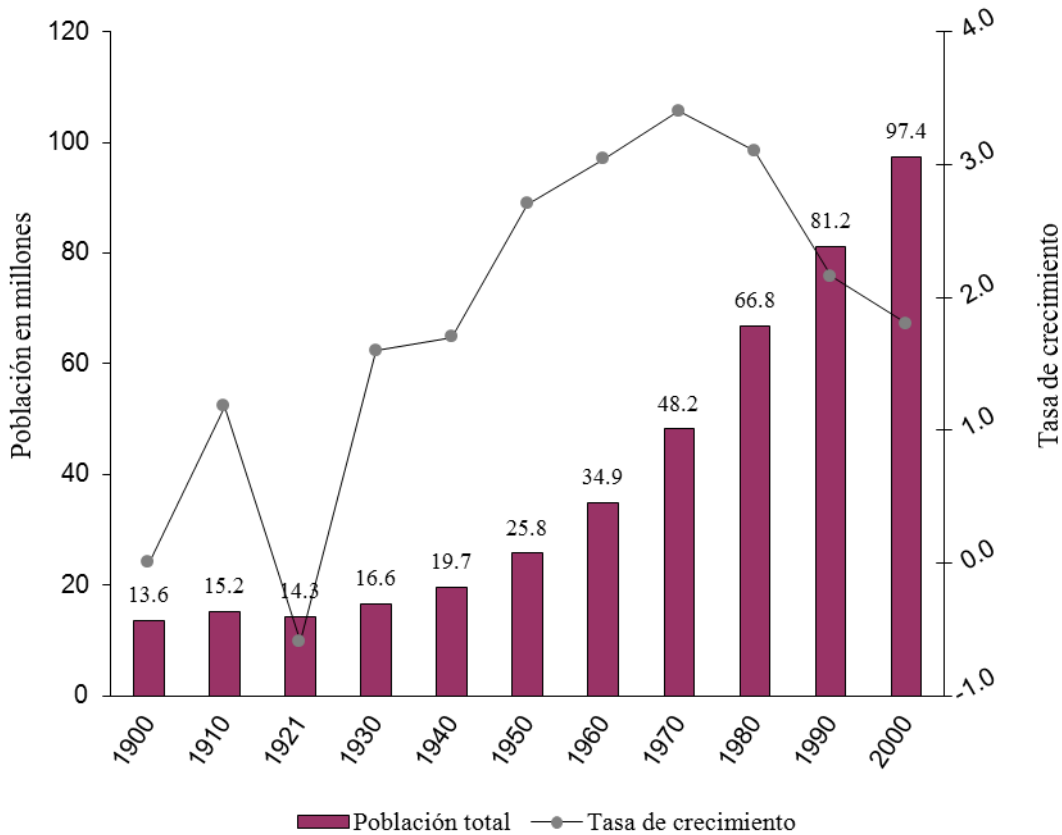
La población, al igual que el territorio, constituye una parte indispensable en todo Estado, porque un territorio sin habitantes simplemente cancela cualquier posibilidad de organización política, de modo que la población es esencial para determinar la forma de gobierno que mantiene una sociedad en lo particular. Es decir, ya que los actores sociales sostienen diversos principios que dan forma a una nación –así los hacendados, los campesinos, los militares, los obreros, los industriales...–, sus respectivos ordenamientos en torno de una autoridad soberana señalan las diferencias específicas entre los regímenes políticos; por ejemplo, si en un país domina el principio de la procuración de riquezas defendido por comerciantes, industriales y actores financieros, tanto nacionales como internacionales, y se somete al resto de la población, se dirá que su régimen político o forma de gobierno es de carácter neoliberal.

En este apartado, realizo pues un recorrido sobre la composición de la población en el México del siglo XX; si bien el país es un mosaico multicolor que presenta individuos y grupos sociales con realidades económicas y culturales muy diversas, dentro de este universo es posible diferenciar a la población rural de la urbana, así como identificar la pluralidad de actores que conforman cada uno de estos ámbitos

En lo que sigue, presento una gráfica para ilustrar el comportamiento de la población y su tasa de crecimiento, según la información recabada por los

censos levantados cada década, de 1900 al año 2000. Como se muestra en la imagen, durante esta centuria, el país tuvo un inmenso cambio demográfico: para el año 1900, la población mexicana constaba de 13.6 millones de habitantes, esta cifra se elevó a 25.8 millones en 1950, mientras que en el año 2000 alcanzamos los 97.4 millones de personas<sup>14</sup>.

*Gráfica 1*  
*Población total y tasa de crecimiento 1900-2000*



Gráfica reconstruida a partir de *México en el siglo XX (Panorama Estadístico)* p. 19; *Censos de Población y Vivienda 1900-2000*, INEGI.

Entre 1910 y 1921, México sufrió una drástica caída en la tasa de crecimiento poblacional como una de las consecuencias de la gesta revolucionaria<sup>15</sup>, de

<sup>14</sup> La población nacional para el año 2000 fue de 97'483,412, mientras que para 2005 alcanzó los 103'263,388 habitantes. *Resultados definitivos II Conteo de Población y Vivienda 2005; Censos de población y vivienda 1900-2000; México en el siglo XX... op. cit.*, pp.19 y 20.

<sup>15</sup> Según información del INEGI, para 1910 la población rural estaba compuesta por 10.6 millones de habitantes, mientras que en 1921 apenas alcanzó los 9.9 millones. Esta reducción demográfica se relacionó con el número de campesinos que perdieron la vida en la revolución. Por su parte, la población urbana durante

modo que el total de la población nacional se redujo y, por única vez en el siglo, la tasa de crecimiento nacional fue negativa (con un  $-0.5\%$  de promedio anual). Esta situación comenzó a revertirse una vez iniciado el proceso de pacificación, cuando la población nacional mantuvo una expansión constante que no se detuvo sino hasta 1970, año en que la tasa de crecimiento alcanzó su máximo nivel con  $3.4\%$  anual.

Los índices de mortalidad y natalidad fueron también otros aspectos que incidieron en los cambios poblacionales del país. Respecto a la mortalidad, el censo de 1921 reportó el más pronunciado número de decesos, si bien a partir de los años treinta, los índices de mortalidad mantuvieron una continua disminución, tendencia que aun actualmente se conserva. La natalidad, por su parte, presentó un elevado crecimiento que interrumpió su carrera ascendente en la década de los setenta, cuando comenzó gradualmente a disminuir por las campañas de planificación familiar impulsadas desde el Estado y por los cambios de los modos de vida y las costumbres<sup>16</sup>.

Del triunfo de la revolución a mediados de los años cuarenta, México vivió bajo un programa de gobierno esencialmente rural, por lo que las actividades del sector agropecuario tuvieron una fuerte expansión. Esta política de desarrollo empezó a revertirse en la segunda mitad del siglo por el impulso que los distintos regímenes presidenciales otorgaron a la industrialización, el comercio y los servicios, movimientos que derivaron en una recomposición de los habitantes, porque desde entonces la expansión de la población urbana se despegó respecto del crecimiento de la rural.

Así, paralelo al crecimiento demográfico, el país experimentó transformaciones significativas en la composición de su población, ya que México dejó de ser una sociedad eminentemente agrícola, para convertirse en una sociedad con una población predominantemente urbana. En efecto, al comenzar la centuria, en 1910, los habitantes del campo representaban el  $71.3\%$  del total de la población frente al  $28.7\%$  que correspondía a la población urbana. Con el correr de los años estas cifras se modificaron de manera gradual y continua hasta que finalmente llegaron a invertirse en el año de 1990, cuando la población rural ocupó una proporción del  $28.7\%$  mientras

---

esos mismos años se mantuvo igual con 4.4 millones de habitantes. Véanse *México en el siglo XX... op. cit.*, p. 22 y *Estadísticas Históricas de México*, INEGI, t. I, 1ª reimp., México, 2000, pp. 30-31.

<sup>16</sup> La mortalidad registró una disminución continua desde 1930, al pasar de 26.7 defunciones por cada mil habitantes a 4.3 en 2000. La tasa de natalidad tuvo su auge en 1930, con 49.5 nacimientos por cada 1000 habitantes, cifra que se redujo paulatinamente hasta llegar a 21.7 nacimientos en 2000. *Estadísticas Históricas de México*, *op. cit.*, pp. 58 y ss.

que aquellos que habitaban en localidades urbanas alcanzaron el 71.3% de la población nacional. A continuación presento un cuadro donde se muestra la distribución de la población nacional según localidades geográficas rurales y urbanas.

### Cuadro 1

*La población en términos de su relación con la tierra como modo de vida*

<b>Año</b>	<b>Población total</b>	<b>Población rural*</b> (en millones)	<b>Porcentaje rural</b>	<b>Población urbana</b> (en millones)	<b>Porcentaje urbano</b>
1900	13'607,259	9.7	71.7	3.8	28.3
1910	15'160,369	10.8	71.3	4.4	28.7
1921	14'334,780	9.9	68.8	4.4	31.2
1930	16'552,722	11.0	66.5	5.6	33.5
1940	19'653,552	12.8	64.9	6.9	35.0
1950	25'791,017	14.8	57.4	11.0	42.6
1960	34'923,129	17.2	49.3	17.7	50.7
1970	48'225,238	19.9	41.3	28.3	58.7
1980	66'846,833	22.5	33.7	44.3	66.3
1990	81'249,645	23.3	28.7	57.9	71.3
2000	97'483,412	24.7	25.4	72.7	74.6

\* Localidades con menos de 2,500 habitantes.

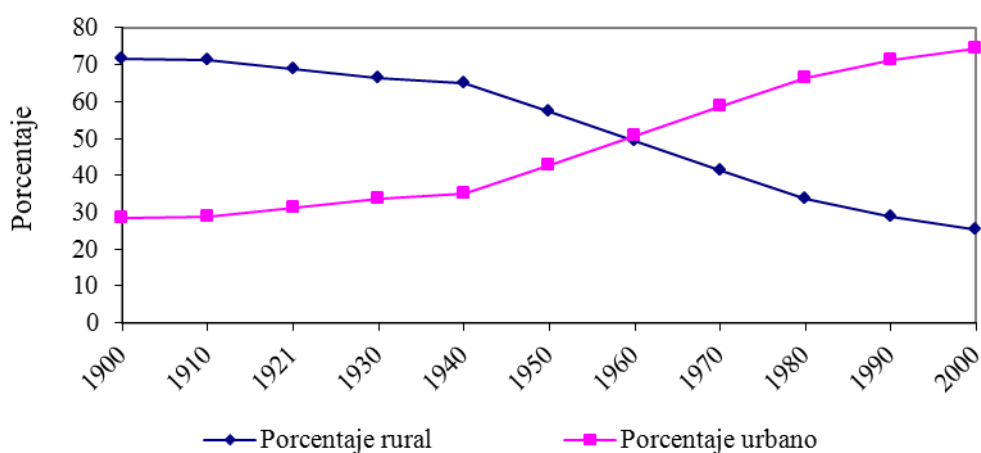
Cuadro propio con información de los Censos de población y vivienda 1900-2000; *México en el siglo XX (Panorama Estadístico)*, INEGI, México, 2000, pp. 20-22 y *Estadísticas Históricas de México*, INEGI, México, 2000, pp. 30-31.

La información contenida en el cuadro utiliza como criterio para diferenciar a la población rural de la urbana, a la que habita en localidades con menos de 2,500 personas. Este parámetro ha sido cuestionado, porque existen poblaciones con un número mayor de habitantes que se dedican también a las labores agropecuarias y mantienen condiciones de vida muy similares a las de las localidades más pequeñas, pero, por no caer dentro de ese rango de población, sus habitantes son cuantificados como urbanos, con lo que la población rural se ha visto recortada. Se ha utilizado también un segundo criterio para distinguir a las localidades rurales, el cual contempla un máximo de 15,000 habitantes. Conforme a este último criterio, para 1900 la población rural constituía el 89.4% frente al 11.6% de los habitantes radicados en las ciudades; estas cifras pasaron a 42.6% y 57.4% respectivamente, para el año 1990<sup>17</sup>. Si bien hay una diferencia porcentual importante, según el criterio que se utilice –2,500 o 15,000 habitantes– en ambos casos puede concluirse que la

<sup>17</sup> *México en el siglo XX... op. cit.* p. 22.

tendencia es la misma, ya que para la década de los noventa la población rural constituía claramente la menor parte de la población nacional. Arturo Warman calcula que “la clasificación censal puede subestimar la proporción de la población agraria en el total nacional en alrededor del 10%”<sup>18</sup>, y afirma que aunque el parámetro de 2,500 habitantes es conservador, tiene la virtud de ser un indicador que no ha variado desde que comenzó a utilizarse en 1900, siendo una constante de comparación. En lo que sigue muestro una gráfica comparativa de la población del campo y las ciudades, según los datos consignados en el cuadro anterior

*Gráfica 2*  
*Comparación en porcentaje de la población rural y urbana*



Gráfica propia elaborada a partir de los datos del cuadro 1

En estos cien años, México fue objeto de un cambio en la importancia nacional adquirida por las localidades urbanas frente a la de las poblaciones rurales, de modo que la participación de cada una, en relación con la población total, acabó completamente invertida, siendo 1960 el año en que la población se distribuyó por igual en los centros urbanos y en el campo. Este cambio poblacional tuvo su explicación en muchas causas –además de la natalidad y la mortalidad–, pues la administración pública, los servicios y el crecimiento de la industria, tendieron a provocar la concentración de los habitantes en los centros urbanos, los cuales registraron notables movimientos migratorios procedentes del campo, de manera que la brecha en el progreso de ambos entornos se hizo cada vez más amplia, pues mientras que en el campo se siguieron presentando muy altos niveles de pobreza y marginación, además

<sup>18</sup> Arturo Warman, *El campo mexicano en el siglo XX*, FCE, México, 2004, p. 33.

de la carencia de servicios educativos, médicos, de comunicación, entre otros, las ciudades se convirtieron en decisivos focos de desarrollo.

Los servicios distinguen formal y sustantivamente la vida urbana de la rural. Electricidad y alumbrado público, agua potable en el domicilio, drenaje y alcantarillado, pavimentos y transporte público eran incipientes y estaban poco extendidos en 1900. La mayoría de la gente en las ciudades vivía sin ellos, igual que sus compatriotas del campo. Hoy el acceso a estos servicios contrasta al campo con la ciudad; son todavía muy escasos en el primero y normales en los centros urbanos. Estas prestaciones se volvieron esenciales para la medición del progreso y bienestar en el siglo que concluye<sup>19</sup>.

La migración fue, entonces, otro factor que contribuyó al cambio demográfico nacional. En cuanto a la migración interna, los movimientos poblacionales entre las entidades federativas registraron un ritmo ascendente durante todo el siglo. De acuerdo con información del INEGI, en 1900, el número de personas que no vivían en la entidad federativa donde nació era de 857,000 personas, esta cifra se elevó a 17.2 millones para 2000, siendo las ciudades el principal destino de aquellos que cambiaron su lugar de residencia, como se expone en el cuadro que sigue.

### Cuadro 2

#### *Población residente fuera de la entidad federativa de nacimiento 1900-2000*

<b>Año</b>	<b>Población emigrante interna *</b>	<b>Porcentaje respecto a la población nacional</b>
1900	857	6.3
1910	1,053	7.0
1921	1,190	8.4
1930	1,690	10.3
1940	2,082	10.7
1950	3,306	12.8
1960	5,009	14.5
1970	6,984	14.5
1980	11,245	17.2
1990	13,976	17.4
2000	17,220	17.7

\* Población en miles de habitantes.

Cuadro propio con información de los censos de población y vivienda 1900-2000 y *México en el siglo XX...* *op. cit.*, p. 32.

<sup>19</sup> *Ibid.* p. 9.

Por otro lado, la migración internacional, en especial hacia los Estados Unidos, registró un enorme movimiento poblacional procedente de localidades rurales, las cuales acabaron por convertirse en expulsoras de mano de obra. Entre 1901 y 1920, el flujo migratorio hacia el país vecino fue de 268,646 personas<sup>20</sup>, esta cifra en la década de los noventa tuvo un elevado ascenso por el empobrecimiento del sector campesino, que vio en la migración una alternativa para resolver su forma de sobrevivencia. Según información del Consejo Nacional de Población (CONAPO), para 1990 la población mexicana residente en los Estados Unidos se calculó en 4.4 millones de personas, mientras que para el año 2000 el estimado alcanzó 9.3 millones de mexicanos<sup>21</sup>.

En el transcurrir de estos cien años, es posible distinguir dos directrices para inducir el desarrollo nacional. Durante las primeras décadas hubo un fuerte impulso al campo; éste es el rasgo común que distingue a los regímenes presidenciales hasta 1946, año de la llegada de Miguel Alemán al poder, cuyo periodo de gobierno marca el inicio de una segunda tendencia, pues a partir de esa fecha la industria, los servicios y el comercio pasaron a ser la preocupación central de los encargados de la política nacional, mientras que la atención al campo fue quedando cada vez más relegada.

En la primera etapa, México vivió y consolidó un régimen político organizado bajo la autoridad del presidente de la república y sustentado en los actores campesinos, quienes habían protagonizado la gesta armada en busca de una nueva forma de distribución de las tierras, por lo que, del término de la revolución a mitad de los años cuarenta, los distintos gobiernos se abocaron a resolver los problemas agrarios y agrícolas que enfrentaba el país, lo cual se manifestó en el extenso reparto agrario y, en general, en una administración pública que atendió preferentemente a los actores campesinos mediante la aplicación de diversos apoyos gubernamentales tales como: obras de riego, otorgamiento de créditos, soporte técnico, maquinaria, fertilizantes, exenciones fiscales, construcción de carreteras y obras hidroeléctricas. Luis Medina afirma que: “El reparto de tierras tuvo implicaciones de seguridad militar, y con el tiempo el reparto agrario se convirtió en un imperativo político, hasta culminar en una alianza entre el Estado y el campesinado”<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> *México en el siglo XX, op. cit.* p. 38.

<sup>21</sup> [http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=323&Itemid=356](http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=323&Itemid=356), (mayo 2010)

<sup>22</sup> Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado, 1929-1994*, FCE, México, 2004, p. 270

Este periodo se caracteriza por ser marcadamente nacionalista y por la búsqueda de acuerdos con los actores campesinos, que para entonces constituían la mayoría de la población. La reforma agraria se convirtió en el mecanismo mediante el cual los distintos presidentes lograron la incorporación de amplios sectores rurales que exigían el cumplimiento en la entrega de tierras, como una condición para conseguir la pacificación del país. Si bien desde la promulgación de la Carta Magna de 1917 había quedado asentada la obligatoriedad del Estado –representado por el gobierno federal y, en particular, por el encargado del ejecutivo– para dotar de tierras a los núcleos campesinos, no será sino hasta el sexenio de Lázaro Cárdenas cuando éstos ven ampliamente satisfecha su demanda, la cual, a su vez, trajo aparejada la incorporación del campesinado en la Confederación Nacional Campesina (CNC), creada en 1938<sup>23</sup>, organización que unificó a las diversas agrupaciones agrarias surgidas a lo largo y ancho del territorio nacional.

La Segunda Guerra Mundial fue uno de los acontecimientos que marcaron la etapa de transición hacia un nuevo modelo de desarrollo nacional, el cual definitivamente se instauró en el país con el sexenio de Miguel Alemán Valdés. En esta etapa, México optó por una política cuyo eje giró en torno a la industrialización. Desde entonces, el crecimiento de la industria, los servicios y el comercio pasaron a convertirse en los objetivos centrales que impulsarían los distintos ejercicios gubernamentales. Durante este periodo las alianzas políticas con los sectores campesinos populares comenzaron gradualmente a modificarse, pues –junto al crecimiento poblacional– surgieron nuevos actores, tanto en el ámbito rural como en el urbano, lo cual implicó realizar cambios en la administración de todo el país.

Hasta aquí, me he referido de manera muy general al territorio y al comportamiento de la población con el correr de un siglo. En lo que sigue, abordaré de manera particular a los distintos actores que intervinieron en la explotación de la tierra y sus riquezas, así como las leyes bajo las que se rigieron en los 75 años transcurridos desde la promulgación de la Carta Magna de 1917.

---

<sup>23</sup> Sergio Reyes Osorio y María de los Ángeles Moreno Uriegas, “El desarrollo rural integral” en *México 75 años de revolución. Desarrollo Económico I*, FCE, México, 1988, p.172. Podría señalarse que lo mismo sucedió con otros actores sociales, como las centrales obreras y populares, pero este tema no será abordado en este trabajo.



## Capítulo 2

### Leyes, actores y distribución de la tierra

#### Lineamientos generales del artículo 27 constitucional

En este capítulo analizo la legislación agraria del país de 1917 a 1991; identifiqué a los actores campesinos que participaron en la adjudicación y aprovechamiento de las tierras agropecuarias y, finalmente, muestro cómo fue su distribución a lo largo del siglo XX. Así, el objetivo de este capítulo es asentar las normas y los lineamientos políticos bajo los cuales se reguló la propiedad de las tierras, considerando sus dos aspectos: la posesión y el uso. Con este fin, hago una recapitulación del marco legislativo consignado en el artículo 27 constitucional y en las principales leyes agrarias que lo complementaron y, al mismo tiempo, me refiero a los actos de gobierno relacionados con la aplicación de dichas leyes y a sus resultados, para lo cual retomo la información reunida en los decretos presidenciales de dotación y restitución de tierras, de 1914 a 1992, así como las cifras de los censos oficiales en la materia, de 1930 a 2001.

En el siguiente capítulo, examino la iniciativa de reforma presentada por Carlos Salinas de Gortari al artículo 27 constitucional, en noviembre de 1991, porque esta enmienda marcó un viraje en la dirección de los postulados que regían la administración de las tierras; por ello, consideré conveniente primero hacer un recorrido de la situación que antecedió a este cambio de dirección, para en un segundo trayecto abordar las modificaciones salinistas que, por su trascendencia y magnitud, merecen ser tratadas aparte.

A pesar de que pospuse el análisis de las reformas salinistas al 27 constitucional, creí adecuado exponer toda la información censal disponible con el fin de mantener una continuidad en la presentación de las cifras, por lo cual la información estadística incluye el censo ejidal del año 2001. Posteriormente<sup>24</sup> -en el capítulo 3 y en el epílogo- retomo esta información,

---

<sup>24</sup> Puesto que al terminar esta investigación aparecieron los resultados definitivos de los censos agropecuarios de 2007, integrados por IX Censo Ejidal y el VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal, en lo sucesivo, actualizaré la información con notas al pie de página, mientras que al final de esta investigación, en el epílogo, presento un breve análisis de los mismos.

dado que ella revela ya algunas tendencias o cambios en la administración de las tierras y en el ordenamiento político de México en las últimas dos décadas.

Respecto a los actores campesinos, he decidido distinguirlos a partir de la relación que guardaron con los regímenes de propiedad instituidos a consecuencia de la revolución, porque esta clasificación corresponde con las denominaciones utilizadas en las leyes y es también la que se emplea para sistematizar la información en cuanto a la repartición de las tierras, mostrando con bastante fidelidad la realidad de aquellos cuyo modo de vida está directamente ligado con su posesión y explotación. Si bien dentro del universo de la población campesina hay más actores que participan e inciden en la producción agropecuaria nacional, no los incluyo en este estudio porque al no disponer de tierras<sup>25</sup>, no forman parte de la estructura agraria del país.

Las leyes representan o tratan de representar el ordenamiento político, los principios más relevantes que determinan, por ejemplo, quién es la autoridad facultada para distribuir las riquezas naturales y cómo participa el resto de la población en lo concerniente a su administración. Se trata, pues, de regular la relación que se establece entre los actores y las cosas que son objeto de propiedad, en este caso, la tierra, porque la forma en que la autoridad política organiza y distribuye estos bienes, es decir, a quiénes se adjudican las tierras, cómo se dispone su usufructo y cuáles son los fines que se persiguen con la explotación de estas riquezas, son todos asuntos esenciales para quienes tienen a su cargo el ejercicio de la función pública, lo cual, a su vez, permite establecer diferencias específicas entre los regímenes políticos que se dio México a lo largo del siglo, porque las leyes y los actos de gobierno vinculados con la distribución de las tierras son un medio para definir cómo se ha gobernado el país y quiénes han participado de sus beneficios, más aún, cuando los campesinos se encontraron entre los actores más favorecidos del régimen que se instauró acabada la revolución.

Las leyes agrarias constituyen una muestra muy significativa de las formas en que se han organizado nuestros regímenes políticos, porque son expresión de

---

<sup>25</sup> Entre la población campesina involucrada en la producción agropecuaria nacional, se encuentran los jornaleros que trabajan como asalariados en distintos procesos de producción, quienes en su mayoría no poseen tierras propias; existen también otros actores que intervienen en la producción agropecuaria y que no necesariamente explotan la tierra de manera directa, sino que obtienen riquezas a través de la transformación, comercialización o financiamiento de los cultivos. Me refiero a los dueños de grandes agroindustrias; a los inversionistas nacionales y extranjeros que promueven la agricultura de contrato; a los comerciantes, así como a los actores financieros, los cuales defienden intereses políticos claramente definidos e inciden en el desarrollo y destino del campo.

los principios bajo los cuales se sustenta la relación entre gobernantes y gobernados, así como la distribución de las riquezas primarias depositadas en la tierra, lo cual exhibe con claridad la intervención y jerarquía de los diferentes actores campesinos en distintos momentos de la historia política del país, pues las leyes no siempre han expresado los mismos principios ni han favorecido a los mismos actores, sino que, con el correr de los años se pueden apreciar algunas tendencias o cambios de rumbo en la administración y distribución de estas riquezas, los cuales descubren variaciones en las alianzas políticas establecidas entre aquellos que están al frente del gobierno y los actores campesinos involucrados en su explotación.

Ahora bien, la relación instituida entre la máxima autoridad pública y quienes se dedican a las labores agropecuarias es una cuestión de importancia nacional que sobrepasa el ámbito rural, porque lo que se produce en el campo nos es tan cercano como la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación. La tierra y sus riquezas son condiciones necesarias para la existencia misma del ser humano y de todo gobierno, constituyendo parte de una riqueza común. Por este motivo las leyes agrarias constituyen una razón de Estado y son definitorias para precisar los principios bajo los cuales se gobierna o se intenta gobernar al país.

La distribución de las tierras y la expedición de un nuevo marco legislativo en materia agraria fueron ejes medulares que figuraron entre las primeras acciones de gobierno emprendidas para lograr la pacificación del país, la cual dependió, en gran medida, de la inclusión de normas que regularan el acceso de los campesinos a estos bienes, así como de la implementación de los procedimientos que harían efectiva la entrega de tierras y su redistribución entre los diferentes actores del ámbito rural.

La administración de las tierras y de los recursos naturales en general, han sido temas que no han dejado de estar presentes en la agenda gubernamental por cuanto aluden a una de las cuestiones más sensibles de toda relación humana y política, esto es, cómo se disponen y distribuyen los bienes comunes, qué formas de propiedad se organizan y en qué medida participan los distintos actores campesinos, cuestiones todas ellas reglamentadas en el artículo 27 constitucional, donde se concentran varios de los principios fundacionales del Estado que surgió del movimiento revolucionario de 1910, pues ahí se señala con toda claridad la forma en que habrían de administrarse y distribuirse las riquezas nacionales vinculadas con la explotación de las tierras. A continuación presento las enmiendas constitucionales al artículo 27.

*Cuadro 3*  
*Relación de reformas al artículo 27 constitucional*

<b>Reforma</b>	<b>Presidente</b>	<b>Fecha</b>	<b>Modificación</b>	<b>Contenido</b>
1 <sup>a</sup>	Abelardo L. Rodríguez	10 ene. 1934	Reforma general	Reordenamiento general del artículo 27 constitucional en los numerales de las fracciones; supresión de la Ley Agraria de 1915 e integración de sus preceptos.
2 <sup>a</sup>	Lázaro Cárdenas del Río	6 dic. 1937	Fracción VII	Jurisdicción federal en los conflictos por límites entre dos o más núcleos de población.
3 <sup>a</sup>		9 nov. 1940	Adición párrafo sexto	Explotación exclusiva del petróleo por la Nación.
4 <sup>a</sup>	Manuel Ávila Camacho	21 abr. 1945	Párrafo quinto	Son propiedad nacional las aguas permanentes, intermitentes, torrenciales y los mares territoriales.
5 <sup>a</sup>	Miguel Alemán Valdés	12 feb. 1947	Fracciones X, XIV y XV	Derecho de amparo contra la inafectabilidad agraria y aumento a la superficie de la pequeña propiedad.
6 <sup>a</sup>		2 dic. 1948	Fracción I	Autorización a otras naciones para adquirir bienes inmuebles para las embajadas.
7 <sup>a</sup>	Adolfo López Mateos	20 ene. 1960	Párrafos cuarto, quinto, sexto, séptimo y fracción I.	Dominio y explotación de la nación sobre la plataforma continental y zócalos marinos.
8 <sup>a</sup>		29 dic. 1960*	Adición párrafo sexto	Dominio directo de la nación en la explotación de la energía eléctrica.
9 <sup>a</sup>	Luis Echeverría Álvarez	8 oct. 1974	Fracciones VI, XI, XII y XVII	Eliminación de las referencias a los Territorios como división política.
10 <sup>a</sup>		6 feb. 1975	Párrafo sexto y séptimo	Dominio directo de la nación en energía nuclear.
11 <sup>a</sup>		6 feb. 1976	Párrafo séptimo	La soberanía nacional se extiende a 200 millas náuticas.
12 <sup>a</sup>		6 feb. 1976	Párrafo tercero	La nación dictará el reordenamiento de los asentamientos humanos y dispondrá la organización de ejidos colectivos.
13 <sup>a</sup>	Miguel de la Madrid Hurtado	3 feb. 1983	Adiciones fracciones XIX y XX	Impartición de justicia para garantizar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal y comunal.
14 <sup>a</sup>		10 ago. 1987	Párrafo tercero	Preservación y restauración del equilibrio ecológico.
15 <sup>a</sup>	Carlos Salinas de Gortari	6 ene. 1992	Párrafo tercero, fracciones IV, VI, VII, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII y XIX,	Supresión del reparto agrario. Se autoriza la venta, renta o el uso de las tierras ejidales como garantía. Se permite a las sociedades comerciales la posesión y explotación de terrenos agrícolas.
16 <sup>a</sup>			28 ene. 1992	Fracciones II y III

\* El 7 de enero de 1961 apareció publicada una fe de erratas de esta enmienda constitucional.

Cuadro propio con información de diversos números del *Diario Oficial de la Federación*, en los que aparecieron publicadas las distintas reformas al artículo 27 constitucional.

Desde su promulgación en 1917 y, en razón de su importancia, el 27 constitucional ha tenido varias reformas; sin embargo en este estudio únicamente abordo las relacionadas con la propiedad de las tierras y dejo fuera de este análisis otras modalidades de las riquezas naturales, tales como el agua, los hidrocarburos, los minerales y otros recursos, que si bien son igualmente valiosos, sobrepasan los alcances de esta investigación. En el cuadro 3 presenté una relación de las reformas al artículo 27 constitucional, los presidentes que las promovieron, la fecha en que aparecieron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, los párrafos y fracciones reformados, además de una breve referencia a su contenido.

Uno de los compromisos esenciales de la Constitución de 1917 fue que el naciente régimen, representado por el Gobierno Federal y en particular por el titular del poder ejecutivo, asumía la obligación expresa de entregar tierras al campesinado. La adjudicación de tierras entre la población campesina mayoritariamente pobre, tuvo un profundo significado en la organización política del régimen que entonces inició su organización, pues este ordenamiento marcó una diferencia esencial respecto a la situación imperante con anterioridad al movimiento armado, cuando una minoría rica, tanto nacional como extranjera, era propietaria de la mayor parte de las tierras del país. Por el contrario, con la legislación agraria que nació en 1917, los campesinos se convirtieron en los principales poseedores y beneficiarios de esta de riqueza natural, situación que al mismo tiempo los ubicó como los salvaguardas del territorio nacional, pues, con el reparto agrario, el país en su conjunto recuperó una parte fundamental de su patrimonio, dado que la explotación de las tierras dejó de regirse conforme a un principio privado o individual, para en su lugar procurar su aprovechamiento en beneficio social, lo que dio cabida a diferentes actores de la población y no únicamente a un selecto grupo de particulares.

En efecto, el campesinado logró que en las leyes constitucionales se ordenara la distribución de las tierras, además del reconocimiento a otras formas de explotación distintas de la privada entonces dominante, lo cual abrió todo un nuevo horizonte en la organización del gobierno, porque los campesinos no sólo obtuvieron garantías legales para el cumplimiento de una de sus principales demandas, sino que, asimismo, cambiaron de jerarquía al pasar a ser la preocupación central de los gobiernos posrevolucionarios.

Las leyes constitucionales facultaron al presidente de la república, como máxima autoridad política del gobierno, para disponer de los recursos

naturales, siendo el interés público o social lo que definió la manera en que habrían de explotarse las riquezas con las que cuenta el país. Por ello, en el artículo 27 constitucional y en otras leyes publicadas con posterioridad explícitamente quedó señalado que: “la Nación representada por el Gobierno Federal”<sup>26</sup> es quien tiene el derecho “de regular, *en beneficio social*, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de realizar una *distribución equitativa de la riqueza pública*”<sup>27</sup>.

Según lo señalado en la legislación agraria, el titular del poder ejecutivo en funciones era la autoridad pública que tenía la capacidad para organizar la asignación física de las tierras –realizando expropiaciones, restituciones, dotaciones u otorgando concesiones privadas–, además de ordenar la manera en que se repartirían los beneficios, tomando como prioridad el interés social. Ello significó que el ejecutivo quedaba obligado, como depositario de la riqueza pública, a administrar las tierras y sus recursos a favor de toda la población, la cual en el ámbito rural incluía tanto a los campesinos pobres como a los ricos, pues ambos obtuvieron seguridades para participar en la organización y distribución de las tierras, aunque en términos generales fueron los primeros quienes lograron mayores ventajas.

Desde sus orígenes, la Carta Magna instituyó un sistema público de propiedad, lo que quiere decir que es la Nación y no los individuos particulares la que posee las tierras, aguas y recursos naturales comprendidos en el territorio nacional. Por ello, el artículo 27 constitucional todavía hoy inicia estableciendo 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<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917”, en *Antología de la Planeación en México 1917-1985. Los primeros intentos de la planeación en México (1917-1946)*, FCE/Secretaría de Programación Presupuesto, México, 1985, p. 147. Esta disposición se suprimió con la segunda reforma salinista al 27 constitucional, publicada el 28 de enero de 1992.

<sup>27</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Comisión Federal Electoral, México, 1987, p. 29. Itálicas mías. La versión original de 1917 establecía: “La Nación tendrá en todo tiempo el derecho [...] de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza y para cuidar de su conservación”. Véase: Constitución Política de 1917, en *Antología de la... op. cit.*, p. 146.

<sup>28</sup> Puesto que el 27 constitucional no ha tenido reformas posteriores al año 1992, voy a utilizar la edición aquí citada para referirme a la última versión del mismo artículo. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, SISTA, 2003, p. 22.

Esta disposición, fundada en la posesión común de los recursos naturales, potencialmente representó para el país, la recuperación de las riquezas que naturalmente le corresponden y, a la vez, marcó una profunda ruptura con el régimen de propiedad que le antecedió, pues a lo largo del siglo XIX y especialmente durante la tiranía de Porfirio Díaz, las tierras en su mayoría fueron poseídas y usufructuadas de manera privada por oligarquías extranjeras y nacionales<sup>29</sup>, las cuales adquirieron, asimismo, un amplio poderío político y económico frente al resto de la población.

Con la redefinición nacionalista de las riquezas naturales, México consiguió resolver una condición indispensable para alcanzar su independencia y mantener su soberanía, porque ningún Estado nacional, libre y autónomo puede existir sin un territorio propio ni cierta cantidad de riquezas con la cual garantizar la sobrevivencia de sus habitantes.

Así, a diferencia del sistema de organización de la propiedad promovido por el liberalismo<sup>30</sup> mexicano (que, a semejanza del europeo y el estadounidense, se sustentaba en la protección de la propiedad privada, donde el Estado era el garante y la instancia que procuraba seguridad a los derechos individuales y, entre ellos, el de la propiedad), los preceptos del 27 constitucional tendieron a establecer una administración social<sup>31</sup> de la riqueza, con la cual se pretendió

---

<sup>29</sup> El INEGI consigna que “a principios del siglo XX, la propiedad de la tierra se concentraba en un número relativamente pequeño de latifundistas, ya que representando éstos 2% de los propietarios de la tierra, acaparaban 87% de la misma”, *México en el siglo XX, op. cit.*, p. 50. Por su parte, según información de Marco Belengeri e Isabel Gil Sánchez, al estallar la revolución de 1910, cerca del 97% del total de las tierras cultivables estaban en manos de 835 familias nacionales y extranjeras; el 2% correspondía a pequeñas propiedades y sólo el 1% pertenecía a las comunidades agrícolas conformadas por millones de campesinos empobrecidos. Véase Marco Belengeri y Isabel Gil Sánchez, *México en el siglo XIX*, Nueva Imagen, México, 1982, p. 324.

<sup>30</sup> Norberto Bobbio sostiene que para el liberalismo, la libertad es la seguridad en los goces privados, así como el respeto a los derechos y garantías individuales. En el liberalismo los poderes del Estado son regulados por normas y leyes constitucionales en las que los derechos fundamentales del hombre (la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión), son los elementos que limitan sus poderes y funciones. La libertad del liberalismo es la libertad de los propietarios frente al Estado. Se trata del reconocimiento a la libertad de acción y posesión de bienes individuales, donde el Estado es el responsable de procurar garantías a los derechos e intereses individuales. Norberto Bobbio, *Liberalismo y Democracia*, FCE, México, 1985, pp. 8-19.

<sup>31</sup> Mientras que el artículo 27 de la Carta Magna de 1917 tendió más hacia una administración social de la riqueza, la Constitución de 1857, por el contrario, mostraba una muy clara defensa de la propiedad privada como puede observarse en el texto íntegro del mismo artículo, mismo que especificaba:

La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y de los requisitos con que ésta haya de verificarse. Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar

beneficiar a una mayoría campesina pobre, sin dejar de reconocer los derechos de los particulares, sólo que estos últimos tendrían que mantenerse dentro de ciertos límites, alejados de la situación extremosa de la que provenían y, en el caso de ser extranjeros, sujetarse a las leyes y autoridades mexicanas; renunciar a la protección de sus países de origen y, por ningún motivo, poseer el dominio directo de tierras o aguas en “una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas”<sup>32</sup>.

No obstante que 27 constitucional consideró distintos actores del entorno rural, en términos generales, sus preceptos tendieron sobre todo a favorecer al campesinado pobre, mientras que a los propietarios privados, si bien les reconocieron sus derechos, se les supeditó a las masas campesinas demandantes de tierras y se les limitó en muchos aspectos, porque podían sufrir afectaciones agrarias en el dominio de sus tierras para ser repartidas entre los campesinos, asunto que, incluso en la versión inicial de la Constitución de 1917, fue considerado de utilidad pública.

Para llevar a cabo el reparto agrario, desde un principio se instituyó la restitución y la dotación de tierras a los *núcleos de población*, como genéricamente se denominó al listado de poblados y comunidades que antes de 1934 se enlistaban en el artículo 27 constitucional; con este fin, el Gobierno Federal realizaría la expropiación de los terrenos correspondientes, mediante la indemnización del valor catastral del predio más un diez por ciento adicional.

Respecto a la redistribución de las tierras, el 27 constitucional estipuló que el gobierno dictaría las medidas que fueran necesarias para fraccionar los latifundios y reasignar los terrenos a los núcleos de población que lo solicitaran. A los propietarios de las grandes haciendas se les concedió el derecho de fraccionar y vender sus excedentes o, de lo contrario, sus tierras podrían ser objeto de expropiación. De hecho, en ese mismo artículo todavía ahora se precisa que “la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público”<sup>33</sup>.

---

por sí bienes raíces con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución.

Manuel, Fabila, *Cinco Siglos de Legislación Agraria, 1993-1940*, t. I, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, CEHAM, México, 1990, p. 299.

<sup>32</sup> Estas disposiciones todavía se mantienen en vigor, aunque en realidad es notorio que inversionistas extranjeros poseen grandes emporios turísticos en litorales del país.

<sup>33</sup> *Constitución Política...op. cit.*, SISTA, 2003, p. 22.



El artículo 27 constitucional señaló que la entrega de tierras a los núcleos de población no podría dejar de atenderse bajo ninguna circunstancia y, aunque el texto que aborda este tema sufrió algunas modificaciones en su redacción con la reforma promovida por Abelardo Rodríguez en 1934<sup>34</sup>, el sentido de la disposición siguió siendo el mismo hasta que fue derogada por la iniciativa salinista aprobada en 1992. La fracción X hasta enero de ese año señalaba:

*Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieran sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados*<sup>35</sup>.

Con esta prescripción se privilegiaron los intereses de las mayorías campesinas sobre los particulares, pues se reconoció la necesidad de redistribuir la tierra como una de las prioridades nacionales a las que quedaba obligado el Gobierno Federal. El reparto agrario se convirtió, entonces, en un mandato constitucional que daba solución a una de las causas más apremiantes del movimiento revolucionario, donde el encargado del poder ejecutivo quedaba facultado, como máxima autoridad agraria del país, para redistribuir las tierras, aguas y demás recursos naturales comprendidos dentro del territorio nacional.

Este último asunto fue uno de los mandatos más radicales del 27 constitucional, porque dispuso la obligatoriedad del Estado, representado por el titular del ejecutivo, para adjudicar tierras a los núcleos de población que las gestionaran, ya fuera a través del procedimiento restitutorio, en caso de que pudiera comprobarse la titularidad de los terrenos reclamados, o bien, por medio del expediente dotatorio cuando se careciera de documentos.

---

<sup>34</sup> La versión original de 1917 establecía:

En caso de que, con arreglo a dicho decreto [el del 6 de enero de 1915], no procediere, por vía de restitución, la adjudicación de tierras que hubiere solicitado algunas de las corporaciones mencionadas, [se refiere a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población] se le dejarán aquellas en calidad de dotación, sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitare. Véase *Antología de la... op. cit.*, p. 148.

Esta misma fracción fue adicionada durante el sexenio de Miguel Alemán, especificando la unidad de dotación individual en 10 has., tema que retomo más adelante.

<sup>35</sup> Lo resaltado en itálicas es mío. *Constitución Política... op. cit.*, omisión Federal Electoral, 1987, p. 38.

En la versión primera de esta ley constitucional, de manera expresa, se dispuso que: “La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes señalados [esto es, la restitución o la dotación] se considerará de utilidad pública”<sup>36</sup>, lo cual evidencia la relevancia que tuvo la entrega de tierras a los núcleos de población. En 1934, con la primera reforma al artículo 27, se suprimió esta causal del texto constitucional, pero se siguió conservando la obligatoriedad gubernamental de dotar o restituir de tierras y aguas a los núcleos de población que lo requirieran, hasta la enmienda salinista de 1992, y aún hoy se mantiene el precepto que estipula que “La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público”<sup>37</sup>.

Con la promulgación de la Carta Magna de 1917 y los ordenamientos jurídicos que le sucedieron, poco a poco se fueron estableciendo y ajustando las reglas que habrían de definir la manera en que se organizarían y distribuirían las tierras, así como sus alcances y limitaciones. La organización de la propiedad adquirió formas distintas, según se tratara de unos u otros actores campesinos, a quienes las leyes otorgaron determinadas prerrogativas, obligaciones y también límites en lo que respecta a la extensión y uso que habrían de conferirle a sus tierras.

En el artículo 27 constitucional se describen y reconocen tres formas distintas de organización de la propiedad: las *comunidades agrarias*, los *ejidos* y la *pequeña propiedad privada*. Históricamente, estos tres regímenes de propiedad se han diferenciado por el procedimiento mediante el cual fueron adjudicadas las tierras, esto es, si éstas fueron restituidas, dotadas o transferidas; sin embargo, estas formas de propiedad se distinguen, además y esencialmente, por la manera en que sus correspondientes actores campesinos hacen uso de sus bienes. Así, mientras que en las *propiedades privadas* la posesión y el uso de las tierras son de carácter individual, en las *comunidades agrarias* y en los *ejidos* se presentan otras formas de organización de la propiedad que incluyen la posesión y explotación común de las tierras o bien, la posesión común de estos bienes y su usufructo individual.

En los siguientes apartados presento un análisis de cada una de estas formas de propiedad y sus combinaciones, para dar una explicación más amplia de los principios que rigieron la propiedad de las tierras y los actores que estaban directamente involucrados en su explotación; asimismo, abordo la situación

---

<sup>36</sup> Constitución Política de 1917, en *Antología de la...op cit.*, p. 146.

<sup>37</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, SISTA, 2003, p.22.

que guardaron en cuanto al acceso a las tierras y sus implicaciones en la organización política del país.

## Comunidades agrarias

Entre las formas de organización de la tierra a que se refiere el 27 constitucional, en primer lugar figura el régimen de propiedad que mantenían, y en muchos casos aún conservan, las comunidades indígenas del país, el cual de manera general se caracteriza por la posesión y el usufructo comunes de las tierras; desde la versión original del artículo 27 se le reconoce como una forma de propiedad cuando explícitamente se apunta que:

Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población [todos ellos nombrados a partir de 1934 como núcleos de población] que de hecho o por derecho guarden el *estado comunal*, tendrán capacidad para *disfrutar en común* las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren, conforme a la ley del 6 de enero de 1915<sup>38</sup>.

En esta disposición, el *estado comunal* se refiere a la posesión y el *disfrutar en común* al uso. Por lo demás, la misma se mantuvo prácticamente igual – excepto porque el listado se resumió con la denominación núcleos de población y porque se suprimió la referencia a la Ley Agraria de 1915 que quedó excluida con la primera enmienda constitucional del año 1934– hasta que fue reformada por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, quien a pesar de haber modificado en mucho su contenido, también ratificó que los núcleos de población comunal poseen y explotan la tierra de modo común<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> A partir de 1934 esta disposición fue reubicada de la fracción VI a la VII y desde entonces su texto se mantuvo sin ninguna modificación hasta la aprobación de la reforma de Carlos Salinas de Gortari en 1992. Durante 58 años la fracción VII del artículo 27 señaló:

VII. *Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren.*

Lo resaltado en itálicas es mío. Cf. Constitución Política de 1917, en *Antología de la... op. cit.*, p. 147 y “Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en Manuel Fabila, *Cinco Siglos... op. cit.*, p. 467.

<sup>39</sup> Esta normatividad se encuentra contenida en el párrafo tercero y en la fracción VII ahora vigentes que, entre otras cosas, señalan que “se dictarán las medidas necesarias para [...] la organización y explotación colectiva de los ejidos y las comunidades”, a los cuales se les reconoce personalidad jurídica y protección en la propiedad de sus tierras, sean éstas para actividades productivas o para asentamientos humanos. Además, en este artículo constitucional se apunta que la ley “regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común”. Véase *Constitución Política...op. cit.*, SISTA, 2003, pp. 23 y 27, respectivamente.

En múltiples referencias, el 27 constitucional hace mención al régimen de propiedad de las comunidades agrarias, entre otras, cuando se ordena la restitución de las tierras, bosques y aguas a los núcleos de población que habían sido despojados de ellos por las leyes de desamortización de 1856, por la Constitución de 1857 y demás leyes subsecuentes<sup>40</sup>, así como por los contratos o concesiones hechos por los gobiernos desde 1876, cuyo resultado había sido la pérdida de predios por parte de las comunidades indígenas y el acaparamiento de amplias extensiones por terratenientes nacionales y extranjeros.

En el texto original de la Carta Magna se asentaba:

Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que existan todavía, desde la ley del 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos. *En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al Decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional*<sup>41</sup>.

Quedaban exentas de la nulidad anterior y por lo tanto no podrían ser objeto de afectación agraria, es decir de expropiación, las tierras tituladas de los repartimientos, según lo dispuesto por la ley de 1856, que hubieran sido poseídas de manera privada por un periodo de más de 10 años, siempre y cuando no excedieran de 50 hectáreas<sup>42</sup>. En el artículo 27 constitucional todavía hoy se mantienen las causales de nulidad que hacen referencia a las concesiones y contratos que propiciaron el despojo de los terrenos de común repartimiento o de cualquier otra clase pertenecientes a los núcleos de población.

---

<sup>40</sup> Tales como la Ley sobre Colonización y Compañías Deslindadoras (1883) y la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos (1894).

<sup>41</sup> Lo resaltado con itálicas es mío. Constitución Política de 1917, en *Antología de la... op. cit.*, p. 148.

<sup>42</sup> La Leyes de Desamortización de 1856 establecieron que las fincas rústicas poseídas por las corporaciones civiles o religiosas debían ser adjudicadas, en propiedad privada, a sus arrendatarios o al mejor postor en almoneda pública, en caso de que no estuvieran arrendadas, pues ninguna corporación podría tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces más allá de los destinados directamente a su objeto o servicio.

En sus inicios, el reparto agrario se sustentó en el procedimiento restitutorio de las tierras que con antelación pertenecían a las comunidades indígenas; pero junto con la restitución, se instituyó la dotación, como una respuesta al compromiso que significaba entregar tierras a los campesinos reunidos en los centros de población y a los grupos solicitantes de tierras.

Bajo el procedimiento *restitutorio* se constituyeron las comunidades agrarias que, conforme a la Ley de 1915 y la propia Carta Magna, correspondían a los “terrenos de propiedad comunal o de repartimiento concedidos [a través de Cédulas Reales] por el Gobierno Colonial como un medio para asegurar la existencia de la clase indígena”<sup>43</sup>; en tanto que bajo el expediente de adjudicación *dotatoria* se instauró el ejido, que es la forma de propiedad más extendida en el país.

La gravedad del problema agrario y la necesidad de adjudicar tierras al campesinado para lograr la pacificación y la estabilidad política del país, pronto revelaron que la dotación constituía la mejor y más efectiva forma de asignar tierras al campesinado en tanto que grupo social. Por ello, el extenso reparto efectuado con el correr del siglo se llevó a cabo siguiendo mayoritariamente este procedimiento. El expediente dotatorio contempló la conformación de nuevos centros de población; la entrega de tierras a los grupos de campesinos solicitantes; la ampliación de los ya establecidos y también la adjudicación de tierras a los pobladores que no conservaran los títulos de propiedad correspondientes, o bien, a aquellos que tuvieran alguna otra dificultad o impedimento que obstaculizaran la restitución de las tierras previstas tanto en la de la Ley Agraria de 1915, como en el artículo 27 de la constitución.

La versión original del 27 constitucional ordenó:

En el caso de que, con arreglo a dicho decreto, [el del 6 de enero de 1915] no procediere, por vía de restitución, la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquellas en dotación sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitare<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> INEHRM, “Decreto del 6 de enero de 1915” emitido por Venustiano Carranza, en *Expedición de la Ley Agraria 6 de enero de 1915*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, serie cuadernos conmemorativos, Comisión Nacional para las celebraciones del 175 aniversario de la Independencia Nacional y 75 aniversario de la Revolución Mexicana, México, 1985, p. 51.

<sup>44</sup> Constitución Política de 1917, en *Antología de la... op. cit.*, p. 148. El 10 de enero de 1934, Abelardo Rodríguez realizó la primera reforma al artículo 27 de la Carta Magna, la cual abrogó la Ley Agraria de 1915 del texto constitucional, pero incorporó sus postulados sustantivos en el nuevo texto reformado.

En el texto original del artículo 27, se hizo referencia a un amplio listado de poblaciones y no se emplearon las denominaciones comunidad agraria ni ejido; sin embargo, la Ley Agraria de 1915, la cual alcanzó rango constitucional al quedar incorporada al 27 constitucional, sí mencionó los terrenos de repartimiento y los ejidos, tanto en la exposición de motivos como en el articulado de la misma ley.

De hecho, en su artículo 1º la Ley Agraria estipuló que se declaran nulas:

II. Todas las concesiones, composiciones o venta de tierras [...] con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los *ejidos*, *terrenos de repartimiento*, o de cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades<sup>45</sup>.

Asimismo, el artículo 3º de esa misma ley especificó:

Los pueblos que necesitándolos, carezcan de *ejidos*, o que no pudieran lograr su *restitución* por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieran sido enajenados, podrán obtener que se les *dote* del terreno suficiente para reconstituirlos, expropiándose por cuenta del Gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre colindante con los pueblos interesados<sup>46</sup>.

Por su parte, la Secretaría de la Reforma Agraria asentó que “La Ley del 6 de enero de 1915 [...] parece usar la palabra ejido en dos sentidos diferentes, según se trate de restitución o dotación”<sup>47</sup>. En el primer caso se refiere a la devolución de lo que se ha despojado, al restablecimiento territorial que significa regresar las tierras a quienes antes las poseían y usufructuaban. Este régimen de propiedad con el correr de los años ha tendido a identificarse como *comunidad agraria*. La dotación, por su parte, apunta a la entrega de terrenos a los pueblos que, careciendo de ellos, los solicitaran para satisfacer los requerimientos de su población. A este segundo régimen se le ha tendido a denominar *ejido*<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> *Expedición de la Ley Agraria 6 de enero de 1915... op. cit.*, p. 51. Itálicas mías.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 55. Itálicas mías.

<sup>47</sup> *Reforma Agraria Integral 1982-1988, op. cit.*, pp. 6 y 7.

<sup>48</sup> “...el significado de la palabra ejido ha evolucionado a través del tiempo. Durante la época prerrevolucionaria [y colonial] se entendió como la extensión que disfrutaban los pueblos, destinada de manera primordial, al pastoreo del ganado [...] Tenía la figura de un cuadrado de a legua por lado, no era divisible, ni podía ser objeto de apropiación individual”, *Reforma Agraria Integral... op. cit.*, p. 27. Las tierras de los ejidos eran de carácter inalienable y se explotaban de manera común por los nativos, a quienes el gobierno de la Corona había reconocido para que pudieran tener su ganado. Estas tierras no eran laborables pero junto con ellas se concedía el acceso al agua, el fundo legal para el asentamiento urbano, la iglesia y los

Por otro lado, la Ley de Ejidos expedida por Álvaro Obregón en 1920, en su artículo 13 determinó:

La tierra *dotada* a los pueblos se denominará *ejido* y tendrá una extensión suficiente, de acuerdo con las necesidades de la población, la calidad agrícola del suelo, la topografía del lugar, etc. El mínimo de tierras de una dotación será tal, que pueda producir a cada jefe de familia una utilidad diaria equivalente al duplo del jornal medio de la localidad<sup>49</sup>.

En esa ley se estipuló que los ejidos serían trazados de forma cuadrada, salvo que las condiciones topográficas no lo permitieran, o bien resultara inconveniente, en cuyo caso el poblado tendría que colindar, por lo menos en algún lugar, con las tierras de labor del ejido. Durante los primeros años, la tierra dotada a los núcleos de población se apoyó en la formación de ejidos cuyos terrenos de labranza eran de poca extensión y, cuando incluyeron aguas, bosques y pastos, se determinó que éstos se explotarán de manera común en tanto se procedía a su fraccionamiento<sup>50</sup>.

La Carta Magna instituyó que las tierras restituidas o dotadas a los núcleos de población podrían usufructuarse de manera individual, cuando se hubiera procedido a la división de los terrenos, distinguiéndola de aquella en la que la explotación de la tierra se da en forma común.

Así, la versión inicial de la constitución estableció:

Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y *serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad cuando se haya hecho el fraccionamiento*<sup>51</sup>.

En la reforma constitucional de 1934 aparece por vez primera en el texto la palabra ejidos. Con este nombre se designó a los campesinos que fueron

---

servicios, así como una superficie destinada a la labranza más tardíamente llamada fincas rústicas, que es el nombre que se emplea en las leyes de desamortización y manos muertas de 1856. Marco Antonio Díaz de León, *Historia del Derecho Agrario... op. cit.*, p. 7; Enrique Florescano, *Origen y desarrollo de los problemas agrarios de México 1500-1821*, Era, 1982, p. 43.

<sup>49</sup> Itálicas mías. “Ley de Ejidos expedida el 28 de diciembre de 1920 por Álvaro Obregón, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos”, en Manuel Fabila, *Cinco Siglos... op. cit.*, p. 299.

<sup>50</sup> *Ibid.*, artículo 17, pp. 299-300.

<sup>51</sup> Lo resaltado en itálicas es mío. Constitución Política de *Antología... op. cit.*, p. 148.

dotados de tierras y a quienes formaron nuevos asentamientos de población. Como ya lo mencioné, esta enmienda suprimió la ley del 6 de enero de 1915 de la norma constitucional, pero en ella se retomaron sus principales contenidos incorporándolos al texto constitucional corregido. Esta reforma cambió los numerales de las fracciones del mismo artículo; reunió y afinó algunos procedimientos para tramitar la entrega de tierras que estaban dispersos en varias leyes, reglamentos y circulares expedidos a lo largo de los 17 años transcurridos desde la promulgación de la Carta Magna y, en cuanto a la pequeña propiedad privada, puntualizó que debía ser de carácter agrícola y estar en explotación<sup>52</sup>.

Si bien históricamente comunidades agrarias y ejidos<sup>53</sup> han tendido a diferenciarse por el carácter restitutorio o dotatorio, estas dos formas de propiedad, la mayoría de las veces, difieren entre sí por la manera en que se organiza la posesión y el usufructo de las tierras. En las comunidades agrarias por lo regular se da la posesión y explotación mancomunada de las riquezas naturales, según la costumbre y tradición de los pueblos indígenas, y también se permite el uso individual de las tierras. El ejido, por su parte, es un régimen de propiedad que admite varias combinaciones respecto al modo que se aprovechan las tierras. Por lo general, las destinadas al cultivo se encuentran parceladas y son explotadas de manera individual, pero existen también los *ejidos colectivos*<sup>54</sup> en los que las tierras laborables se explotan de manera común, por así convenir a un mejor aprovechamiento de los recursos. En este último caso, el régimen de administración de la tierra es igual al que practican las comunidades agrarias que aún hoy se rigen por la tradición que establece la posesión y uso común de las tierras, sólo que son denominados ejidos porque las tierras fueron adjudicadas bajo el procedimiento dotatorio.

---

<sup>52</sup> *Diario Oficial*, t. LXXXII, núm. 8, 10 de enero de 1934, pp. 121-125.

<sup>53</sup> En el *V Censo Ejidal* de 1970 “se definió a la comunidad agraria o indígena, como el núcleo de población que, con anterioridad a Ley Agraria del 6 de enero de 1915, viene poseyendo tierras, bosques y aguas, y que de hecho o por derecho, guarda el estado comunal. Es decir, en donde existe un dominio eminente del núcleo de población, aun cuando internamente puedan existir dominios individuales (parcelas) supeditados al anterior”. Respecto al ejido, el mismo censo lo define como “las tierras, bosques y aguas que se han concedido a los núcleos de población rural, a partir de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915”, *V Censo Ejidal 1970. Resumen Especial*, Dirección General de Estadística, Secretaría de Industria y Comercio, vol. 1, 1976, p. XVI.

<sup>54</sup> Estos ejidos se crearon por acuerdo presidencial durante el sexenio de Lázaro Cárdenas. La ley instituyó que el presidente de la república determinaría los casos en que habría de realizarse la explotación colectiva, cuando el usufructo individual resulte económicamente inadecuado por las condiciones topográficas, por la calidad de las tierras, el tipo de cultivo que se realice o por las exigencias en cuanto a maquinaria e inversiones, así como cuando se tratara de ejidos forestales y ganaderos. Estas disposiciones fueron retomadas en las distintas codificaciones agrarias hasta Ley Federal de la Reforma Agraria, que en sus artículos 131 y 225 desarrollan esta temática.



Ahora bien, no obstante que la comunidad agraria es un régimen de propiedad anterior, incluso a la Constitución de 1917, no es sino hasta 1970 con el levantamiento del V censo ejidal, que se presenta por primera vez información detallada y particular de esta forma de posesión y usufructo de la tierra. En efecto, el registro inmediato anterior, correspondiente al IV censo agrícola-ganadero y ejidal del año 1960, incluyó a las comunidades agrarias dentro del régimen de propiedad privada<sup>55</sup>, mientras que los que le precedieron, 1930, 1935, 1940 y 1950, no las consideraron. En los primeros dos casos se juzgó que su situación jurídica no estaba del todo resuelta<sup>56</sup> y en los últimos dos únicamente se recogió información relativa a la superficie que ocupaban y al número de comunidades agrarias existentes en el país, sin analizar otros aspectos tales como la calidad de las tierras, la forma de explotación que guardaban, el número de comuneros y mucho menos otros elementos relacionados con la producción. Este panorama es una muestra distintiva de la situación de abandono que ha prevalecido respecto a este régimen de propiedad y sus actores: los comuneros o campesinos indígenas.

Si bien para efectos censales las comunidades agrarias pasaron casi inadvertidas, ello no quiere decir que este régimen de propiedad ni sus correlativos actores políticos no existieran. De hecho, México cuenta con una amplia gama de comunidades agrarias constituidas por etnias o grupos indígenas a quienes se les reconoció el derecho sobre la propiedad de la tierra –tanto en lo que se refiere a su posesión como a su usufructo–, aun cuando sólo se les haya cuantificado hasta los años setenta. Así, el Censo Ejidal de 1970 indicó:

---

<sup>55</sup> “En los *IV Censos Agrícola-Ganadero y Ejidal* de 1960, las comunidades agrarias [...] fueron incluidas en el sector de la propiedad privada como ‘predios mayores de 5 hectáreas’ [...] Por lo anterior, para hacer comparativa esta información con la obtenida en 1970, es necesario restar a la superficie correspondiente del sector privado en 1960, el dato de 8’735,450 hectáreas, [correspondiente a la superficie que ocupaban las comunidades agrarias para entonces, cifra que sí fue recogida en el censo de 1960]. Véanse *V Censos Agrícola- Ganadero y Ejidal 1970. Resumen General*, 1975, Dirección General de Estadística, Secretaría de Industria y Comercio, p.3. También *IV Censos Agrícola-Ganadero y Ejidal, 1960. Resumen General*, Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística, 1965, p. 43.

<sup>56</sup> En 1930 se levantó el primer Censo Agrícola Ganadero y cinco años después el primer Censo Ejidal. En ambos se reconoció la existencia de las comunidades agrarias, aunque en ninguno de los dos casos se les incorporó; de hecho se advierte: “En 1930 existían diversas *comunidades*, congregaciones o poblados que conservaban *tierras comunales*, pero cuya posesión no había sido confirmada por las Leyes Agrarias vigentes, por lo que *no se consideraron como ejidos*”. Con este señalamiento se acepta la presencia de las *comunidades agrarias*, aunque no se proporcione información de ellas, pues para entonces no habían sido contabilizadas ni asimiladas al ejido. *Primer Censo Agrícola-Ganadero 1930. Resumen General*, Dirección General de Estadística, Secretaría de Economía, 1936, p.12. Lo resaltado en itálicas es mío. A partir de 1940 se determinó que estos dos censos (el agrícola-ganadero y el ejidal) se realizarían de manera simultánea con una periodicidad de 10 años, situación que se modificó en 1981 cuando se determinó que los mismos se levantarían los años terminados con el dígito 1 para que no coincidieran con el levantamiento de los censos de población.

Por primera vez en la historia de los censos agropecuarios, se dio un tratamiento especial a las comunidades agrarias y a las parcelas de comuneros que las integran; la enumeración se hizo exactamente igual a la seguida en el caso de los ejidos y parcelas ejidales, utilizando los mismos cuestionarios, en los cuales existe una identificación especial para saber si se trata de un ejido o comunidad<sup>57</sup>.

Al tiempo que los años setenta anunciaron la incorporación de las comunidades agrarias a los trabajos del levantamiento censal, en el ámbito jurídico, éstas fueron equiparadas con el régimen de propiedad ejidal, de modo que los preceptos que regulaban a los ejidos pasaron en lo fundamental a regular también a las comunidades agrarias.

A partir de 1970, comunidades agrarias y ejidos en sus dos modalidades –con uso privado o común de la tierra– han sido denominados por gobernantes y estudiosos de la cuestión agraria como *propiedad social*, en contraposición a la propiedad privada, ya que con ella se ratificó la posesión y el usufructo de la tierra por parte de los núcleos de población –fueran comunidades indígenas o grupos campesinos– y no de individuos particulares quienes las ostentan y explotan a título personal.

A la incorporación tardía de las comunidades agrarias al marco legislativo; a la limitada trascendencia que con el correr de los años se le asignó al procedimiento con el cual se adjudicaron los terrenos, (restitución o dotación), le siguió la tendencia general de agruparlas bajo esta noción de propiedad social, la cual parece hacer alusión de manera señalada a la posesión de las tierras –en tanto que éstas pertenecen al núcleo de población–, mientras que el aspecto relacionado con su usufructo, es decir, si éste es de carácter común o si es de índole individual o privado, más bien tendió a acabar por desvanecerse, cuando es ahí donde subyace la mayor distinción entre ambos regímenes de propiedad.

Resulta paradójico que, justo cuando se inició la cuantificación de las comunidades agrarias y se logró el reconocimiento expreso de su situación jurídica, en realidad las diferencias entre comunidades agrarias y ejidos se diluyeron, porque al asimilar los dos regímenes de propiedad, las comunidades agrarias de nueva cuenta perdieron relevancia respecto a las características propias de la organización de los grupos étnicos.

---

<sup>57</sup> V *Censos Agrícola-Ganadero y Ejidal 1970. Resumen General*, op. cit., 1975, p. 4.

Con todo, más allá de los nombres que han recibido estas dos formas de administración de la tierra a la largo de nuestra historia, el hecho es que para 1991 –año del levantamiento del VII censo agropecuario y ejidal, celebrado pocos meses antes de la reforma salinista al 27 constitucional– ya se había restablecido la unificación entre estas dos formas de organización de la tierra, por lo que en el mismo se advierte:

En este documento se hace uso de los términos: ejido, superficie ejidal y ejidatarios, para una fácil redacción; sin embargo, debe considerarse que bajo estos conceptos se comprende a las comunidades agrarias, a la superficie de las comunidades agrarias y a los comuneros<sup>58</sup>.

En los censos de 1991, las versiones impresas sólo proporcionan información conjunta de ejidos y comunidades agrarias, en tanto que las versiones magnéticas sí presentaron datos estadísticos de cada régimen en particular; sin embargo, su difusión y accesibilidad son francamente limitadas<sup>59</sup>.

La información censal de una década anterior, la de 1981, tampoco parece ser un buen referente para mostrar la situación que mantuvieron las comunidades indígenas, ya que los datos y programas de dicho censo *se perdieron* a consecuencia de los sismos de 1985<sup>60</sup>, por lo que las cifras disponibles corresponden a estimaciones, a partir de una muestra censal del 10%, en las que se unifica a ejidos y comunidades agrarias. Además, las cifras de esa

---

<sup>58</sup> *Panorama Agropecuario. VII Censo Agropecuario 1991*, INEGI, p. XII.

<sup>59</sup> El censo ejidal de 1991 en su versión magnética consigna información amplia y detallada de comunidades agrarias y ejidos, pero a pesar de que no han transcurrido mucho tiempo desde la presentación de los resultados, los programas y equipos de cómputo actuales no son fácilmente compatibles con los archivos electrónicos de entonces, de modo que el acceso a la información se dificulta. Que la información pormenorizada de ambos regímenes únicamente se haya procesado en medios magnéticos y no se haya realizado una actualización tecnológica para la consultar los datos, ha provocado que la información relativa a las comunidades agrarias siga siendo poco accesible, lo cual, de alguna manera es una situación similar a la anterior, en la que simplemente no se les cuantificaba. Así, puesto que institucionalmente no se han procurado las condiciones para consultar la información de este censo, la solución individual es acudir al mercado de viejos, adquirir un viejo equipo de cómputo 486 y contratar un técnico en computación, para poder estar enterados.

<sup>60</sup> En la presentación de los resultados del VI censo de 1981 se aclara que:

“en 1985, en septiembre a consecuencia del sismo, se destruyó el 90% de los archivos electrónicos con la información, la cual se encontraba en un estado avanzado de su tratamiento, además se perdió el 90% de los programas que conformaban los sistemas de validación de la información y de elaboración de tabulados. Un análisis de las posibilidades de recuperar los archivos electrónicos, llevó a la decisión de utilizar exclusivamente la muestra seleccionada previamente y a partir de la cual se elaboró información preliminar para la toma de decisiones del sector agropecuario”.

*VI Censos Agrícola-Ganadero y Ejidal, 1981. Resumen General (Resultados Muestrales a Nivel Nacional y por Entidad Federativa)*, INEGI, página de presentación, s/n.

muestra excluyen los terrenos no parcelados, por lo que se dejó fuera la mayor parte de la superficie ocupada por ambos regímenes de propiedad.

Las circunstancias expuestas sólo me permiten presentar un panorama histórico parcial del estado que mantuvieron las comunidades agrarias a lo largo del siglo XX; este hecho, por sí mismo, es revelador del aislamiento y de la escasa importancia otorgada por los distintos presidentes del país a los actores campesinos indígenas que mantienen este régimen de propiedad, situación que hará crisis hacia finales del siglo con el levantamiento armado de 1994 en Chiapas

A continuación presento un cuadro con los datos estadísticos disponibles de las comunidades agrarias, según la información recopilada por los distintos censos en la materia.

*Cuadro 4*  
*Superficie y número de comunidades agrarias*

Años	Superficie de las comunidades agrarias	Número de comunidades agrarias	Número de comuneros
1930			
1935			
1940	6'069,359	1,985	
1950	7'553,941	1,818	
1960	8'735,449	1,915	
1970	9'191,124	1,231	205,616
1991	18'211,631	2,573	809,351
2001	18'145,967	2,519	1,048,065

En los recuadros sombreados no se presentan datos porque los censos correspondientes no recabaron esa información.

No se incluye el censo de 1981 porque sólo proporciona resultados de una muestra censal del 10% y porque la información de ejidos y comunidades agrarias se presenta de manera conjunta.

Cuadro propio elaborado con información de los censos agrícolas, ganaderos y ejidales 1930-2001.

Como se observa en el cuadro, entre 1970 y 1991 hubo un salto considerable – casi el doble– en la superficie de las comunidades agrarias. Ese incremento obedece a que en este periodo fue cuando se resolvió jurídicamente la situación de dicho régimen de propiedad, reconociéndose y legalizándose el derecho que tenían los comuneros sobre la posesión y explotación de las tierras, lo que significó plasmar en letras y números una realidad que existía

de hecho, aunque no estuviera del todo reflejada ni en las leyes ni en los censos.

Hasta la fecha, las comunidades agrarias poseen un área significativa de los bosques, selvas y reservas naturales comprendidos dentro del territorio nacional, las cuales en su mayoría siguen manteniendo el estado comunal en la explotación de estos recursos. Según información recabada para el VII censo ejidal del año 1991, estas comunidades ocuparon una superficie de 18.2 millones de hectáreas y de ellas 13.2 correspondieron a superficies de posesión común o tierras sin parcelar, mientras que 4.9 millones fueron de terrenos parcelados<sup>61</sup>. En total, la superficie perteneciente a las comunidades agrarias representa un poco menos del 10% del territorio nacional (196.4 millones de hectáreas).

En el siguiente cuadro se muestran las tierras usufructuadas por las comunidades agrarias, conforme al uso del suelo y calidad de los terrenos, según el censo de 1991.

*Cuadro 5*

*Uso del suelo y calidad de las tierras en las comunidades agrarias*

Calidad de la tierra	Labor		Agostadero con pastos naturales o enmontada	Bosques y selvas	Otro uso <sup>1</sup>	Total
<i>Extensión en hectáreas</i>	4'183,555		9'031,516	4'653,424	343,136	18'211,631
	<i>Riego</i> <sup>2</sup>	<i>Temporal</i> <sup>3</sup>				
	234,107	3'932,322				

<sup>1</sup> Se refiere a tierras cuyo uso no es de carácter agropecuario, tales como actividades turísticas, pesca, o extracción de materiales no renovables como las canteras, etcétera.

<sup>2</sup> y <sup>3</sup> Si se suman las tierras de riego y temporal, la superficie total de las tierras de labor de las comunidades agrarias es 4'166,429 hectáreas, cifra inferior en 17,126 has. a la expresada en el recuadro (4'183,555). Ambos totales son presentados en los tabulados 03 y 05, respectivamente, de la versión magnética del censo ejidal. Al parecer se trata de un error, pues en el caso de los ejidos la sumatoria arroja una diferencia de 17,125 has. de más. Esta discrepancia, sin embargo, no modifica mayormente los resultados.

Cuadro propio elaborado con información del Censo Ejidal de 1991.

*Resultados Definitivos VII Censo Agropecuario 1991, op. cit., INEGI, tabulados 03 y 05.*

Desde sus orígenes, en el artículo 27 constitucional y en las leyes que lo complementaron, se especificó que las tierras restituidas o dotadas a

<sup>61</sup> *Resultados Definitivos VII Censo Agropecuario 1991, versión magnética, tabulados 01 y 02.*

comunidades agrarias y ejidos, eran inalienables, inembargables e imprescriptibles, sin importar si su usufructo se daba en terrenos indivisos o si se trataba de parcelas fragmentadas, prohibiéndose la expedición de cualquier tipo de disposición o resolución que privara total o parcialmente de ellas a los núcleos de población. Esta disposición constituyó una salvaguarda de Estado para los actores campesinos pobres, pues les garantizó la posesión y el uso de las tierras, reduciendo la posibilidad de que se quedaran nuevamente sin ellas, ya que éstas estaban legalmente impedidas para entrar en un uso distinto al de su explotación directa.

Así, la *Ley Federal de la Reforma Agraria*, la cual estuvo en vigor desde 1971 hasta febrero de 1992, cuando fue sustituida por la *Ley Agraria* promulgada por Carlos Salinas de Gortari, señalaba:

Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren 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 todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actos, o contratos que se hayan ejecutado o que se pretenda llevar a cabo en contravención a este precepto.

*Las tierras cultivables que [...] puedan ser objeto de adjudicación individual [...] en ningún caso dejarán de ser propiedad del núcleo de población ejidal. [...] Este artículo es aplicable a los bienes que pertenecen a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal*<sup>62</sup>.

Dado que las prerrogativas sobre el usufructo de las tierras no prescribían, los campesinos no podían ser despojados de ellas y, en los casos donde esto sucediera, siempre podrían ejercer la defensa de sus derechos dotatorios o restitutorios sobre sus bienes. Al ordenar que las tierras de los ejidos y comunidades agrarias fueran inalienables, inembargables e intransmisibles, se buscó que las mismas quedaran a salvo de los avatares del mercado o de cualquier otro acto que pudiera significar la pérdida de tierras por parte del campesinado pobre.

La normatividad que rige la organización y funcionamiento de comunidades agrarias y ejidos es prácticamente la misma en casi todos sus aspectos, pero no por ello dejan de ser dos formas distintas de propiedad, pues incluso en las leyes está regulado que pueden cambiar de régimen, mediante resolución presidencial, si así lo determina la asamblea, máximo órgano de decisión de

---

<sup>62</sup> Ley Federal de la Reforma Agraria, en Díaz de León, *op. cit.*, (artículo 52), p. 792. Itálicas mías.

ejidos y comunidades, como quedó estipulado en el artículo 62 de la *Ley Federal de la Reforma Agraria*:

*Los núcleos de población que posean bienes comunales podrán adoptar el régimen ejidal por voluntad de sus componentes. Este cambio operará en virtud de resolución dictada por el Presidente de la República; pero cuando dichos núcleos sean beneficiados por una resolución dotatoria, quedarán automáticamente sujetos a régimen ejidal*<sup>63</sup>.

Por su parte, el artículo 129 la misma ley despeja toda duda en cuanto a los alcances normativos de los principios que rigen a comuneros, ejidatarios e incluso a pequeños propietarios.

*Las prerrogativas, derechos preferentes, formas de organización y garantías económicas y sociales que se establecen en este libro [ley], se mencionen o no expresamente, se entenderán otorgados por igual a ejidatarios, comuneros, y pequeños propietarios de predios equivalentes a la unidad mínima de dotación individual de los ejidos*<sup>64</sup>.

En las diversas legislaciones agrarias promulgadas desde 1917, se hicieron varias adecuaciones respecto a la extensión de la unidad de dotación individual<sup>65</sup>, pero al momento de la presentación de la iniciativa salinista, la que estaba en funcionamiento era la que provenía de 1947 –correspondiente a quinta enmienda constitucional– efectuada por el régimen de Miguel Alemán, quien determinó, en la fracción X del artículo 27, que la unidad de dotación en lo sucesivo no debería ser menor a 10 hectáreas de riego o sus equivalentes en otras clases de tierras. En esa misma reforma, pero en la fracción XV, se fijó la equivalencia entre las distintas clases de tierra de conformidad con su calidad y, para efectos de correspondencia, se instituyó que una hectárea de riego equivaldría a dos de temporal, a cuatro de agostadero de buena calidad, o bien, a ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos. Esta correspondencia, es aplicable a todos los regímenes de propiedad de la tierra,

---

<sup>63</sup> *Ibid.*, artículo 62; también, se pueden consultar los artículos 23 y 61, pp. 786 y 793. Lo resaltado en itálicas es mío.

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 805. Lo resaltado en itálicas es mío.

<sup>65</sup> En el artículo 9° del *Reglamento Agrario* de 1922 expedido por Álvaro Obregón se apuntó que la unidad de dotación individual debía ser de 3 a 5 has. en los terrenos de riego o humedad y de 6 a 8 has. en los terrenos de temporal de otras clases. Más tarde, en el primer Código Agrario del año 1934, promulgado por Abelardo Rodríguez se estipuló que la unidad de dotación individual sería de 4 has de riego y 8 de temporal (artículo 47). Estas mismas extensiones se ratificaron en el Código Agrario de 1940 (artículo 83) publicado por Lázaro Cárdenas y, finalmente, en el Código Agrario de 1942 promulgado por Manuel Ávila Camacho, la unidad de dotación individual se fijó en 10 has. de riego y 20 de temporal (artículo 76), Manuel Fabila, *Cinco Siglos... op. cit.*

sean comunidades agrarias, ejidos o pequeñas propiedades privadas y es la que aun actualmente rige

Por otra parte, que la asamblea fuera reconocida como el máximo órgano de decisión de comunidades y ejidos, significó también una victoria política para los campesinos, porque se rescató el sistema de organización que posibilitaba la participación de la colectividad en las resoluciones que involucraban a todos sus miembros, con lo cual se buscó que preponderaran los beneficios del núcleo de población sobre los intereses individuales o personales. Este hecho implicó, a su vez, el establecimiento de ciertos contrapesos a la autoridad centralizada en el presidente de la república en funciones, porque restituidas o adjudicadas las tierras, serían los campesinos, a través de la asamblea, quienes de manera autónoma determinarían sobre su uso y administración, lo cual les confirió un amplio margen de acción, en tanto que, potencialmente, gozarían de autodeterminación para regular la vida interior de las comunidades y los ejidos.

Si bien en su funcionamiento cotidiano, comunidades agrarias y ejidos podían o no ejercer la facultad de autodeterminación y, estar más o menos comprometidos o sometidos con las políticas gubernamentales implementadas por el presidente en turno, no deja de ser significativo que tanto en las leyes, como en la administración de las tierras, los campesinos lograron imponer un principio de social en la organización de nuestro régimen de gobierno, lo cual marcó la dirección que el titular del ejecutivo habría de seguir respecto a la explotación y distribución de las tierras y las riquezas en general. Además siendo la máxima autoridad del país, el presidente era la instancia encargada de dirimir las discrepancias que se presentaran entre los núcleos de población.

Así, desde la segunda reforma al 27 constitucional efectuada en el año 1937 Lázaro Cárdenas promovió un cambio mediante el cual se determinó que el encargado del ejecutivo era quien poseía las facultades para resolver las controversias que pudieran presentarse entre dos o más núcleos de población, respecto a los límites y colindancias de los terrenos. Si alguna de las partes no estuviera de acuerdo con la solución elaborada por el ejecutivo, como último recurso se podría recurrir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación sin menoscabo de la ejecución inmediata de la propuesta presidencial<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> *Diario Oficial*, t. CV, núm. 30, México 6 de diciembre de 1937, pp.1-2.



## Ejidos

En los dos apartados precedentes ya expuse algunas características generales de los ejidos, sin embargo, puesto que este régimen de propiedad admite varias formas de organización, considero pertinente ampliar su estudio, para dar cuenta de las distintas combinaciones adquiridas en la explotación de estas tierras.

Junto al 27 constitucional nacieron, asimismo, las normas que habrían de regular particularidades en la administración de las tierras rurales no definidas en la ley general. Entre éstas, el *Código Agrario* de 1934 puede considerarse el primer antecedente formal en el que se realizaron serios esfuerzos por agrupar dentro de un sólo ordenamiento jurídico, una gran cantidad de disposiciones desplegadas en leyes, circulares, reglamentos, decretos y demás acuerdos expedidos a partir de 1917.

Así, en ese código y en las demás disposiciones legislativas le siguieron, tales como los códigos agrarios de 1940 y 1942, así como en la *Ley Federal de la Reforma Agraria* de 1971, se instituyó que las tierras de dotación ejidal comprenderían, además de las tierras de cultivo, otras clases de terrenos. Así, en lo sucesivo los ejidos estarían constituidos por las tierras de cultivo parceladas y asignadas para el usufructo personal de cada ejidatario y su familia; además, ejido incluiría tierras de agostadero, monte o cualquier otra clase de carácter no cultivable, las cuales se concederían en posesión común a los miembros del mismo, a fin de explotar los pastos y forrajes que ahí crecieran para alimentar al ganado.

Una parte de las tierras no cultivables se ocuparía para establecer la *zona de urbanización*; en esta última se reservaría una superficie para los servicios públicos de la comunidad y otras más se entregarían en forma gratuita a cada ejidatario –que apareciera en el decreto dotatorio– para la construcción de un *solar* en el que se levantaría la vivienda campesina. Los solares quedarían asignados a favor de cada ejidatario en lo individual, su asignación se realizaría por sorteo y no podrían exceder de 2500 m<sup>2</sup>.

Adicionalmente, se estipuló que en las tierras de mejor calidad se instauraría una *parcela escolar* destinada a la investigación y enseñanza de prácticas agrícolas, con una ubicación próxima a la zona de urbanización y, por último, se asignarían tierras de uso común para la constitución de las industrias rurales

explotadas colectivamente por las mujeres mayores de dieciséis años, en las que se integrarían los centros de costura, educación, guarderías infantiles, molinos de nixtamal y demás servicios<sup>67</sup>.

En caso de existir terrenos excedentes en la zona de urbanización, éstos podrían ser enajenados o arrendados a personas que desearan avecindarse, sin que en ningún caso pudieran adquirir los derechos de más de un solar; la asamblea general del ejido o comunidad agraria sería la instancia que celebraría los contratos de compra-venta o arrendamiento respectivos, previa autorización de la Secretaría de la Reforma Agraria que además vigilaría el estricto cumplimiento de los contratos. Esta normatividad quedó plasmada en los artículos 93 y 95 de la ley reglamentaria en la materia.

En la *Ley Federal de la Reforma Agraria* quedó asentado que bajo ninguna circunstancia podría adjudicarse otro solar a aquellos ejidatarios o avecindados que hubieran enajenado o perdido los derechos respectivos de su solar, mientras que aquellos que quedaran vacantes por la ausencia de sucesor, volverían a la propiedad del núcleo de población y sería la asamblea la que decidiría su cesión siguiendo el orden establecido en la misma ley, el cual daba prioridad a los campesinos casados con hijos<sup>68</sup>.

Asimismo, y para el caso de las tierras de agostadero, el núcleo de población podía vender mediante contratos anuales los excedentes de pastos de los que dispusiera, una vez satisfechos los requerimientos para el mantenimiento de las cabezas de ganado a que cada ejidatario o comunero tuviera derecho<sup>69</sup>.

De la exposición anterior puede concluirse que, no obstante que el régimen ejidal ha tendido a identificarse tanto por la condición dotatoria de los terrenos, como por la forma de administración de la propiedad caracterizada en su mayoría por la posesión común y el usufructo privado resultante de la parcelación, este régimen permitió una amplia variedad de formas de organización de la riqueza, llegando incluso a asemejarse a la propiedad privada –posesión y uso particular– en lo que se refiere a los solares, los

---

<sup>67</sup> Cf. *Códigos Agrarios* de 1934, (artículo 49); el del año 1940, (artículos 85, 132, 143 y 145); el correspondiente a 1942 (artículos 80, 177, 185) y, especialmente, la *Ley Federal de la Reforma Agraria* de 1971 (artículos 80 a 83, 93 a 100, 103 a 105, 138, 177 y 185), que era la legislación vigente hasta que fuera sustituida por la *Ley Agraria* que promulgó Carlos Salinas en 1992.

<sup>68</sup> Respecto a la enajenación y arrendamiento de los solares se puede consultar los artículos 93 a 100 de ley en cuestión, en tanto que lo concerniente a una nueva asignación está consignado en el artículo 72.

<sup>69</sup> Esta normatividad quedó consignada en el artículo 138 de la *Ley Federal de la Reforma Agraria*.

cuales sí podían entrar a cierto circuito de comercialización, una vez cubiertas las necesidades del núcleo de población.

Según la ley, ejidatarios y comuneros poseían la prerrogativa para designar, entre su cónyuge, hijos o persona económicamente dependiente de ellos, a quien habría de sucederles en los derechos parcelarios y en los demás derivados de su relación con esta forma de propiedad. El sucesor quedaba obligado a ver por el sustento de la pareja y los dependientes económicos del ejidatario original<sup>70</sup> y, cuando no se hubiera designado sucesor, la asamblea sugeriría al nuevo miembro del ejido y la Comisión Agraria Mixta<sup>71</sup> resolvería en definitiva sobre los derechos de la parcela.

Si bien la adjudicación de tierras a los núcleos de población fue considerada como un acto de justicia social con el que se benefició al campesinado pobre, éste, a su vez, adquiriría el compromiso de cultivar la tierra y quedaba obligado a coadyuvar en la alimentación de la población nacional. De hecho, en las leyes reglamentarias se instituyeron algunas consideraciones bajo las cuales ejidatarios y comuneros perdían los derechos sobre sus terrenos en caso de incumplir con las responsabilidades que les fueron asignadas.

El artículo 85 de la ley reglamentaria en la materia dispuso:

El ejidatario o comunero perderá sus derechos sobre la unidad de dotación [...] a excepción de los adquiridos sobre el solar que le hubiere sido asignado en la zona de urbanización, *cuando*:

I. No trabaje la tierra personalmente o con su familia, durante dos años consecutivos o más, o cuando deje de realizar por igual lapso los trabajos que le correspondan cuando se haya determinado la explotación colectiva [...];

<sup>70</sup> La Ley Federal de la Reforma Agraria en su artículo 83 estipulaba:

en todos los casos en que se adjudiquen derechos agrarios por sucesión, el heredero estará obligado a sostener, con los productos de la unidad de dotación, a los hijos menores que dependían económicamente del ejidatario fallecido hasta que cumplan 16 años [...] y a la mujer legítima hasta su muerte o cambio de estado civil.

Respecto a los derechos sucesorios también pueden consultarse los artículos 81 a 85 de la misma ley, en Díaz de León, *Historia del Derecho Agrario... op. cit.*, p. 797.

<sup>71</sup> La Comisión Agraria Mixta es una instancia integrada por un presidente, un secretario y tres vocales, cuyas funciones estaban vinculadas con la integración, elaboración de dictámenes y la resolución de expedientes agrarios. El cargo de presidente corresponde al delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria de la entidad de la república correspondiente; el primer vocal es nombrado y removido por el Secretario de la Reforma Agraria; el secretario y segundo vocal son designados y removidos por el ejecutivo local y, finalmente, el tercer vocal es el representante de los ejidatarios y comuneros, el cual es designado por el presidente de la república a partir de una terna presentada por la liga de comunidades agrarias de la entidad que se trate. Ley Federal de la Reforma Agraria, en Díaz de León, *op. cit.*, (Artículos 3 a 6 y 12) pp. 781 y 783.

- II. Hubiere adquirido los derechos ejidales por sucesión y no cumpla con las obligaciones económicas a que quedó comprometido para el sostenimiento de la mujer e hijos menores de dieciséis años [...];
- III. Destine los bienes ejidales a fines ilícitos;
- IV. Acapare la posesión o el beneficio de otras unidades de dotación o superficies de uso común, en ejidos y comunidades ya constituidos;
- V. Enajene, realice, permita, tolere o autorice la venta total o parcial de su unidad de dotación o de superficies de uso común, o la dé en arrendamiento o aparcería o en cualquier otra forma ilegal de ocupación a miembros del propio ejido o a terceros [...]; y
- VI. Sea condenado por sembrar o permitir que se siembre en su parcela o bienes de uso común, ejidales o comunales, amapola o cualquier otro estupefaciente<sup>72</sup>.

Conforme a lo establecido en las leyes<sup>73</sup> expedidas con posterioridad a la Constitución del 17, ejidatarios y comuneros adquirirían el compromiso expreso de trabajar en forma directa la tierra, por lo que legalmente estaban impedidos para emplear trabajo asalariado<sup>74</sup> y celebrar contratos de arrendamiento o aparcería<sup>75</sup>. Para los actores campesinos pobres, la entrega de tierras y la eliminación de la aparcería significaron la consecución tanto de riqueza como de libertad, porque finalmente adquirieron tierras para procurarse su autosuficiencia y se eliminaron las relaciones de servidumbre en las que vivía la mayoría de la población rural. Así, el principio que ordenaba el reparto agrario, de alguna forma hacía realidad las dos demandas centrales del campesinado pobre resumidas bajo el lema *tierra y libertad*.

<sup>72</sup> Ley Federal de la reforma Agraria, en Díaz de León *op. cit.*, p. 797

<sup>73</sup> Entre ellas, los *Códigos Agrarios* de 1934, 1940 y 1942 y la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, los cuales hicieron notables esfuerzos para determinar las reglas de funcionamiento de lo que ahora se llama propiedad social o simplemente propiedad ejidal, incluyendo en ambos casos a las comunidades agrarias.

<sup>74</sup> Los únicos casos en los que la ley permitía la contratación de trabajo asalariado o la explotación indirecta de la tierra por terceros eran cuando se trataba de:

- I. Mujer con familia a su cargo, incapacitada para trabajar directamente la tierra, por sus labores domésticas y la atención a los hijos menores que de ella dependan, siempre que vivan en el núcleo de población;
- II. Menores de 16 años que hayan heredado los derechos de un ejidatario;
- III. Incapacitados.

Ley Federal de la Reforma Agraria, en Díaz de León, *op. cit.*, (art. 76), pp. 796.

<sup>75</sup> Arturo Warman define la aparcería como una de las relaciones establecidas entre aquellos que trabajaban la tierra (aparceros) y los hacendados (propietarios particulares), a raíz de la cual “el aparcerero tenía que entregar una proporción importante de su cosecha anual, entre la tercera parte y la mitad, así como prestar servicios personales por un periodo fijo, el más frecuente de dos semanas, como pago por el uso de la tierra”. Asimismo señala que a principios del siglo XX, “91% de quienes trabajaban la tierra no tenían ningún derecho de propiedad sobre la misma. Un poco menos de la mitad de ellos eran aparceros y casi otro tanto peones acasillados” en Arturo Warman, *El campo mexicano en el siglo XX*, FCE, México, 2004, pp. 16-17. La prohibición de la aparcería se menciona de manera expresa en los *Códigos Agrarios* de 1934 (art. 140); en el de 1940 (art. 128); el de 1942 (art.159) y en la Ley Federal de la Reforma Agraria, en Díaz de León, *op. cit.*, (art. 85), p. 797.

Por otra parte, las tierras de ejidos y comunidades agrarias podrían ser objeto de expropiación cuando se requiriera establecer algún servicio público, construir vías de comunicación, edificar obras hidráulicas, explotar algún recurso natural perteneciente a la Nación, o bien, ordenar y regular el crecimiento urbano, aunque las afectaciones agrarias, en primer lugar, incluirían a las propiedades privadas. La *Ley Federal de la Reforma Agraria* señalaba:

Los bienes ejidales y comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades. En igualdad de circunstancias, la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular<sup>76</sup>.

Este principio es central porque estableció un orden, una jerarquía, donde los ejidos y las comunidades agrarias ocuparon un lugar preponderante frente a la propiedad privada, cuyos dueños se verían afectados en los derechos sobre sus bienes antes que los ejidatarios y los comuneros, lo cual significó que se antepuso el interés de las mayorías pobres sobre el de los individuos particulares.

Ahora bien, respecto a los datos disponibles sobre las superficies que se encuentran bajo el régimen ejidal, existen dos fuentes oficiales de información. La primera corresponde a los decretos presidenciales de dotación de tierras, expedidos por los distintos presidentes desde el gobierno de Carranza; mientras que la segunda alude a la información recabada por los censos en la materia, cuya periodicidad, supuestamente, es cada diez años.

El reparto agrario fue uno de los actos de gobierno más trascendentes, un mandato al que quedaron obligados quienes ocuparon la máxima magistratura de nuestro régimen político—es decir la presidencia— y, por esta causa, la entrega de tierras a los núcleos de población fue una acción común realizada por todos los presidentes, desde el gobierno de Carranza hasta 1992, cuando se le dio por terminado, una vez que fueron aprobadas las reformas constitucionales al artículo 27, promovidas por Carlos Salinas. Enseguida presento un cuadro con la superficie repartida por periodo presidencial, desde el inicio de esta acción de gobierno hasta su culminación.

---

<sup>76</sup> Ley Federal de la Reforma Agraria, en Díaz de León, *op. cit.* (artículo 112), p. 802.

*Cuadro 6*  
*Tierra repartida por periodo presidencial 1914-1992*

Presidente	Periodo	Superficie en has.	Total acumulado en has.	Beneficiados
Venustiano Carranza <sup>1</sup>	20 ago. 1914 a 21 may. 1920	167,936	167,936	46,398
Adolfo de la Huerta	1° jun. 1920 a 30 nov. 1920	33,696	201,632	6,330
Álvaro Obregón	1° dic. 1920 a 30 nov. 1924	1'100,117	1'301,749	128,468
Plutarco Elías Calles	1° dic. 1924 a 30 nov. 1928	2'972,876	4'274,625	297,428
Emilio Portes Gil	30 nov. 1928 a 5 feb. 1930	1'707,750	5'982,375	171,577
Pascual Ortiz Rubio	5 feb. 1930 a 4 sep. 1932	944,538	6'926,913	64,573
Abelardo L. Rodríguez	4 sep. 1932 a 30 nov. 1934	790,694	7'717,607	68,556
Lázaro Cárdenas del Rfo	1° dic. 1934 a 30 nov. 1940	18'786,131	26'503,738	728,847
Manuel Ávila Camacho	1° dic. 1940 a 30 nov. 1946	7'287,697	33'791,435	157,816
Miguel Alemán Valdés	1° dic. 1946 a 30 nov. 1952	4'633,321	38'424,756	80,161
Adolfo Ruiz Cortines	1° dic. 1952 a 30 nov. 1958	6'056,773	44'481,529	68,317
Adolfo López Mateos	1° dic. 1958 a 30 nov. 1964	8'870,430	53'351,959	148,238
Gustavo Díaz Ordaz	1° dic. 1964 a 30 nov. 1970	24'738,199	78'090,158	278,214
Luis Echeverría Álvarez	1° dic. 1970 a 30 nov. 1976	12'773,888	90'864,046	205,999
José López Portillo	1° dic. 1976 a 30 nov. 1982	6'397,595	97'261,641	243,350
Miguel de la Madrid Hurtado	1° dic. 1982 a 30 nov. 1988	5'626,227	102'887,868	248,486
Carlos Salinas de Gortari <sup>2</sup>	1° dic 1988 a 21 feb. 1992	551,869	103'439,737	80,692
<b>TOTALES</b>		<b>103,'439,737</b>		<b>3'023,450</b>

<sup>1</sup> Considero el gobierno de Carranza desde su entrada a la Cd. de México, cuando era Jefe Supremo del Ejército Constitucionalista.

<sup>2</sup> Cifras hasta febrero de 1992, ya culminado el reparto agrario.

Cuadro reconstruido y modificado.

Fuente: INEGI, *Estadísticas Históricas... op. cit.*, t. I, p.329

La extensión del reparto agrario varió de un régimen presidencial a otro, pero, la adjudicación de tierras al campesinado nunca dejó de ser un compromiso sin atender por los distintos titulares del ejecutivo, independientemente de las afinidades personales que cada uno pudiera tener, o no, con los actores campesinos pobres, quienes también actuaron políticamente para lograr este fin. Esto se ve muy claro en los sexenios de Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría Álvarez, cuando se efectuaron extensos repartos agrarios que, en conjunto, representaron más de la tercera parte del total de tierras entregadas a los núcleos de población.

Sin duda, el gobierno de Lázaro Cárdenas fue el régimen presidencial que tuvo la mayor identificación con los actores campesinos; después de ese sexenio el reparto agrario entró en una fase regresiva, cuya tendencia

descendente no se detuvo sino hasta los regímenes de Díaz Ordaz y de Echeverría, cuando en respuesta a las movilizaciones campesinas que se desarrollaron en distintas latitudes del país, se emprendió un segundo periodo de adjudicación de terrenos al campesinado, en su mayoría a jornaleros, quienes seguían manteniendo como demanda primordial el estricto cumplimiento del artículo 27 constitucional en lo referente a la dotación de tierras a los grupos sociales que lo solicitaran.

En el cuadro 7 se presenta un comparativo de las tierras entregadas por los gobiernos de Lázaro Cárdenas, Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría, sexenios que sumados, representaron una extensión equivalente al 60% del total de tierras en poder de los campesinos, es decir, 54 millones de los casi 91 millones que hasta entonces se habían repartido<sup>77</sup>.

### Cuadro 7

#### *Comparativo de dotación de tierras y beneficiarios en los gobiernos de Lázaro Cárdenas, Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría*

Periodo	Superficie en hectáreas	Beneficiados	Tipo de tierra					
			Riego	Temporal	Agostadero	Monte	Desértica	Indefinida
1935-1940	18'786,131	728,847	937,401	3,382,696	9'438,337	3'692,972	302,539	1'032,186
1964-1970	24'738,199	278,204	71,821	2,039,807	16'124,843	1'173,604	82,153	4'645,971
1971-1976	12'773,888	205,999	111,098	657,243	7'533,326	343,605	171,699	3'956,917

*Estadísticas Históricas de México, op. cit., t. I., INEGI, p. 321.*

Durante los sexenios de Díaz Ordaz y Echeverría, parte del reparto agrario se efectuó con la distribución de tierras federales de agostadero o monte, las cuales, por su calidad, no eran aptas para las actividades agrícolas, aunque en el gobierno de Echeverría se expropiaron terrenos de riego en los estados de Sonora y Sinaloa que fueron adjudicarlos a los campesinos. Si bien la superficie repartida por Díaz Ordaz y Echeverría fue muy extensa, e incluso en el primer caso superior a la ejecutada por Lázaro Cárdenas, la calidad de las tierras tendió a ser de calidad inferior, como también fue menor el número de campesinos que resultaron beneficiados con el reparto agrario en comparación a los registrados durante el régimen cardenista.

<sup>77</sup> Ver cuadro 6.

El reparto agrario de la segunda mitad del siglo se planteó como una solución a la invasión de tierras, pues muchas de las resoluciones presidenciales de dotación no se habían ejecutado, debido a la existencia de litigios que obstaculizaron la entrega efectiva de los terrenos y porque otras resoluciones quedaron atrapadas en la red de procedimientos establecidos por la legislación agraria<sup>78</sup>.

Los datos que corresponden a la distribución de tierras por regímenes presidenciales y que se encuentran entre las fuentes oficiales más reconocidas y difundidas presentan, no obstante, ciertas limitantes, porque no hacen ninguna distinción entre las tierras dotadas o restituidas, ya que la sumatoria de las cifras sistematizadas por las instancias gubernamentales responsables de la cuantificación agraria, no reparan en esta diferencia y se refieren a la adjudicación de tierras a los núcleos de población, sin especificar si las resoluciones presidenciales aludían a la restitución a las comunidades indígenas, o bien, si eran terrenos concedidos en dotación.

Por otra parte, la diferencia entre las tierras adjudicadas<sup>79</sup> por decreto y las que realmente se entregaron, adquirió particular importancia en los años 80, porque los casi 10 millones de has., que equivalían al 5% del territorio nacional, eran terreno más que suficiente para que los distintos actores se disputaran su dominio; sin embargo, más allá de la exactitud de las cifras, lo que no deja de ser cierto es que México vivió una verdadera reforma agraria y que la política seguida por sus presidentes se vio reflejada en el tipo de soluciones otorgadas a las cuestiones agrarias y agrícolas del país.

Ahora bien, los censos agropecuarios y ejidales constituyen otra fuente de información oficial que proporciona datos sobre la situación que guardaron los ejidos y sus actores políticos: los ejidatarios. A diferencia de la información precedente, las cifras censales dan cuenta del usufructo de las tierras por parte de los ejidatarios, “independientemente de que hubiera o no resolución presidencial”<sup>80</sup>. En el cuadro 8 se recoge la información censal, desde 1930, donde se aprecia que los ejidos mostraron un constante crecimiento a lo largo

---

<sup>78</sup> Sergio Reyes Osorio y María de los Ángeles Moreno Uriegas, “Desarrollo Rural integral”, en *México 75 años de revolución. Desarrollo Económico I*, FCE, México, 1988, pp. 200 y siguientes.

<sup>79</sup> La Secretaría de la Reforma Agraria reportó que para agosto de 1988, el total de las resoluciones presidenciales ejecutadas abarcaron una superficie de 94'571,020 hectáreas, cifra inferior en 9.6 millones. respecto del total de tierras asignadas a los núcleos de población, que para entonces según la misma fuente, comprendían una extensión de 104'239,103 has. *Reforma Agraria Integral 1982-1988. Consolidación del Reparto*, Secretaria de la Reforma Agraria, México, 1988, pp. 84 y 86.

<sup>80</sup> *Resumen Nacional. Resultados Definitivos VII Censo Ejidal, 1991*, INEGI, p. 5.



del siglo, pues esta forma de organización de la propiedad fue, literalmente, ganando terreno a lo largo y ancho del país, porque, por sí solos, los ejidatarios han poseído y explotado una parte muy significativa del territorio nacional.

*Cuadro 8*  
*Superficie, número de ejidos y ejidatarios*

Año	Superficie ejidal en has.	Número de ejidos	Número de ejidatarios
1930	8'344,651	4,189	536,883
1935	11'827,707	7,049	898,413
1940	28'922,808	14,680	1'222,859
1950	38'893,899	17,579	1'378,326
1960	44'497,075	18,699	1'597,691
1970	60'532,978	21,461	2'012,856
1991	85'078,467	27,410	2'714,285
2001	86'906,401	27,786	2'824,989

No se incluye el censo de 1981 porque sólo expone los resultados de una muestra censal del 10%, y porque la información de los ejidos y comunidades agrarias se presenta agrupada.

Cuadro propio elaborado con información de los censos agrícolas, ganaderos y ejidal 1930-2001.

El régimen ejidal es la forma de propiedad más extendida en el país, no sólo por la superficie que abarca, sino porque la mayor parte de quienes se dedican de manera directa al trabajo agropecuario se rigen bajo esta forma de organización, pues este fue el procedimiento mediante el cual los gobiernos emanados de la revolución tejieron alianzas con los actores campesinos, quienes no siendo los únicos, sí fueron los protagonistas más importantes de la revolución de 1910.

Así, al tiempo que los gobernantes quedaron obligados a dotar de terrenos al campesinado, paralelamente se organizó una estructura donde los ejidatarios se convirtieron en una de las principales bases de apoyo social para el ejecutivo en turno. La entrega de tierras y más tardíamente, la concesión de estímulos productivos, poco a poco, dieron origen a una alianza “basada en concesiones reales a cambio de apoyo político”<sup>81</sup>.

<sup>81</sup> Horacio Mackinlay, “La CNC y el ‘nuevo movimiento campesino’ (1989-1994)”, en *Neoliberalismo y organización social en el campo mexicano*, Plaza y Valdés/UNAM-IIS, 1996, México, p. 168.

Al igual que en las comunidades agrarias, la mayor parte de las tierras ejidales corresponden a terrenos no parcelados, es decir de posesión común, los cuales se utilizan para el pastoreo, la recolección de maderas y plantas silvestres, además de los servicios públicos; en estos terrenos la explotación de las tierras se realiza tanto de manera común como individual. Respecto a las tierras de cultivo, en su gran mayoría están parceladas para el aprovechamiento individual de los ejidatarios, aunque también existen algunos ejidos colectivos donde las tierras se explotan de forma común.

Según el censo ejidal de 1991, de los 85 millones de hectáreas que abarcaron los ejidos, 22.8 correspondieron a terrenos parcelados y los restantes 62.2 eran superficies no parceladas<sup>82</sup>, esto es, de *posesión* común y cuyo *uso* puede ser tanto privado<sup>83</sup> como colectivo; cuando se trata de este último “el producto obtenido se distribuye entre los integrantes en forma proporcional al tipo y cantidad de trabajo aportado por cada uno”<sup>84</sup>, mientras que en el privado, “Los beneficios obtenidos son de carácter individual. Ejemplo: tierras de pastoreo o recolección”<sup>85</sup>. Este mismo censo consigna que, de los 62.2 millones de hectáreas de posesión común, en 7.4 millones se practica la explotación colectiva de la tierra, ya sea para usos agrícolas, ganaderos, forestales, turísticos o de otro tipo.

En el censo de 1991 no parece estar clara la distinción entre los dos aspectos de la propiedad; es decir, la posesión y el uso<sup>86</sup>, porque cuando reporta las

---

<sup>82</sup> *Resultados del VII Censo Ejidal 1991*, Versión magnética, INEGI, tabulados 01 y 02.

<sup>83</sup> El censo de 1991 hace referencia a *superficies de uso común*, pero al definir las, también aluden al aprovechamiento individual que los ejidatarios le asignan a los bosques y montes pertenecientes al ejido y que son usufructuados para la alimentación del ganado, la recolección de leña y frutos silvestres.

<sup>84</sup> *Resumen Nacional. Resultados Definitivos del VII Censo Ejidal 1991*, INEGI, glosario, p. 56

<sup>85</sup> *Ibid.* p. 57.

<sup>86</sup> Respecto a la propiedad, pueden distinguirse dos aspectos: la posesión y el uso. Diferenciar estas dos cualidades es relevante porque permite un análisis más complejo y veraz de los principios bajo los cuales se administran y distribuyen las tierras. Por un lado, la posesión se refiere al dominio y en este sentido se dice que alguien es dueño de las tierras o de cualquier otra clase de bienes, lo que significa que posee las facultades para disponer de ellos. Por otra parte, el uso se remite al disfrute de las propiedades, a su aprovechamiento o utilización, lo que constituye propiamente su fin, pues de nada serviría poseer algún tipo de riqueza si no se dispone de la capacidad para explotarla y disfrutarla.

La tierra y en general todas las cosas a las que nos referimos como objetos de propiedad, sólo pueden ser de carácter común, privado, o bien, una mezcla de ambas. Por esta causa la propiedad puede adquirir múltiples formas a partir de la combinación del carácter común o privado que mantenga en la posesión y el uso de los bienes: una primera modalidad, se presenta cuando la posesión y el uso de la tierra son ambos comunes. En total oposición a ésta, una segunda variedad es aquella en la que la posesión y el uso son privados. A estas dos modalidades puede añadirse una forma de organización de la propiedad sustentada en la posesión común de los bienes y su explotación privada, o bien, a pesar de no ser habitual, también es admisible que la posesión de las tierras sea privada, pero su usufructo sea de carácter común. Aristóteles, *La Política*, Gredos, Madrid, 1988, L. II, cap. 5, 1263a8 y ss.

tierras no parceladas establece que su uso puede ser *colectivo* y *común*, aludiendo en este último caso a la explotación individual. Así, al definir la “superficie de uso común”, el censo especifica que se “refiere a los terrenos, bosques, montes o aguas que se han dotado o restituido al ejido o comunidad agraria para que se exploten en forma común. *Los beneficios obtenidos son de carácter individual*”<sup>87</sup> y a continuación presenta como ejemplo las tierras de pastoreo y de recolección.

En la definición anterior, se indica que se trata de los terrenos de posesión común de los núcleos de población, a los que se concedió su dominio por medio de los procedimientos dotatorios o restitutorios de tierras, mismos que delimitan, no sólo su extensión, sino también las personas que pueden gozar de sus beneficios y la manera en que se realizará la explotación, temas que siempre quedaron establecidos en las resoluciones presidenciales de adjudicación de terrenos a los núcleos de población. Así, cuando el censo hace referencia a la explotación *común* de las tierras, en realidad se remite a la facultad *individual* de los miembros de los ejidos y comunidades para usufructuar los pastos y demás recursos naturales de los que dispone el núcleo de población, pues expresamente se señala que las ventajas conseguidas son a título individual, lo que significa un uso *privado*.

En los datos consignados en el cuadro siguiente se expone el uso y calidad de las tierras ejidales para 1991. Ahí puede apreciarse que la mayor parte de las tierras en poder de los ejidatarios corresponden a las de agostadero y monte con 63%, aunque las tierras para usos agrícolas abarcaron una amplia extensión con casi el 22% de la superficie total, lo cual denota el importante papel desempeñado por los ejidatarios en las actividades agropecuarias del país.

---

<sup>87</sup> *Resumen Nacional. Resultados Definitivos del VII Censo Ejidal 1991*, INEGI, glosario, p. 57.

*Cuadro 9*  
*Uso del suelo y calidad de las tierras ejidales*

Calidad de la tierra	Labor		Agostadero con pastos naturales o enmontada	Bosques y selvas	Otro usos <sup>1</sup>	Total
<i>Extensión en hectáreas</i>	18'562,237		53'861,467	10'922,780	1'731,983	85'078,467
	<i>Riego</i> <sup>2</sup>	<i>Temporal</i> <sup>3</sup>				
	3'439,094	15'140,268				

<sup>1</sup> Se refiere a tierras cuyo uso no es de carácter agropecuario, tales como las que se destinan a actividades turísticas, pesca o extracción de materiales no renovables como las canteras, etc.

<sup>2</sup> y <sup>3</sup> Si se suman las tierras de riego y de temporal, la superficie de labor es de 18'579,362 hectáreas, cifra superior en 17,125 has. a la expresada en el cuadro (18'562,237). Ambos totales son utilizados en los tabulados 03 y 05, respectivamente, de los resultados definitivos del Censo Ejidal en su versión magnética. Al parecer se trata de un error porque cuando se contabilizan las tierras de labor de las comunidades agrarias hay un faltante de 17,126 has., no obstante lo cual esta diferencia no modifica significativamente los resultados. Cuadro propio elaborado con información del Censo Ejidal de 1991.

*Resultados Definitivos VII Censo... op. cit.*, INEGI, versión electrónica, tabulados 03 y 05.

## **Propiedad social**

Debido a que desde 1970 la información oficial ha tendido a unificar ejidos y comunidades agrarias bajo la noción general de *propiedad social*, he considerado pertinente elaborar un cuadro que contenga la información disponible de estos dos regímenes, para tener una idea más precisa de la extensión de las tierras usufructuadas por ejidatarios y comuneros en conjunto, por lo que a continuación presento las cifras censales de 1930 a 2001, si bien no en todos los casos se dispuso de información y, en otros más tuve que realizar mis propios cálculos, porque con el correr de los años fueron cambiando los criterios para recabar la información correspondiente, como ya expuse en el apartado de las comunidades agrarias.

*Cuadro 10*  
*Superficie de la propiedad social, número de propiedades, ejidatarios y comuneros*

Años	Superficie de la propiedad social	Número de propiedades sociales	Número de ejidatarios y comuneros
1930	8'344,651	4,189	536,883
1935	11'827,707	7,049	898,413
1940*	34'992,167	16,665	1'222,859
1950*	46'447,840	19,397	1'378,326
1960*	53'232,524	20,614	1'597,691
1970	69'724,102	22,692	2'218,472
1991	103'290,099	29,983	3'523,636
2001	105'052,369	30,305	3'873,054

\* Para los censos de 1940, 1950 y 1960, los datos de las superficies de las propiedades sociales así como el número de ellas son cálculos propios realizados a partir de las cifras presentadas en dichos censos.

La información sombreada únicamente registra datos de los *ejidos*, porque en los correspondientes registros censales no se consignó la superficie ocupada por las *comunidades agrarias*, su número, ni tampoco fueron contabilizados los comuneros.

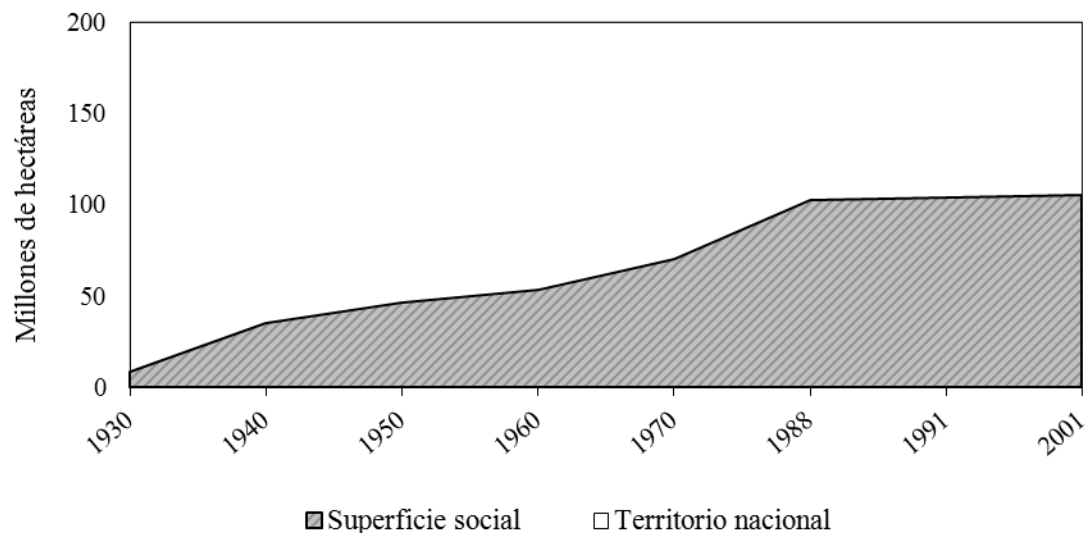
No se incluye el censo de 1981 porque sólo expone los resultados de una muestra censal del 10%.

Cuadro propio elaborado con información de los censos agrícolas, ganaderos y ejidales 1930-2001.

Como puede apreciarse en las cifras, la propiedad social tuvo un constante crecimiento a lo largo de los años hasta llegar a abarcar más de la mitad de los 196.4 millones de hectáreas que cubre el territorio nacional<sup>88</sup>. Además, tanto los núcleos de población ejidal y comunales, así como el número de comuneros y ejidatarios tuvieron un cuantioso crecimiento, ambos superiores al 700%. Estas tres variables son una muestra reveladora de la redistribución de las tierras entre el campesinado pobre, lo cual sin duda constituyó una victoria de los actores campesinos que se habían levantado en armas exigiendo el acceso a las tierras. En lo que sigue presento una gráfica, donde ilustro la extensión ocupada por la propiedad social respecto a la superficie total del territorio nacional, según la información del cuadro 10.

<sup>88</sup> Según la información consignada en el censo ejidal de 2007, la superficie ocupada por ejidos y comunidades agrarias abarcó una extensión de 105'949,096 hectáreas; el número de propiedades sociales ascendió a 31,518 mientras que el de ejidatarios y comuneros a 4'210,830. *Resultados Definitivos del IX Censo Ejidal 2007*, versión magnética, INEGI, México, 2009, (cuadros 1 y 12).

Gráfica 3

***Territorio nacional y superficie de la propiedad social***

No incluí el censo de 1981 porque sólo expone los resultados de una muestra censal del 10%; sin embargo retomé los datos de la superficie de la propiedad social que para 1988 consignan Escárcega y Caraveo, en *Inafectabilidad agraria y pequeña propiedad* (p. 182), quienes de acuerdo con cifras de la Secretaría de la Reforma Agraria determinaron su extensión en 102.4 millones de hectáreas. En la gráfica decidí incorporar este dato, porque permite apreciar más claramente la tendencia de los últimos años y aunque no es una referencia censal, corresponde a datos proporcionados por la secretaría de gobierno encargada de esta materia.

En la gráfica la superficie del territorio nacional está representada por el perímetro que la circunscribe, cuyos límites abarcan casi los 200 millones de hectáreas, (196.4), que corresponden a la superficie total del país. A lo largo de siete décadas se observa que la propiedad social tuvo un crecimiento constante hasta ocupar, en 2001 poco más de la mitad del territorio (105 millones de has.), como lo marca la parte sombreada de la gráfica.

En 1930, la propiedad social ocupaba una mínima extensión del territorio (8.3 millones de has.), equivalentes al 4% de la superficie nacional; esta cifra no incluye los terrenos que ocupaban las comunidades agrarias, dado que no se dispone de información, por lo que, presumiblemente, la superficie podría ser aún mayor. Para 1940, cuando ya se considera la superficie que poseen y usufructúan comunidades agrarias y ejidos, la propiedad social comprende poco más del 17% de las tierras del país, lo cual revela un elevado crecimiento. Esta tendencia se mantuvo durante todo el siglo, mostrando aumentos significativos en las décadas de los 60 y 70. Después de esta última década existe un vacío de información, pues no se dispone de la información censal de 1981, de modo que en los siguientes referentes, que corresponden a

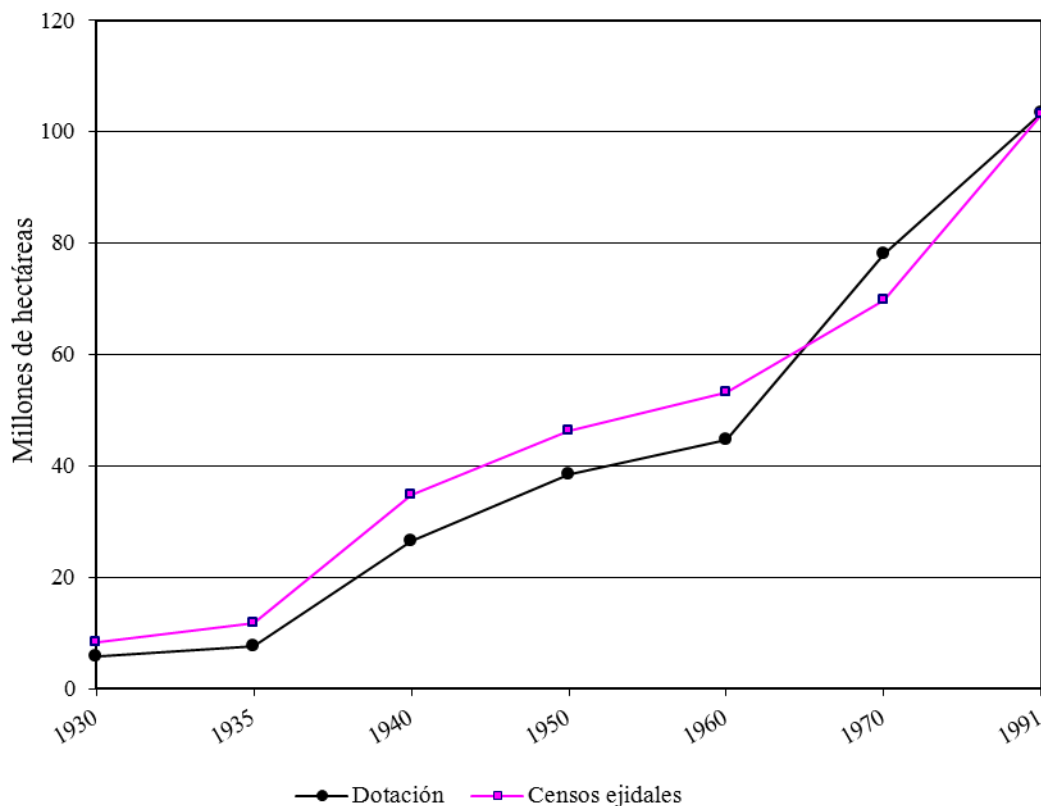
20 años después, se aprecia un considerable crecimiento en la superficie de la propiedad social, la cual se mantuvo con muy ligeras modificaciones para cerrar el siglo.

En efecto, el cuantioso reparto agrario realizado por los gobiernos de Lázaro Cárdenas, Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría se ve reflejado en el aumento de la superficie que ocuparon ejidatarios y comuneros, cuya tendencia ascendente es manifiesta en los picos correspondientes a los censos que abarcan dichos periodos gubernamentales. Aunque no se cuenta con información censal confiable para el último de esos sexenios y los datos de 1988 temporalmente están muy alejados, el aumento registrado en la superficie de la propiedad social, entre 1970 y 1991, no deja de ser muy elevado, pues mientras que en el 70 ejidatarios y comuneros gozaban de 69.7 millones de has., equivalentes al 35% de la superficie total del país, para 1991 esta cifra se elevó a 103.2 millones, de modo que más de la mitad de las tierras del territorio nacional estaban distribuidas y administradas bajo el régimen de propiedad social, con el que se atendió a los núcleos de población, es decir, al universo de la población campesina pobre.

Si bien en las cifras censales y en la gráfica hay un salto respecto a la información presentada entre 1970 y 1991, los datos de la *propiedad social* recabados a través de las resoluciones presidenciales de dotación y restitución de tierras confirman esta tendencia y presentan un panorama muy similar al grado en que , casi se igualan, pues mientras que el censo de 1991 consignó una superficie de 103.2 millones de hectáreas, el acumulado de las tierras distribuidas por régimen presidencial, hasta febrero de 1992. llegó a 103.4 millones de has. (véanse cuadros 6 y 10). Estas dos fuentes oficiales de información no hacen sino ratificar que los campesinos sí lograron adquirir la posesión y el usufructo de grandes superficies. En la gráfica que sigue comparo el crecimiento de la propiedad social considerando tanto las cifras recogidas por los censos, como los datos que tienen su origen en los decretos presidenciales en materia agraria.

### Gráfica 4

#### Comparativo entre tierras dotadas y superficie censada de la propiedad social



En razón de que los años del levantamiento censal no siempre coinciden con el término de las gestiones gubernamentales, para los años 1935, 1950 y 1960 tomé las cifras de dotación acumuladas al periodo presidencial más cercano, esto es 1934, 1952 y 1958, respectivamente.

Gráfica propia elaborada a partir de los cuadros 6 y 10 referentes a la superficie de la propiedad social registrados en los censos de 1930 a 1991, así como a las tierras distribuidas por periodo presidencial.

Como puede apreciarse en la gráfica, la extensión de la propiedad social consignada en los censos ejidales tuvo una ligera ventaja sobre la superficie registrada en los decretos presidenciales; sin embargo, esta situación comenzó a revertirse a mediados de los sesenta cuando las cifra consignadas en los decretos pasaron a mantener una ligera superioridad, para, finalmente, llegar casi a coincidir en 1991. Ambos parámetros mantienen un crecimiento muy parecido y las dos vías parecen corroborar que al momento en que Carlos Salinas envió su iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional, la extensión de la propiedad social estaba bastante extendida y por consiguiente, el campesinado había obtenido las tierras, tal como estaba dispuesto en las leyes fundacionales del régimen que surgió de la revolución.



Ahora bien, desde su promulgación y hasta la enmienda salinista, el artículo 27 proscribía, en forma expresa, que las sociedades comerciales por acciones adquirieran y administraran tierras de usos agrícolas, por lo que éstas estaban impedidas para desarrollar actividades con fines lucrativos en lo que se refería a la explotación directa de los terrenos. Tal disposición se asentó en la fracción IV del artículo 27, la cual se mantuvo sin modificación durante 75 años. En ella se apuntaba:

*Las sociedades comerciales, por acciones, **no** podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas.* Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera, o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados, fijarán en cada caso<sup>89</sup>.

Al parecer, esta normatividad tuvo un doble propósito: por un lado, delimitó el aprovechamiento de las tierras agrícolas a satisfacer las necesidades de alimentación, porque las sociedades comerciales estaban impedidas para hacer negocios y obtener ganancias de tipo monetario explotando por sí mismas las tierras y, por el otro, esta disposición restringió el acaparamiento de tierras por sociedades legalmente constituidas, como había sucedido en el siglo XIX, con la iglesia o las compañías que tenían grandes negocios, por ejemplo los henequeros, que habían acumulado grandes superficies de terreno.

A partir de los años 70, este principio fue objeto de una serie de adecuaciones para flexibilizar la participación de las asociaciones con fines lucrativos, pues desde el ámbito gubernamental se argumentaba que las necesidades alimentarias e industriales hacían necesario que México innovara sus sistemas productivos, para hacer frente al crecimiento en la demanda de alimentos que trajo consigo el aumento poblacional, así como a los requerimientos que reclamaba el desarrollo de la industrialización.

La *Ley Federal de la Reforma Agraria* del año 1971, expedida por Luis Echeverría, sí permitió la explotación comercial de montes y bosques, así como la transformación industrial de sus productos mediante una figura que se denominó *asociación en participación*; sin embargo, limitó su objeto a los recursos que no estaban directamente relacionados con la explotación agrícola

---

<sup>89</sup> Lo resaltado con itálicas y negritas es mío. Constitución Política de 1917 en *Antología de la... op. cit.*, p. 147 y *Constitución Política... op. cit.*, Comisión Federal Electoral, 1987, p. 34

o pecuaria de las tierras. Con este procedimiento, ejidatarios y comuneros podrían asociarse con terceros mediante la celebración de contratos aprobados por la asamblea ejidal o comunal y la Secretaría de la Reforma Agraria, en los que se autorizaba la comercialización e industrialización de recursos forestales, mineros, pesqueros y de turismo, siempre y cuando se garantizaran plenamente los intereses de ejidatarios y comuneros y éstos realizaran la explotación objeto del contrato de manera personal y directa<sup>90</sup>.

Por su parte, el gobierno de José López Portillo inauguró la conformación de unidades de producción o asociaciones entre ejidatarios, comuneros y un tercero, incluido el gobierno. El 2 de enero de 1981, se promulgó la *Ley de Fomento Agropecuario*, donde se estipuló que “Las unidades de producción [...] tendrán por objeto la producción agropecuaria”<sup>91</sup> y, en esa misma ley se especificó que dichas unidades de producción no modificarían los regímenes jurídicos de ejidos, comunidades o pequeñas propiedades, ni tampoco las causales de afectación agraria<sup>92</sup> dispuestas en la constitución y demás leyes reglamentarias. En la Ley de Fomento Agropecuario se facultó a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), con la intervención de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal, cuya meta era la satisfacción de las necesidades alimenticias de la población, elevar las condiciones de vida del campo, y proveer de insumos suficientes a las industrias, por lo que la meta principal era alcanzar los máximos de potencialidad productiva en la explotación de las tierras.

Conforme a dicha ley, la SARH se encargaría de promover el adecuado aprovechamiento de las tierras organizadas bajo los diferentes regímenes de propiedad, para lo cual autorizaba la integración de unidades de producción de ejidatarios y comuneros entre sí, o con pequeños propietarios cuyos terrenos no rebasaran 10 hectáreas, con el fin impulsar la explotación agropecuaria en los distritos con tierras de temporal, por un plazo definido entre las partes y la SARH. El Estado participaría en las unidades de producción a través de la creación de un Fideicomiso de Riesgo Compartido y la unidad de producción se obligaba a cumplir con los compromisos de productividad establecidos por dicha secretaría. Las utilidades y las pérdidas de tales unidades de producción se repartirían conforme a la aportación que cada uno hubiera realizado, de

---

<sup>90</sup> Ley Federal de la Reforma Agraria, en Díaz de León *op. cit.*, (artículos 138 y 144), pp. 807 y 809.

<sup>91</sup> “Ley Federal de Fomento Agropecuario” (artículos 32 a 42), *Diario Oficial... op. cit.*, México 2 de enero de 1981, t. CCCLXIII, núm. 1, pp.12-13.

<sup>92</sup> *Ibid.* Artículo 35.

conformidad con las tarifas y tasas de rendimiento que estableciera la propia secretaría respecto al valor de la tierra, insumos, capital y trabajo. Ejidatarios y comuneros se obligaban a trabajar directamente la tierra y, tanto ésta, como su trabajo, podían considerarse como parte de su contribución a la unidad productiva<sup>93</sup>, aunque bajo esta figura también se autorizó la contratación de mano de obra cuando ello fuera necesario.

En la Ley de Fomento Agropecuario se llamó *minifundio* a “la superficie de terreno que destinándose a la explotación agrícola tenga una extensión de hasta 5 hectáreas de riego o humedad o sus equivalentes en otras clases de tierras”<sup>94</sup>. Esta denominación es aplicable a todos los regímenes de propiedad y es la que Salinas empleará en la exposición de motivos de su iniciativa de reforma al 27 constitucional.

Hasta aquí he analizado las disposiciones más significativas de la legislación agraria, las cifras y los actores campesinos vinculados en la propiedad social hasta antes de la enmienda constitucional promovida por Carlos Salinas de Gortari en 1991. Del recorrido anterior, es posible concluir que los principios y las acciones de gobierno, que regularon la administración y distribución de las tierras, tendieron sobre todo a privilegiar a los campesinos de origen popular, quienes habían protagonizado el movimiento revolucionario de principios del siglo XX. En lo que sigue, abordaré estos mismos temas respecto a la propiedad privada y sus actores, es decir, trataré las leyes, las cifras y la participación de los propietarios privados en la administración de las tierras durante ese mismo siglo.

## **Propiedad privada**

La Carta Magna desde sus orígenes ha reconocido y protegido el régimen de propiedad privada, mismo que recibió el nombre de *pequeña propiedad* y el cual alude a las tierras poseídas y usufructuadas de manera particular. A igual que con las otros dos formas de propiedad, ejidal y comunal, en las leyes agrarias expedidas durante el siglo, es posible observar una serie de cambios que involucran a los propietarios privados y han expresado modificaciones en los principios que rigen la administración y distribución de las tierras, alterando su participación y jerarquía en la disposición política del país.

<sup>93</sup> “Reglamento de la Ley de Fomento Agropecuario” (artículos 59 y 60), *Diario Oficial... op. cit.* t. CCCLXIX, Núm. 15, México, 23 de noviembre de 1981, pp.12-13.

<sup>94</sup> *Ibid.*, (artículos 63 y 64), pp. 14

En el devenir de nuestra historia, también los propietarios privados han sido actores que han dejado su impronta en la organización de los diferentes regímenes de gobierno, pues han desempeñado un papel muy importante en la producción agropecuaria nacional tanto en lo referente a la provisión de alimentos como en cuanto al suministro de insumos para el desarrollo industrial; asimismo, en ellos ha recaído gran parte de la generación de riquezas, la creación de empleos, algunas innovaciones tecnológicas en maquinaria, equipos, fertilizantes y, en general, inversiones de capital dirigidas a elevar el rendimiento y la productividad, además del impulso a la comercialización de cultivos y productos ganaderos, actividades todas que han tenido un fuerte apoyo en la iniciativa privada de los particulares.

El artículo 27 constitucional aceptó manifiestamente la existencia de la propiedad privada en el primer párrafo de esta ley fundamental, el cual aún estipula:

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*.<sup>95</sup>

En el 27 constitucional y en las demás leyes que reglamentan la propiedad privada se suscribieron y defendieron los derechos de los individuos para poseer y explotar las tierras y sus riquezas, aunque, como ya lo mencioné antes, se les supeditó al interés de las mayorías, porque el reparto agrario de origen fue considerado causa de utilidad pública, de modo que sus tierras podían ser objeto de expropiación, en cuyo caso se procedería a realizar la indemnización que correspondiera mediante el pago del valor catastral del predio más un diez por ciento adicional, aunque desde un principio se exceptuó de las afectaciones agrarias a los propietarios cuyos terrenos no superaran las 50 hectáreas de extensión. Así, la fracción VIII todavía hoy señala:

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieran sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la ley del 25 de junio

---

<sup>95</sup> Lo resaltado en itálicas es mío. Constitución Política de 1917, en *Antología... op. cit.*, p. 146 y *Constitución Política... op. cit.*, SISTA, 2003, p. 22.

de 1856 y poseídas en nombre propio o a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas<sup>96</sup>.

La Carta constitucional reconoció, en efecto, los derechos de los propietarios privados, pero, proscribió la existencia de los latifundios ordenando su fraccionamiento. Así, en la fracción XVIII del artículo 27 se declararon improcedentes los contratos que produjeron el acaparamiento de grandes extensiones de tierras. Esta fracción aún mantiene los mismos términos de su redacción inicial, pero fue reubicada en dicha fracción con la reforma de 1934:

Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad y se faculta al Ejecutivo para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público<sup>97</sup>.

Si bien el 27 constitucional y sus diversas leyes reglamentarias reconocieron la propiedad privada, el régimen político que surgió de la revolución se caracterizó por un fuerte rompimiento con la forma de administración de la tierra que imperó a lo largo del siglo XIX, pues se ordenó la eliminación de los latifundios y la adjudicación de las tierras que éstos concentraban, por lo que la propiedad privada habría de ser limitada en su extensión. Así, el siglo XX fue testigo de una profunda redistribución de la tierra, porque el extenso reparto agrario acabó por suprimir casi todo resquicio del viejo régimen y las grandes propiedades privadas, así como los antiguos terratenientes dejaron prácticamente de existir, al menos en la modalidad de las haciendas.

El proceso de destrucción de los grandes latifundios fue largo y paulatino, ya que los antiguos terratenientes no sólo tenían un gran poderío político, sino que constituían la base de la organización productiva del país y, además, varios de los dirigentes políticos que se movilizaron durante el movimiento revolucionario provenían, ellos mismos, de esa esfera de la población.

Del término de la revolución a mediados de los años treinta, ninguno de los presidentes realizó afectaciones agrarias significativas a las grandes propiedades, las cuales continuaron existiendo hasta que el gobierno de Cárdenas promovió el cuantioso reparto agrario y las grandes haciendas, que

---

<sup>96</sup> *Antología... op. cit.*, p. 148 y *Constitución Política... op. cit.*, SISTA, 2003, p. 28.

<sup>97</sup> *Ibid.*, p. 30. Lo dispuesto en esta fracción era el párrafo que cerraba el texto original del artículo 27; sin embargo, con la reforma de 1934 fue reordenado en la fracción XVIII, donde todavía se conserva.

para entonces habían sido la fuente primera de generación de riquezas en materia agropecuaria, comenzaron a ser gradualmente desmanteladas.

Entre los actores políticos que tuvieron una destacada intervención en la revolución, tales como Madero, Carranza, Villa, Obregón y Calles, predominó la tendencia de adjudicar propiedades rústicas a los individuos más que a los núcleos de población, demanda que en todo caso fue más cercana a Zapata; sin embargo, todos coincidieron en la necesidad de redistribuir la enorme riqueza que concentraban los terratenientes frente a la situación de pobreza generalizada imperante entre la población campesina.

Como parte del intento por regresar a la normalidad pacífica, las fuerzas castrenses coadyuvaron en las tramitaciones agrarias para hacer efectiva la entrega de terrenos, tanto a los campesinos que demandaban su restitución, como a los particulares, entre los que se incluía una amplia representación de las fuerzas de los diferentes ejércitos. Así, desde los primeros años se promovió la transferencia de propiedades privadas a los militares, y con ello la tierra se convirtió también en una especie de pago por los servicios prestados en la revolución. Con este mecanismo también se buscó reducir la amenaza que las fuerzas militares representaban para la estabilidad política del país, por lo que, a partir del gobierno de Álvaro Obregón, se inició formalmente su desmantelamiento con un programa de retiro que estuvo acompañado del diseño de las colonias agrarias, el cual consistía en la entrega de tierras mediante créditos a 20 años y al 4% de interés anual<sup>98</sup>.

Luis Medina Peña señala que para 1919, durante el gobierno de Carranza, el ejército ocupó el 66% del presupuesto federal; con Álvaro Obregón la participación del gasto militar descendió de 61% en 1921, al 36% en 1924, además de que alrededor de 40 mil elementos pasaron a retiro. Plutarco Elías Calles continuó con el desmantelamiento de las fuerzas armadas, promoviendo la reducción de las zonas militares, su reorganización y la profesionalización de las tropas; en esta última gestión fue cuando se instituyó la lealtad de las fuerzas armadas con el gobierno y sus instituciones, por lo que el ejército dejó de operar sobre vínculos basados en el mérito militar. Así, mientras que en las primeras décadas del siglo, el éxito militar fue esencial para la determinación

---

<sup>98</sup> Según el Censo Agropecuario de 1991, la superficie que ocupaban las colonias fue de 2'166,651 hectáreas. *Panorama Agropecuario. VII Censo Agropecuario 1991*, INEGI, p. 19. Las colonias agrarias se refieren al procedimiento mediante el cual se entregaron tierras a los particulares, conforme a lo establecido en las Leyes de Colonización, cuyo objetivo fue reglamentar la venta de terrenos nacionales a individuos o grupos de personas; estos predios se rigen bajo las reglas de la propiedad privada, por lo que no constituyen un régimen distinto de propiedad. Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo... op. cit.*, p. 42.

de liderazgos, porque los grados, los ascensos y las recompensas en general, se otorgaban sobre la base de las hazañas realizadas en campaña, con la profesionalización del ejército la carrera de ascensos dependería de una evaluación distinta llevada a cabo con la presentación de exámenes, más que por la participación activa en movimientos bélicos, pues México transitaba hacia la etapa de restauración de la paz.

La reorganización del ejército incluyó, asimismo, el establecimiento de 33 zonas militares y la rotación de sus comandantes, a fin de acabar con el sistema de pequeños ejércitos leales a sus jefes locales, sometiéndolos al ejecutivo a través de la Secretaría de Guerra. Con estas medidas se logró instituir “la supremacía militar del gobierno central sobre los caudillismos regionales”<sup>99</sup>, al imponer un solo caudillo centralizado en la figura del presidente. A partir de entonces se ha buscado que las fuerzas armadas se mantengan al margen de la actividad política nacional, asignándoseles como funciones la defensa de la independencia, la soberanía nacional, el mantenimiento del orden interior y la seguridad, entre otras más, como los planes de auxilio en casos de desastre.

A diferencia de la mayoría campesina a la que se dotó o restituyó de tierras bajo la condición de que se agrupara en un núcleo de población que cuando menos contara con un número de 20 solicitantes, a los militares se les transfirió el dominio privado de los terrenos como un medio que ofrecía una honrosa salida por los servicios prestados en la guerra; con esta medida al mismo tiempo se proporcionó un estímulo a la propiedad privada, a cuyos dueños las leyes les garantizaron la posesión de sus bienes proscribiendo las expropiaciones a las auténticas pequeñas propiedades.

Los regímenes presidenciales que sucedieron al levantamiento armado vislumbraron en la pequeña propiedad la vía de solución al problema agrario del país; sin embargo, las dimensiones de éste pronto revelaron que las adjudicaciones individuales no constituían la única salida; en todo caso, la asignación de predios a los particulares cubrió las expectativas de una parte de la población y logró cierta redistribución entre ellos, pues mientras que para 1905 existían un total de 166,442 propietarios, para 1930 eran ya 480,850<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> *Ibid.* p 44 y pp. 39 a 49.

<sup>100</sup> Arturo Warman sostiene que de acuerdo con información del Anuario Estadístico de 1905, el total de los propietarios privados era de 166,442 personas, de los cuales 8,431 eran hacendados, 48,633 fueron considerados rancheros y 109,378 eran pequeños propietarios. Respecto a la cifra de 480,850 propietarios, Warman la retoma del censo agrícola ganadero de 1930. Esta cifra sólo contempla a los particulares con

Estos datos demuestran que el movimiento de tierras benefició a una buena cantidad de particulares que tenían la legítima aspiración de explotar esa fuente de riquezas, los cuales fueron muy numerosos si se les compara con los 536,883 ejidatarios reportados también por el censo de 1930<sup>101</sup>.

Ahora bien, desde la expedición de la Ley Agraria de 1915, a los particulares que se vieran afectados en el dominio de sus propiedades se les concedió la facultad de promover su defensa ante los tribunales; no obstante, se decretó que, incluso cuando la sentencia determinara que la restitución no procedía, sólo tendrían derecho a obtener la indemnización respectiva, de modo que los individuos privados quedaron supeditados a los intereses de los núcleos de la población campesina, pues, aun cuando llegaran a ganar el litigio, no obtendrían más que dinero y perderían tanto la posesión como el usufructo de sus terrenos.

Entre la expedición de la *Ley Agraria* de 1915 y el año de 1932, los tribunales recibieron una gran cantidad de demandas, muchas de las cuales no habían encontrado solución, por lo que Pascual Ortiz Rubio envió una iniciativa de reforma al artículo 10 de dicha ley, la cual para entonces todavía tenía rango constitucional, como se disponía en el artículo 27. En esa enmienda se estipuló que, los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias, no podrían recurrir al amparo y sólo tendrían derecho a recibir el pago de la indemnización que procediera. Con todo, en esa misma iniciativa se insistió en el carácter inafectable de las pequeñas propiedades y se convino que las distintas autoridades, comenzando por el presidente de la república hasta los integrantes de la Comisión Nacional Agraria y las Comisiones Locales Agrarias<sup>102</sup> de cada una de las entidades federativas, incurrirían en violaciones a la Constitución en caso de ejecutar dotaciones que las perjudicaran<sup>103</sup>.

---

predios mayores a 1 hectárea. Véanse: *Primer Censo Agrícola-Ganadero 1930, op. cit.*, cuadro 1, p. 34, también Arturo Warman, *El campo mexicano en el siglo XX, op. cit.*, p. 74

<sup>101</sup> *Primer Censo Agrícola-Ganadero 1930, op. cit.* cuadro 1, p. 34. El censo de ese año no reporta cuántos comuneros había entonces en el país, aunque al menos se podrían suponer 150,000 que es el dato que retoma Arturo Warman del *Anuario Estadístico* de 1905. Warman, *op. cit.*, p 74.

<sup>102</sup> En la *Ley Agraria* de 1915 se propuso la integración de una Comisión Nacional Agraria como una instancia compuesta por nueve miembros, así como la creación de las Comisiones Locales Agrarias para cada una de las entidades federativas, las cuales estarían compuestas por cinco personas. Ambas comisiones tenían a su cargo, por un lado, realizar las gestiones que correspondieran para tramitar la restitución o la dotación de tierras a los núcleos de población y, por el otro, garantizar la protección de las pequeñas propiedades para que no sufrieran ningún tipo de afectación.

<sup>103</sup> El 5 de enero de 1932 apareció publicado en el *Diario Oficial* un decreto emitido por Pascual Ortiz Rubio, con el que se reformaba el artículo 10 de la Ley Agraria. En esta ley se establecieron los procedimientos básicos para determinar la manera como se iba a proceder en la redistribución de las tierras y se señalaban los lineamientos y derechos de los propietarios particulares que fueran afectados en la propiedad de sus bienes. La versión original del artículo 10 de la Ley Agraria inicialmente decía:



Como ya lo mencioné antes, en 1934 con la primera reforma al artículo 27 constitucional se suprimió la *Ley Agraria* del texto constitucional, pero se adicionaron las fracciones XIV y XV que retomaron prácticamente las mismas disposiciones del decreto promulgado por Pascual Ortiz Rubio a esa ley, aunque en la Constitución se excluyó la reglamentación que acotaba la autoridad presidencial referente a su facultad para disponer de las tierras de los pequeños propietarios.

Como antecedente a la primera reforma al 27 constitucional, la modificación de Pascual Ortiz Rubio a la *Ley Agraria* incluyó un párrafo que establecía límites a las jurisdicciones presidenciales en cuanto a la expedición de decretos dotatorios y restitutorios, mientras que en el texto constitucional de 1934 se eliminó la parte final del artículo 10 reformado, el cual señalaba:

*El Presidente de la República no autorizará ninguna dotación de ejidos que afecte la pequeña propiedad o las otras a que se refiere el párrafo anterior, siendo también responsable por violaciones a la Constitución, en caso de que lo hiciera.*

Iguales responsabilidades se exigirán en caso de que se concedan restituciones de tierras en contravención con la misma Ley Agraria<sup>104</sup>.

La omisión de este precepto en la reforma constitucional, otorgó un mayor dominio a los sucesivos presidentes en cuanto al manejo y distribución de las tierras, ya que se les eximió de cualquier responsabilidad; con ello, el titular del ejecutivo en funciones adquirió un extraordinario control sobre la posesión y el uso de las tierras y las riquezas naturales en general, quedando como el depositario supremo de las mismas, centralizando su administración, decidiendo su destino y decretando su marco legislativo.

No obstante que esa reforma absolvió al encargado del ejecutivo de responsabilidad constitucional en caso de que autorizara dotaciones o

---

Los interesados que se creyeran perjudicados con la resolución del encargado del poder ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado ese término, ninguna reclamación será admitida.

En los casos en que [...] el interesado obtenga resolución judicial, declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación, la indemnización correspondiente.

El decreto completo de la reforma al artículo 10 de la Ley Agraria promulgado por Pascual Ortiz Rubio puede consultarse en Manuel Fabila, *Cinco Siglos... op. cit.*, pp. 459-462.

<sup>104</sup> Itálicas mías. *Ibid.* p. 460.

restituciones que perjudicaran a la pequeña propiedad, el *Código Agrario* de 1934 promulgado unos meses después, sí hizo referencia a ello, pero la valoración de los daños y perjuicios se circunscribieron a violaciones a una ley secundaria –el *Código Agrario*– y ya no a la ley fundamental del país, es decir, la Constitución<sup>105</sup>.

Por otro lado, a pesar de que la enmienda constitucional de 1934 otorgó algunas garantías para proteger a la pequeña propiedad, esta reforma negó de manera categórica el acceso a cualquier tipo de recurso legal para que los propietarios promovieran la defensa de sus bienes, dejándoles, como antes, sólo el pago de una compensación. El artículo 27 constitucional reformado salvaguardó la pequeña propiedad agrícola, pero, se le impuso la condición de estar en explotación, o de lo contrario, también podría ser objeto de expropiación para cumplir con los requerimientos del reparto agrario, como se había dispuesto con las grandes extensiones de tierras que acaparaban los latifundios.

El texto íntegro de la fracción XIV, conforme a la versión de 1934 estableció que:

*Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias [...] no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.*

Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año a

---

<sup>105</sup> El Código Agrario de 1934, en su título noveno, dispuso una serie de artículos que tratan de las responsabilidades y las sanciones a las autoridades que intervienen en la tramitación de los asuntos agrarios, desde el presidente –definido como la suprema autoridad agraria del país–, pasando por el jefe del Departamento Agrario, –funcionario nombrado directamente por el ejecutivo cuyo cargo constituyó el antecedente de la Secretaría de la Reforma Agraria y su función central consistía en acelerar el reparto de tierras–, los gobernadores de las distintas entidades federativas, los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario, hasta las Comisiones Agrarias Mixtas –que sustituyeron a las anteriores comisiones Nacional Agraria y Locales Agrarias–. En este código se instituyó que el presidente incurriría en responsabilidades por negar la dotación de tierras a los núcleos de población que lo requirieran y también en el caso de que sus resoluciones afectaran a la pequeña propiedad agrícola en explotación, mientras que a los demás funcionarios se les consignaría ante las autoridades competentes y se les privaría de su libertad por un periodo de seis meses a dos años, tiempo en el que habrían de padecer la pena de prisión como sanción por su responsabilidad en la tramitación de los expedientes agrarios. Código Agrario de 1934, en, Manuel Fabila, *Cinco siglos... op. cit.*, (artículos 156 a 169), pp. 515-518. También puede consultarse Sergio Reyes Osorio y María de los Ángeles Moreno Uriegas, “Desarrollo Rural integral”, en *México 75 años de revolución... op. cit.*, pp. 158 y ss. Por último, la Ley Federal de la Reforma Agraria también tiene un capítulo donde se abordan las responsabilidades de las autoridades en materia agraria, pero en esta ley ya no aparece ninguna referencia directa al titular del ejecutivo.

contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el “Diario Oficial” de la Federación. Fenecido este término, ninguna reclamación será admitida<sup>106</sup>.

La fracción XV por su parte, reafirmó que las afectaciones agrarias por la vía dotatoria no podrían incluir a las pequeñas propiedades agrícolas en explotación, o de lo contrario, las autoridades encargadas de su tramitación – exceptuando al presidente de la república–, incurrirían en violaciones a la Constitución. Esta fracción tuvo una modificación posterior con el gobierno de Miguel Alemán, pero el primer párrafo se mantuvo igual hasta que Carlos Salinas presentó su iniciativa en noviembre de 1991. La fracción XV estipulaba:

Las Comisiones Mixtas, los Gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola *en explotación*, e incurrirán en responsabilidad por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten<sup>107</sup>.

Respecto a las dimensiones que habría de tener la pequeña propiedad, las leyes reglamentarias del 27 constitucional tuvieron diversos ajustes. El Código Agrario de 1934 estipuló que serían inafectables por la vía dotatoria, las superficies que no excedieran de 150 hectáreas de riego y 300 de temporal; pero, si en un radio de 7 kilómetros existían solicitudes de tierras por parte de los núcleos de población, esa superficie podría reducirse a 100 y 200 hectáreas, respectivamente<sup>108</sup>.

Con la reforma constitucional promovida por el gobierno de Miguel Alemán, en febrero de 1947, el tamaño de la pequeña propiedad quedó por fin establecido tal y como hoy se conserva. Desde entonces, se consideran como *pequeñas propiedades* aquellos terrenos que no excedan de 100 has. de riego o humedad de primera o, en su defecto, sus equivalentes en otras clases de tierras a razón de 200 has. de temporal, 400 de agostadero y 800 de monte o

<sup>106</sup> “Decreto que reforma el artículo 27 constitucional” en *Diario Oficial*, t. LXXXII, núm. 8, México 10 de enero de 1934, pp. 27-31.

<sup>107</sup> “Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1934” en Manuel Fabila, *Cinco Siglos... op. cit.*, p. 469. Las Comisiones Agrarias Mixtas era una instancia para cada una de las entidades federativas, conformada por cinco miembros (dos representantes del gobierno federal, dos de los gobiernos locales y un ejidatario) quienes tenían a su cargo la tramitación, resolución y ejecución de los expedientes agrarios. Véase el Código Agrario de 1934, artículo 12, p. 484 presentado en esa misma obra.

<sup>108</sup> En el artículo 51 del Código Agrario de 1934 también se consideran inafectables las superficies de hasta 300 has. destinadas a las plantaciones de plátano, café, cacao y árboles frutales, así como las superficies en proceso de reforestación. Ver también los artículos 34 y 52, en *Cinco Siglos... op. cit.*, p. 491.

bosque. También reciben esta denominación las superficies de 150 hectáreas si se dedican al cultivo de algodón, y de 300 hectáreas para los cultivos de árboles frutales, caña de azúcar, cocoteros, plátano, vid, café, henequén, olivo, hule, quina, vainilla y cacao<sup>109</sup>.

La redistribución de tierras originada con el amplio reparto a los núcleos de población, así como por las asignaciones a los particulares, trajeron como consecuencia que las haciendas entraran en un proceso de fraccionamiento que acabó casi por significar su ruina, pues la gran mayoría fue parcelada y sus terrenos repartidos tanto entre los actores campesinos pobres como entre particulares, a quienes se benefició a través de la *propiedad social* y la *pequeña propiedad*, respectivamente, de modo que las vastas extensiones poseídas por un reducido grupo de individuos, perdieron terreno con el correr de los años.

En lo que sigue presento un cuadro en el que se exponen de las superficies poseídas y usufructuadas por los propietarios particulares, sin considerar el tamaño de sus tierras, de acuerdo con la información recabada por los censos agrícola-ganaderos levantados entre 1930 y 1991. Aunque hubiera sido deseable presentar la continuidad de este movimiento con los siguientes resultados censales correspondientes al año 2001, no se dispone de información, porque durante el gobierno de Vicente Fox no se levantó el censo agrícola, ganadero y forestal correspondiente, ni “hubo Decreto Presidencial para su realización”. En la sección de anexos<sup>110</sup> se puede consultar el oficio de respuesta del INEGI, en el que se aduce falta de presupuesto como la razón que impidió desarrollar el censo agropecuario de 2001.

---

<sup>109</sup> Las disposiciones que regulan la extensión de la *pequeña propiedad* siguen contenidas en la fracción XV de la Constitución Política.

<sup>110</sup> Véase anexo B. Por otro lado, los resultados recientemente entregados del VIII censo agropecuario de 2007, sólo reportaron la extensión de la propiedad privada, cuya superficie se ubicó en 70'014,723 has. En ninguno de sus 133 cuadros se consignó información sobre el número de propiedades ni el de propietarios, así como tampoco se presentó la clasificación de sus propiedades conforme a la extensión de sus predios, de manera que no me es posible actualizar la información estadística utilizada en este apartado, pues el censo agropecuario de 2007 no consignó dicha información. Así, pasados más de 16 años de retraso en su levantamiento y en virtud de las expectativas generadas con su realización, sus resultados son, por decir lo menos, pobres y decepcionantes.

### *Cuadro 11*

#### *Superficie, número de propiedades privadas y propietarios*

Año	Superficie de la propiedad privada	Número de propiedades privadas	Número de propietarios
1930	123'249,894 <sup>1</sup>	609,912 <sup>1</sup>	480,850 <sup>2</sup>
1940	82'149,256	1'210,682	1'121,912
1950	86'686,568	1'358,260	1'262,317
1960	102'831,769	1'337,232	1'289,979
1970	69'540,627	995,735	931,476
1991	70'493,493	1'036,361	1'256,750

<sup>1</sup> El censo agrícola ganadero de 1930 consignó información de superficies ejidales y no ejidales; dentro de éstas últimas se integraron además de las propiedades privadas, los terrenos de la federación, estados y municipios. Respecto al número de propiedades privadas, la cifra presentada no incluye a los predios de menos de una hectárea.

<sup>2</sup> Este dato corresponde al número de particulares cuyos predios son mayores de una hectárea. No se incluye el censo de 1981 porque sólo expone los resultados de una muestra censal del 10%. Cuadro propio elaborado con información de los censos agrícolas y ganaderos 1930-1991.

Los datos estadísticos que reportan la extensión ocupada por los propietarios particulares corresponden a información proporcionada por los mismos al momento del levantamiento censal. Los resultados presentados en el cuadro 11 expresan el estatus legal por el que un particular –o un grupo, si se trata de varios dueños– explota los terrenos que le fueron transferidos por medio de ventas, cesiones o herencias, mismos que generalmente están inscritos en el Registro Público de la Propiedad, y se refieren a las tierras poseídas y explotadas de manera individual.

Como se puede advertir en el cuadro, la superficie explotada por los propietarios particulares sufrió una drástica caída del 43% al pasar 123 a 70 millones de has. en las seis décadas que comprenden la información censal y aunque no en todos los casos hubo un decrecimiento en la superficie, el resultado final confirma esta tendencia.

De la información estadística del cuadro 11 también es posible concluir que, si bien la extensión total de la propiedad privada disminuyó, por el contrario, el número de propiedades y de propietarios, aumentó, lo cual demuestra que después de la revolución se dio una innegable redistribución de las tierras mediante la parcelación de los latifundios, la cual también benefició a los particulares.

En 1940 y en 1970, la información censal consignó fuertes disminuciones en la superficie de la propiedad privada, las cuales hicieron patente los cuantiosos repartos de tierras de los sexenios de Lázaro Cárdenas y Gustavo Díaz Ordaz, respectivamente, quienes, como ya se expuso antes, fueron los dos gobiernos que entregaron las mayores superficies de tierras al campesinado<sup>111</sup>, situación que se reflejó en las caídas consignadas en la extensión de la propiedad privada.

Para 1950, por el contrario, la propiedad privada mostró una ligera recuperación que se relacionó con el impulso que Miguel Alemán concedió a los propietarios particulares; este escenario, a su vez, se confirmó por el crecimiento de las propiedades privadas entonces existentes, mismas que alcanzaron el pico más alto durante todo el siglo. Si bien para 1960 también se registró un muy elevado aumento en las dimensiones de la superficie privada, en parte, esto se debe a que la superficie total censada fue 24 millones de hectáreas mayor a la del censo de 1950, sin embargo, durante estos 10 años, la cantidad de propiedades privadas no continuó su ascenso, sino que tuvo una ligera disminución, mientras que el número de propietarios sí registró un pequeño aumento.

Para 1970, por el contrario, el censo consignó una disminución de poco más de 30 millones de hectáreas en la extensión de la superficie privada; este descenso está relacionado con la disminución en la superficie total censada y con el reparto de tierras del sexenio de Gustavo Díaz Ordaz. Ambas situaciones parecen incidir tanto en el decrecimiento de las propiedades particulares como en el número de propietarios, los cuales también tuvieron una importante reducción.

Finalmente, los dos últimos referentes censales también proporcionaron información reveladora; en estos 21 años casi no se registró cambio en la extensión que cubrió la propiedad privada, ya que la diferencia no llegó ni al millón de hectáreas. El último censo, el de 1991, mostró un pequeño incremento en el número de propiedades particulares, mientras que el número de propietarios volvió a recuperarse, con poco más de 1 millón 200 mil propietarios.

A continuación presento un cuadro con las tierras privadas para fines agrícolas, según el censo de 1991.

---

<sup>111</sup> *Supra*, cuadro 6, Tierra repartida por periodo presidencial 1914-1992.

*Cuadro 12*  
*Calidad de las tierras privadas de labor*

<i>Riego</i>	<i>Temporal</i>	<i>Total</i>
2'517,260	11'427,584	13'994,845

Cuadro propio elaborado con información de los *Resultados Definitivos VII Censo Agropecuario y Ejidal 1991*, versión electrónica, tabulado 03 y 05.

Por otra parte, en cuanto a las variaciones en la extensión de la propiedad privada; existen varias razones que explican esos altibajos, entre ellas, que la superficie total censada varió significativamente de un censo a otro, aunque la causa definitiva fue el incentivo que los distintos presidentes concedieron a la propiedad privada, a la social o a ambas, según fuera la orientación política del ejecutivo en funciones.

En el siguiente cuadro recopiló la superficie total censada, así como el número de predios contabilizados en cada uno de los censos desde 1930. Estas cifras comprenden, además de las propiedades privadas, los ejidos, los terrenos de propiedad pública –federal, estatal o municipal–, así como las comunidades agrarias, aunque estas últimas no fueron incluidas en el primer censo de 1930.

*Cuadro 13*  
*Predios y superficie total censada 1930-1991*

<i>Año</i>	<i>1930</i>	<i>1940</i>	<i>1950</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1991</i>
<i>Superficie censada</i>	131.6	128.7	145.5	169.1	139.9	177.3
<i>Predios censados</i>	858,209	1'233,609	1'383,212	1'365,141	1'020,016	4'407,880

La superficie censada se expresa en millones de hectáreas. No se incluye el censo de 1981 porque sólo expone los resultados de una muestra censal del 10%.

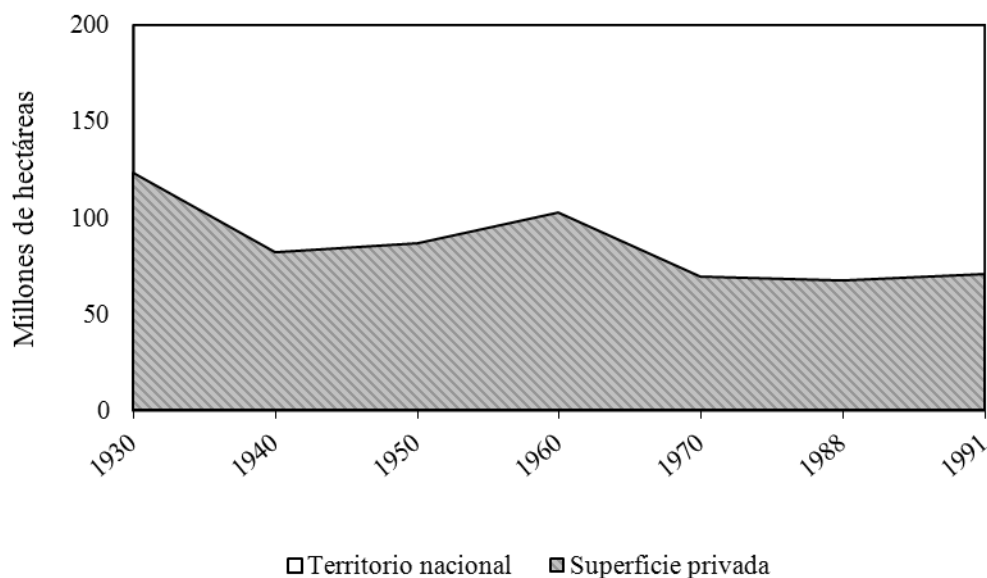
Cuadro propio con información de los censos agrícola, ganadero y ejidal 1930-1991.

Ahora bien, volviendo a la superficie que ha conservado la propiedad privada, a continuación muestro una gráfica donde se ilustra el área sujeta a este régimen de propiedad, entre 1930 y 1991, respecto a la superficie total del territorio nacional. En la gráfica puede observarse que al iniciar el referente censal, en 1930, la superficie territorial que tenían en su poder los individuos privados –123 millones de has.– cubría el 60% del área comprendida dentro de las fronteras nacionales, representadas en la gráfica por el perímetro que la circunscribe, la cual abarca una extensión total de casi 200 millones de

hectáreas, correspondiente al 100%. De ese año a 1940 se observa que los propietarios privados tuvieron una pérdida significativa de tierras, debido al reparto agrario del sexenio cardenista, aunque en los siguientes dos referentes censales la propiedad privada nuevamente recuperó terreno, por lo que en 1960 disponían de alrededor de la mitad del territorio nacional con 102 millones de has. En ese año comenzó nuevamente una fuerte pérdida de su superficie, misma que finalmente se detuvo en la década de 1970, cuando los propietarios privados conservaron el dominio de alrededor del 35% del área total del país, con aproximadamente 70 millones de hectáreas, cifra que se mantuvo hasta 1991<sup>112</sup>, por lo que la propiedad privada se conservó prácticamente sin alteración durante las últimas décadas del siglo.

Gráfica 5

*Superficie de propiedad privada respecto del territorio nacional*



No incluí el censo de 1981 porque sólo expone los resultados de una muestra censal del 10%; sin embargo, retomé los datos de la superficie privada que para 1988 consignan Escárcega y Caraveo, en *Inafectabilidad agraria... op. cit.*, p. 182, quienes de acuerdo con cifras de la Secretaría de la Reforma Agraria determinaron su extensión en 67.5 millones de hectáreas. En la gráfica decidí incorporar este dato, porque permite apreciar más claramente la tendencia de los últimos años y, aunque no es una referencia censal, corresponde a datos proporcionados por la secretaría del ramo. Por otro lado, tampoco incluí los datos de 2001 porque como ya lo expuse no se realizó el censo correspondiente.

Gráfica propia con información de los censos agrícolas y ganaderos de 1930 a 1991.

<sup>112</sup> Para 2007, casi dos décadas más tarde, los propietarios privados todavía siguieron disponiendo de 70 millones de has.



La gráfica ilustra, pues, la reducción de las tierras sujetas al régimen de propiedad privada con relación a la superficie total del territorio nacional a lo largo de seis décadas que cubren la información censal; sin embargo, para estudiar la propiedad privada en su singularidad, los censos agrícolas y ganaderos dividieron la tierra que ocupaban los propietarios privados en diferentes grupos de superficie, conforme a las dimensiones que tuvieran los terrenos explotados. Hasta 1970, los censos catalogaron entre 10 y 12 grupos distintos de superficie (de 1 a 100 has., de 100 a 200, de 200 a 500, etc.) pero el correspondiente a 1991 sólo consideró 8, porque en este último se modificaron los rangos bajo los cuales se establecieron dichos grupos de superficie, de manera que, para hacer un comparativo entre todos los censos, me vi en la necesidad de hacer mis propios cálculos. En el anexo C puede consultarse la información tal como se presentó originalmente en los censos correspondientes.

Con la información censal disponible podía realizarse un comparativo a partir de cinco grupos de superficies en los que coincidían todos los censos agropecuarios; no obstante, decidí reducirlos sólo a 3 grupos, porque si bien en los censos se detallaba la situación de los predios menores a 100 hectáreas, todos ellos los agrupé en un único rango donde se incluyen los terrenos menores a esa extensión. Un segundo grupo contiene los terrenos cuyos rangos fueron de 100.1 a 1000 has.; dentro de esta categoría se encuentran todas las modalidades de lo considerado como pequeña propiedad de conformidad con la equivalencia en la calidad de las tierras: 100 de riego o humedad, por 200 de temporal, 400 de agostadero y 800 de bosque. El tercer grupo comprende los predios mayores a 1000 has., porque ese fue el único rango común en todos los censos y porque, además, las grandes extensiones territoriales sólo se permitían para la propiedad ganadera, tema que será abordado un poco más adelante.

Analizar la propiedad privada por grupos de superficie permite observar la situación que guardaron los propietarios, así como las diferencias entre ellos, pues dentro del universo de los particulares también se presentaron discrepancias en la distribución y organización de las tierras, como se aprecia en el cuadro que sigue.

## Cuadro 14

*Extensiones de la propiedad privada por grupos de superficie*

<i>Grupos de superficie</i>	<i>Superficie en millones de hectáreas</i>					
	<b>1930</b>	<b>1940</b>	<b>1950</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1991</b>
Hasta 100 has.	6.1	7.2	9.3	10.7	9.3	13.3
de 100.1 a 1000 has.	14.2	13.5	16.4	21.2	19.0	21.5
más de 1000 has.	102.9	79.1	81.0	83.9 *	41.8	36.9
Totales	123.2	99.8	106.7	115.8	70.1	71.7

Las censales de 1930 a 1960, incluyen la superficie de la totalidad de los predios, tanto si estaban explotados como si no, mientras que los censos de 1970 y 1991 sólo consignan información de las unidades de producción en explotación. \*El censo de 1960 integró a las comunidades agrarias dentro del conteo de las propiedades privadas, por lo que al tercer grupo de superficie le resté las correspondientes 8.7 millones de has., pues el siguiente censo de 1970 ubica en este rango, la mayor superficie de la propiedad social.

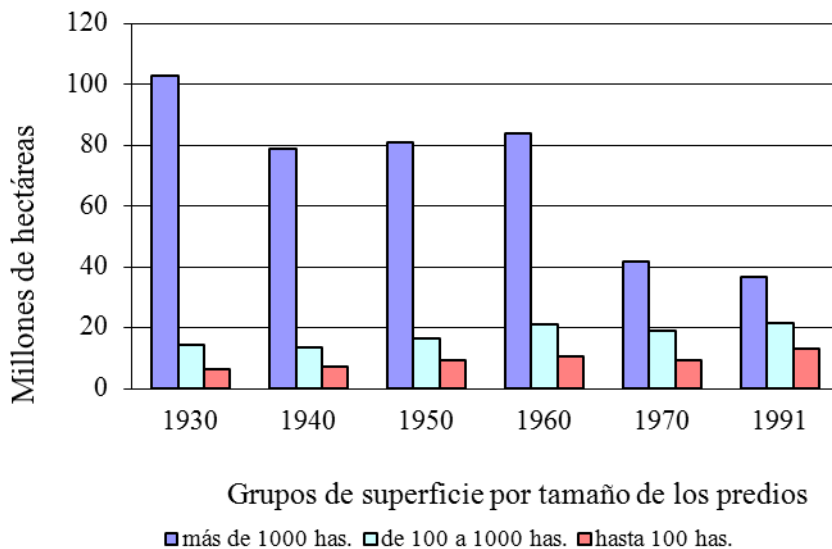
Cuadro propio con información de los censos agrícolas y ganaderos de 1930 a 1991.

En la información estadística del cuadro puede observarse que, tanto la superficie que ocuparon los predios cuya extensión fue menor a las 100 has., como la que abarcó el siguiente grupo de superficie (hasta 1000 has.), ambas tuvieron un crecimiento constante con el paso del tiempo. Por el contrario, las grandes extensiones mostraron una profunda caída, pero todavía para 1991 continuaban explotando la mayor extensión de las tierras sujetas al régimen privado de propiedad. En la gráfica 6 represento la reorganización de la propiedad privada durante el periodo que corre de 1930 a 1991, según los tres grupos de superficie que establecí<sup>113</sup>.

Como punto de partida, en la gráfica puede observarse una notable disminución en las grandes extensiones explotadas por los particulares entre los registros censales de 1960 y 1970. Este desplome además del reparto agrario, se explica por el hecho que la información anterior a 1970 comprendió los predios privados no explotados, lo cual cambió desde ese año cuando se modificó el criterio censal para, en lo sucesivo, sólo considerar los predios en explotación.

<sup>113</sup> El censo agropecuario de 2007 eliminó la información que clasificaba a las propiedades privadas conforme al tamaño de los predios, así como el número de propiedades que se mantuvieron en cada caso, ya que en ninguno de los 133 cuadros aparece esta información, como venía sucediendo desde el primer censo de 1930, así que con este cambio en el último censo agropecuario dejó de haber continuidad en este aspecto, lo que suprimió la posibilidad de conocer cómo se distribuyó la propiedad privada entre los mismos particulares.

Gráfica 6

*Extensiones de la propiedad privada por grupos de superficies*

Gráfica propia a partir de los datos del cuadro 14 con información de los censos agrícolas y ganaderos de 1930 a 1991.

La gráfica ilustra también otros aspectos, así, mientras los grandes predios tuvieron una notoria reducción en la superficie que explotaban, de manera inversa, las pequeñas propiedades –en sus dos rangos de grupos superficie–, presentaron un crecimiento modesto, pero constante en casi todos los registros censales, hasta llegar al año de 1991 cuando la extensión que ocuparon ambos grupos sumados casi igualó la superficie que explotaron las grandes unidades de producción, 34.8 y 36.9 millones de hectáreas respectivamente. En la gráfica y en sus cifras correspondientes al cuadro anterior se demuestra que durante las décadas transcurridas entre 1930 y 1991, los latifundios tuvieron una significativa baja en las dimensiones de sus tierras, debido a los actos de gobierno vinculados con el reparto agrario, tanto entre los núcleos de población, como entre los individuos particulares a los que se favoreció por medio de la pequeña propiedad, dando por resultado el fraccionamiento de los latifundios y la redistribución de sus tierras entre otros actores del mundo rural.

Por otro lado, siguiendo los mismos rangos de los grupos de superficie ya establecidos, pero analizando ahora el número de predios privados se puede añadir que, aquellas propiedades cuya superficie es más pequeña, manifestaron un aumento muy considerable, en tanto que los que explotaron superficies mayores a 1,000 has. tuvieron una baja significativa entre 1930 y

1940 al pasar de 13, 444 a 9,690, para después mantenerse con algunas variaciones en un número superior a los 10 mil predios, como puede observarse en el siguiente cuadro.

*Cuadro 15*

*Número de predios destinados a la producción en propiedad privada*

<i>Grupos de Superficie</i>	<i>1930</i>	<i>1940</i>	<i>1950</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1991</i>
hasta 100 has.	796,664	1'163,037	1'298,973	1'254,492	834,462	1'323,473
100 a 1000 has.	43,912	46,202	56,141	78,687	65,582	76,393
más de 1000 has.	13,444	9,690	10,519	11,348 *	10,124	10,878
<i>Totales</i>	854,020	1'218,929	1'365,633	1'344,527	910,168	1'410,744

\*El censo de 1960 integró a las comunidades agrarias dentro del conteo de las propiedades privadas, por lo que al tercer grupo de superficie le resté las correspondientes 1,915 comunidades, pues el siguiente censo de 1970 ubica en este rango, el mayor número de propiedades sociales.

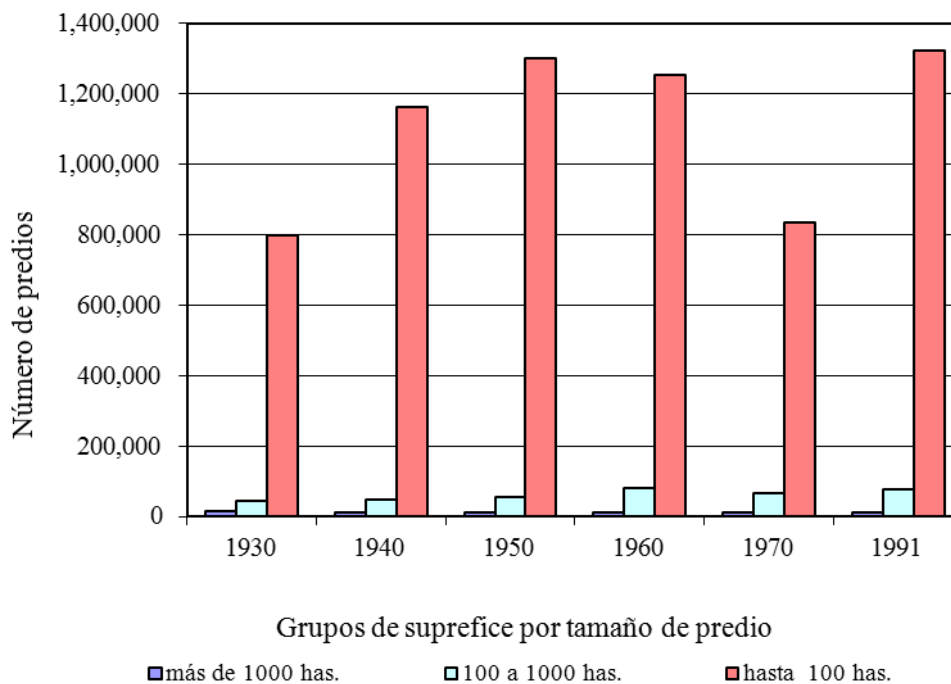
Cuadro propio con información de los censos agrícolas y ganaderos de 1930 a 1991.

De acuerdo con los datos estadísticos consignados por los diferentes censos, el número de predios o unidades de producción privados que emplearon superficies de poca extensión –hasta 100 has.– para el desarrollo de las actividades agrícolas, ganaderas, o de otra índole, mostraron un incremento de 66% al pasar de 796,664 en 1930, a 1,323,473 en 1991; de igual manera, el siguiente grupo de superficie que abarcó los predios cuyos terrenos miden hasta 1000 has. también tuvieron un aumento de 74%, de 43,912 a 76,393 para esas mismas fechas. Mientras que los predios con superficies mayores a 1000 has. mostraron una pérdida del 19%, presentando algunos altibajos en los demás referentes censales, hasta terminar en un número cercano a los once mil predios.

En la siguiente gráfica se representa el número de predios de acuerdo a los tres rangos de grupos de superficie que establecí. Lo que se ilustra aquí es la cantidad de predios según su tamaño.

### Gráfica 7

#### Número de predios o unidades de producción en propiedad privada



Gráfica propia con información de los censos agrícolas y ganaderos de 1930 a 1991

Como se puede observar, la gran mayoría de propiedades corresponde a terrenos cuya superficie no supera las 100 has., lo que quiere decir que hay una gran cantidad de predios pequeños, mientras que las propiedades con superficies mayores a las 1000 hectáreas apenas alcanzan a hacerse visibles en la gráfica.

Si bien entre 1960 y 1970 se registró una fuerte disminución en la cantidad de predios con menores dimensiones, la razón de ello obedeció al cambio de criterio censal mediante el cual únicamente se consignó información de predios en explotación. Esta misma situación explica en parte las reducciones en el número de propiedades para los otros dos grupos de superficie, cuyos detalles se aprecian mejor en el cuadro que contiene las cifras. A pesar de ello, los registros censales no dejan dudas respecto al hecho que las propiedades menores de 100 hectáreas son las más abundantes dentro del universo de los propietarios particulares.

Respecto del segundo grupo de superficie, el cual abarca a todos aquellos predios cuyas dimensiones se ajustan al tamaño de lo que se denomina como pequeña propiedad –según la diferencia en la calidad de las tierras–, en este

caso se aprecia un crecimiento constante en casi todos los registros censales, excepto el de 1970, lo cual demuestra que las pequeñas propiedades crecieron en número y ello a su vez confirma que sus correspondientes actores recibieron atención y protección en la reorganización de la propiedad surgida de los gobiernos posrevolucionarios.

Por último, es interesante resaltar que, aunque en la gráfica casi no son perceptibles por el número de predios que comprenden (más de diez mil), las propiedades privadas de dimensiones mayores a las 1000 hectáreas no desaparecieron en el transcurrir del siglo XX. Este grupo de particulares fue, sin duda, el que resintió la mayor pérdida de terrenos; pero, la reasignación de tierras no significó su eliminación, sino que se mantuvieron en una cantidad muy similar durante todos esos años.

Ahora bien, si comparamos las dos gráficas anteriores podemos apreciar que los predios o unidades de producción cuyas labores agropecuarias se desarrollaron en grupos de superficie de escasas dimensiones, (menos de 100 has.), a pesar de ser mayoritarios en número, fueron los que ocuparon la superficie más pequeña, en tanto que, de manera inversa, un reducido número de predios con grandes extensiones fue el que explotó la mayor superficie de tierras privadas. Dentro de este último grupo de predios se encuentran las propiedades privadas que sobrevivieron al reparto agrario o que surgieron a partir de la segunda mitad del siglo XX para destinarse a las actividades ganaderas, las cuales tuvieron un fuerte impulso, inicialmente con el gobierno de Lázaro Cárdenas, pero en especial durante el régimen gubernamental de Miguel Alemán, quien las incorporó a nivel constitucional durante su gestión.

A partir de la reforma al artículo 27 constitucional, promovida en febrero de 1947 por Miguel Alemán, se denominó como *pequeña propiedad ganadera* a la superficie privada necesaria para mantener 500 cabezas de ganado mayor (especies bovino, equino, mular y asnal) o su equivalente en ganado menor (ovino, caprino y porcino), según la capacidad forrajera de la tierra, también llamada coeficiente de agostadero, la cual clasificó la calidad de los terrenos en los que crecen pastos y follajes para la alimentación del ganado.

La ley reglamentaria en la materia definió como “coeficiente de agostadero, la extensión necesaria y suficiente para que en la misma, una cabeza de ganado mayor [o sus equivalentes en menor] pueda realizar en un año la función

zootécnica que le corresponde, sin tomar en cuenta la posible inversión de capitales que tiendan a mejorar los pastos”<sup>114</sup>.

El artículo 27 en su versión inicial sólo reconoció la pequeña propiedad en su modalidad agrícola, por lo que la enmienda alemanista instituyó formalmente la propiedad ganadera. Esta reforma autorizó de forma definitiva el régimen de propiedad privada para fines pecuarios, por lo que los particulares a los que se les reconocieron derechos sobre sus tierras o, bien, aquellos a los que se les transmitió la posesión y el usufructo de las mismas para impulsar estas actividades productivas, pasaron a ser los grandes propietarios de la segunda mitad del siglo XX.

El fomento a la propiedad privada con fines pecuarios había tenido como antecedente el régimen de Lázaro Cárdenas, quien en 1937 expidió los *decretos-concesión de inafectabilidad ganadera*, que se referían a concesiones de tierras otorgadas por el gobierno federal a los particulares que desearan explotarlas con ese fin, las cuales tuvieron una duración de 25 años. En esos decretos-concesión se prohibió la realización de afectaciones a los predios destinados a las actividades pecuarias, “siempre que en un radio de siete kilómetros de afectación agraria estuviesen totalmente satisfechas las necesidades de los núcleos de población con derecho a dotación”<sup>115</sup>.

El 6 de marzo de 1937 Cárdenas promulgó el decreto que adicionaba el artículo 52 bis, Inciso I, al Código Agrario entonces vigente (1934), el cual asentó:

---

<sup>114</sup> Esta normatividad quedó inicialmente registrada en el *Reglamento de inafectabilidad agrícola y ganadera* expedido por Miguel Alemán en octubre de 1948. Las equivalencias para establecer las cabezas de ganado mayor con la capacidad forrajera de la tierra, así como las equivalencias respecto al ganado menor, han variado de entonces a la fecha; inicialmente la correspondencia era de 1 cabeza de ganado vacuno por 5 de ganado menor, mientras que para el rebaño equino la equivalencia era de 1 a 7 cabezas de ganado menor. Véanse los artículos 5, 53 y 54. Este reglamento puede consultarse en *Codificación Agraria*, Andrade, México, 1971, pp. 245 y 260.

Más tarde las disposiciones acerca de la inafectabilidad quedaron incluidas en la Ley Federal de la Reforma Agraria que promulgó Luis Echeverría en abril de 1971, véase título segundo, capítulo VIII. En esta ley se instituyó que sería la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos la que realizaría los estudios agrostológicos regionales y locales, a fin de determinar la cantidad de hectáreas que se estiman necesarias para mantener una cabeza de ganado mayor. Por último, en agosto de 1978 se publicó el “Reglamento para la Determinación de los Coeficientes de Agostadero” en el que se clasifican los pastos en las distintas regiones y estados de la república. Para ampliar esta información puede consultarse Everardo Escárcega López y Efrén Caraveo Caraveo, *Inafectabilidad Agraria... op. cit.*, t. I. pp.149-159.

<sup>115</sup> Ernesto Enríquez Coyró, *Los Estados Unidos de América ante nuestro problema agrario*, UNAM, serie estudios, núm. 77, México, 1984, p. 893.

el presidente de la república [...] podrá declarar inafectables por la vía de dotación, durante un periodo de 25 años, las extensiones de tierra necesarias para el funcionamiento de negociaciones ganaderas [...].

La extensión inafectable para cada negociación ganadera se determinará en el Decreto Presidencial de Inafectabilidad tomando en cuenta el índice de aridez de los terrenos [...] Esa extensión fluctuará entre los máximos de 300 hectáreas para las tierras más feraces y cincuenta mil hectáreas para las desérticas<sup>116</sup>.

En la exposición de motivos Cárdenas argumentó que la conservación y el incremento de la riqueza ganadera constituían parte esencial de los bienes públicos y una necesidad que el Estado debía atender, porque la explotación ganadera, además de vincularse con la alimentación y el mejoramiento del nivel de vida de la población, atañía a la adquisición y diversificación de las riquezas nacionales.

Durante dos décadas los regímenes presidenciales expedieron decretos temporales de concesión ganadera, hasta que en diciembre de 1958, con el sexenio de Adolfo López Mateos, cuando finalmente fueron suprimidos, pero no fue sino hasta diciembre de 1983 que se cancelaron de manera definitiva, porque en ese año terminó su vigencia. Según información recopilada por Everardo Escárcega y Efrén Caraveo, entre 1939 y 1958 se tramitaron un total de 745 decretos-concesión, mismos que abarcaron una superficie de 9 millones de hectáreas. La mayoría de ellos se adjudicaron a particulares en los estados del norte, en especial en Chihuahua, Coahuila y Nuevo León<sup>117</sup>.

Las concesiones temporales de inafectabilidad ganadera fueron el procedimiento más recurrente, a través del cual se procuró la cría, producción y engorda de ganado, pero no fue sino hasta la reforma constitucional alemanista que se autorizó lo que desde entonces se llama *pequeña propiedad ganadera* y se dio un nuevo impulso al fomento privado de esta actividad.

En efecto, el 12 de febrero de 1947 aparecieron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las modificaciones a las fracciones X –ya expuestas cuando traté la propiedad social-, XIV y XV del artículo 27 constitucional; en estas últimas se incorporó el juicio de amparo contra las afectaciones a los propietarios que se les hubiera extendido el certificado de inafectabilidad

<sup>116</sup> “Decreto que adiciona el Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos del 1° de marzo de 1937”, en Manuel Fabila, *Cinco Siglos... op. cit.*, p. 538.

<sup>117</sup> Everardo Escárcega y Caraveo Efrén, *Inafectabilidad Agraria... op. cit.*, pp. 139, 141, 195 y 196.



agrícola o ganadera. En la exposición de motivos presentada al Congreso de la Unión, Alemán advertía:

Por lo que se refiere a los pequeños propietarios, es necesario para que éstos se entreguen a un trabajo productivo, darles seguridades de que una vez que su pequeña propiedad ha sido declarada inafectable, la ley los protegerá ampliamente. Al efecto, es propósito del gobierno que presido, apresurar por todos los medios posibles la entrega de certificados de inafectabilidad para que la pequeña propiedad [...] tenga expedita además, la vía del amparo<sup>118</sup>.

Las modificaciones alemanistas a las fracciones XIV y XV imprimieron un cambio en la dirección de los principios que regulaban la administración y distribución de las tierras, pues a diferencia de las reformas constitucionales anteriores, en ésta se antepuso el interés de los propietarios privados sobre el de las mayorías campesinas, pues se proscribieron las expropiaciones agrarias a las propiedades privadas en explotación; asimismo, al obtener los certificados de inafectabilidad, los particulares de nueva cuenta accedieron a la defensa legal de sus bienes, por medio del juicio de amparo, recurso que había sido cancelado con la reforma constitucional del año de 1934, cuando se estableció que los propietarios no podían recurrir a ningún expediente legal para defender sus terrenos y sólo tendrían derecho a recibir la indemnización correspondiente. Por lo demás, la reforma constitucional no incorporó el mandato que exigía estuvieran satisfechas las necesidades de los núcleos de población.

Así, en la fracción XV se dispuso que las autoridades agrarias no podrían afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación y, para ratificar que no serían expropiadas, es decir, que sus propietarios no perderían ni la posesión ni el usufructo de sus terrenos, en la fracción XIV se autorizó a los particulares que contaran con certificados de inafectabilidad, a emprender juicios de amparo contra los actos de las autoridades agrarias que tendieran a privarlos de sus terrenos.

El sexenio de Miguel Alemán marcó entonces el inicio de un ciclo en el que los dueños de las propiedades privadas –tanto agrícolas como ganaderas–, consiguieron importantes garantías y seguridades jurídicas para defenderse del reparto agrario, que era el acto de gobierno más valorado por el campesinado pobre del México posrevolucionario.

---

<sup>118</sup> “Reformas al artículo 27 constitucional” Exposición de motivos en *El Nacional*, México D. F. a 4 de diciembre de 1946, p. 7a.

A los dos párrafos ya existentes de la fracción XIV –que provenían de la reforma constitucional de 1934 y ésta, a su vez, de las modificaciones al artículo 10 de la *Ley Agraria* promulgadas por Pascual Ortiz Rubio–, Miguel Alemán adicionó uno más, el cual se mantuvo en vigor desde 1947 hasta 1992, cuando Carlos Salinas de Gortari publicó la décimo quinta enmienda al 27 constitucional.

La adición alemanista a la fracción XIV textualmente ordenó:

Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se hayan expedido, o en el futuro se expida, certificados de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas<sup>119</sup>.

Los certificados de inafectabilidad instituyeron un compromiso entre el encargado del poder ejecutivo y los propietarios particulares, en cuanto a que sus bienes serían respetados y preservados frente a la amenaza representada por el reparto agrario, acción, esta última, a la que también estaba obligado el presidente en funciones, según lo dispuesto en el mismo artículo constitucional y en sus leyes reglamentarias.

La expedición de los certificados de inafectabilidad agrícolas y ganaderos reconfirmaron la obligación del gobierno con los particulares, y refrendaron su carácter de defensor de las garantías individuales consagradas, entre otros aspectos, en el derecho a la posesión y disfrute de la propiedad privada. El reconocimiento a los intereses de los pequeños propietarios es un tema que, como ya se expuso antes, aparece desde la versión original del 27 constitucional, pero las reformas alemanistas introdujeron nuevas prerrogativas con el propósito de fomentar la concurrencia de los particulares en las actividades productivas, ante la demanda cada vez más grande de alimentos e insumos relacionados con el crecimiento poblacional y los requerimientos de la industrialización del país.

Los propietarios privados que dispusieran de terrenos y recursos para realizar labores agropecuarias estaban autorizados para obtener legítimas riquezas a partir de su explotación; con esta vía los particulares contribuirían al progreso y bienestar nacional participando en la satisfacción de las necesidades

---

<sup>119</sup> “Decreto que reforma las fracciones X, XIV y XV del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” en *Diario Oficial op. cit.*, t. CLX, núm. 35, México, 12 de febrero de 1947, pp.1-3.

alimentarias e industriales y, a cambio, se les concedieron seguridades para el desarrollo de su actividad, así como garantías para la consecución de ganancias; pues es evidente que en todo régimen político existen actores que tienen ahí dispuesto el principio de su actividad y actúan defendiendo su derecho a recibir una retribución económica como fruto por su actitud emprendedora y como una recompensa a su iniciativa privada.

Que existen actores que procuran la obtención de ganancias, es un tema ya muy estudiado, por ello no pretendo aportar nuevos elementos a esta discusión, más bien parto de este hecho, pues por lo general, son los propietarios particulares quienes están en posibilidades de producir riquezas, porque son ellos quienes más claramente defienden los criterios de eficiencia y productividad, buscando producir más y más a fin de obtener mayores utilidades. Lo anterior no quiere decir que ejidatarios y comuneros no puedan desarrollar actividades agropecuarias siguiendo estos principios, sólo que en entre los particulares casi podría afirmarse que ello es una característica propia, natural o inherente, mientras que la relación del campesinado pobre con la tierra no tiene por fin la ganancia, sino que ésta tiene un valor distinto, quizá más cercano a la libertad, porque al usufructuar su propia tierra y conseguir su autosuficiencia gozan de libertad.

Las reformas alemanistas al 27 constitucional tuvieron gran trascendencia porque con ellas se modificaron las reglas que regulaban la relación entre los encargados del poder ejecutivo, los bienes objeto de apropiación –, esto es, la tierra para usos agrícolas y ganaderos– y los actores del mundo rural, propietarios privados, ejidatarios y comuneros.

El gobierno de Miguel Alemán promovió una extensa variedad de disposiciones en favor de los particulares dedicados a las labores agropecuarias. Así, además a los certificados de inafectabilidad y los juicios de amparo, la reforma aumentó las dimensiones de la pequeña propiedad en sus dos modalidades –agrícola y ganadera–, e impulsó otras prerrogativas, como la que determinó que aquellos propietarios que poseyeran certificados de inafectabilidad y realizaran obras de riego o de otro tipo con las que mejoraran la calidad de sus tierra, tampoco podrían ser expropiadas aun cuando en virtud de tales mejoras sobrepasaran los máximos fijados como pequeña propiedad<sup>120</sup>.

---

<sup>120</sup> Esta disposición está contenida en el último párrafo de la fracción XV del 27 constitucional.

Las reformas alemanistas de 1947 inauguraron un nuevo ciclo en la administración de la tierra y los recursos naturales en general, porque la propiedad privada empezó a desplazar a los ejidos como sustento de la producción agrícola nacional. A partir del sexenio de Miguel Alemán, la propiedad social paulatinamente dejó de ser la preocupación central de los gobiernos de la segunda mitad del siglo y, en lo sucesivo, la propiedad privada ocupó un lugar cada vez más relevante en las leyes, los programas de gobierno y en la asignación de los recursos destinados a fomentar las labores agropecuarias sobre las que se sustentaría el desarrollo del país.

La década de los 40 fue la etapa en la que México optaría por impulsar su industrialización, por lo que las actividades agrícolas y ganaderas en su conjunto fueron subordinadas a lograr este objetivo. La razón por la que los distintos presidentes se apoyaron en los propietarios privados para generar riquezas se vincula al hecho que son ellos los buscan producir el mayor excedente posible como fin de su actividad productiva, siguiendo normas de eficiencia y productividad, que habrían de ser los principios rectores de la modernización.

Con el paso de los años, el marco legislativo que regía a las propiedades privadas inafectables tuvo algunas adecuaciones, las cuales quedaron consignadas en *Ley Federal de la Reforma Agraria* de 1971. Así, hasta antes de su promulgación los propietarios privados podían tramitar la expedición de certificados de inafectabilidad en cualquiera de sus dos modalidades, agrícola o ganadera, siguiendo las dimensiones establecidas como pequeña propiedad en cada caso y de conformidad con la calidad y el uso al que se destinaran las tierras. Para la inafectabilidad ganadera, además de la capacidad forrajera de los terrenos, se consideraría el número de cabezas de ganado mayor o su proporción en ganado menor de acuerdo a los estudios técnicos regionales y al reglamento respectivo; pero, la pequeña propiedad ganadera inafectable no podía incluir tierras susceptibles de explotación agrícola ni bosques maderables o en reforestación<sup>121</sup>, con lo que se intentó limitar que grandes extensiones simuladas bajo la denominación de pequeña propiedad ganadera, ocultaran, en realidad, la concentración de considerables superficies agrícolas privadas.

A partir de 1971, los particulares adquirieron también autorización para acceder a los certificados de inafectabilidad agropecuaria; con ellos, se

---

<sup>121</sup> Ley Federal de la Reforma Agraria, en Díaz de León...*op. cit.*, (artículos 259 a 261) pp. 828-829.

protegió la tierra de los propietarios ganaderos que destinaron una parte de sus terrenos al cultivo exclusivo de plantas forrajeras para la alimentación del ganado. En este último caso, las dimensiones de la propiedad inafectable se determinarían sumando las equivalencias correspondientes a las distintas clases de tierra, sin que en su conjunto se sobrepasaran los máximos consignados como pequeña propiedad. Los particulares que poseyeran esta clase de certificados perderían su protección si, en lugar de utilizar la producción para el consumo del ganado, se comprobaba que la misma se utilizaba para obtener otra fuente de riqueza, es decir, comercializarla, en cuyo caso el predio se reclasificaría como pequeña propiedad agrícola y la superficie restante podría ser objeto de expropiación<sup>122</sup>.

La *Ley Federal de la Reforma Agraria* estipuló que las propiedades agrícolas, ganaderas o agropecuarias perderían su calidad de inafectabilidad cuando los terrenos se dejaran de explotar por dos años consecutivos, en virtud de que los particulares estarían incumpliendo con la función social asignada a su propiedad privada, en tanto que se estaría faltando a la obligación de cultivar y explotar la tierra; además, la calidad inafectable sería suspendida cuando los predios se explotaran para un fin distinto al declarado en los mismos certificados o cuando el titular del certificado adquiriera otros terrenos que, sumados, rebasaran el tamaño autorizado como pequeña propiedad en sus distintas modalidades y, por último, cuando el titular cultivara algún tipo de estupefaciente u otorgara su autorización para que otro lo hiciera en su propiedad<sup>123</sup>.

A continuación presento un cuadro en el que se muestra la superficie declarada inafectable en los regímenes presidenciales que anteceden al de Carlos Salinas de Gortari. En el cuadro sobresalen dos periodos gubernamentales en los que se expidieron certificados de inafectabilidad que cubrieron amplias superficies: el de Miguel Alemán, quien fue su impulsor, al incorporarlos en la reforma constitucional de 1947 y, muy por encima de él, Miguel de la Madrid, quien también realizó cambios legislativos en la materia, mismos que trataré un poco más adelante.

De acuerdo con la información estadística del cuadro, considerando el acumulado de la superficie total declarada inafectable, 77%, (15.4 millones de hectáreas), correspondieron a tierras que por su calidad –agostadero– tienen como destino la explotación pecuaria, de modo que la mayor parte de la

<sup>122</sup> *Ibid.*, artículo 260.

<sup>123</sup> Ley Federal de la Reforma Agraria, en Díaz de León *op. cit.*, (artículos 251, 257 y 418), pp. 827, 828 y 853.

superficie privada salvaguardada del reparto agrario se compuso de propiedades que dedicadas a la crianza y engorda de ganado, las cuales concentran los predios particulares de mayor extensión.

*Cuadro 16*  
*Superficies declaradas inafectables por periodo presidencial*  
*según el uso y calidad de las tierras*

Presidente	Años	Calidad de las tierras			Superficie inafectable	Total acumulado
		Riego	temporal	agostadero		
Lázaro Cárdenas	1934-40	12,040	41,555	114,369	167,964	167,964
Manuel Ávila Camacho	1940-46	115,474	292,712	736,148	1'144,334	1'312,298
Miguel Alemán	1946-52	387,397	455,416	2'316,746	3'159,559	4'471,857
Adolfo Ruiz Cortines	1952-58	94,197	1'229,330	945,577	2'269,104	6'740,961
Adolfo López Mateos	1958-64	150,340	34,704	71,944	256,988	6'997,949
Gustavo Díaz Ordaz	1964-70	60,796	52,413	2'262,575	2'375,784	9'373,733
Luis Echeverría	1970-76	14,892	15,089	259,696	289,677	9'663,410
José López Portillo	1976-82	48,392	37,654	70,387	156,433	9'819,843
Miguel de la Madrid	1982-88	333,097	1'288,705	8'710,055	10'331,857	20'151,700
TOTALES 1934-1988		1'216,625	3'447,578	15'487,497	20'151,700	

Cifras en hectáreas.

Cuadro modificado a partir de Escárcega y Caraveo en *Inafectabilidad agraria... op. cit.*, p.177.

La explotación ganadera se convirtió en la actividad que propició que los propietarios particulares conservaran algunas grandes extensiones de tierra para su usufructo privado, por lo que la tierra y los demás recursos naturales continuaron siendo la fuente a partir de la cual estos particulares obtuvieron ganancias de tipo monetario.

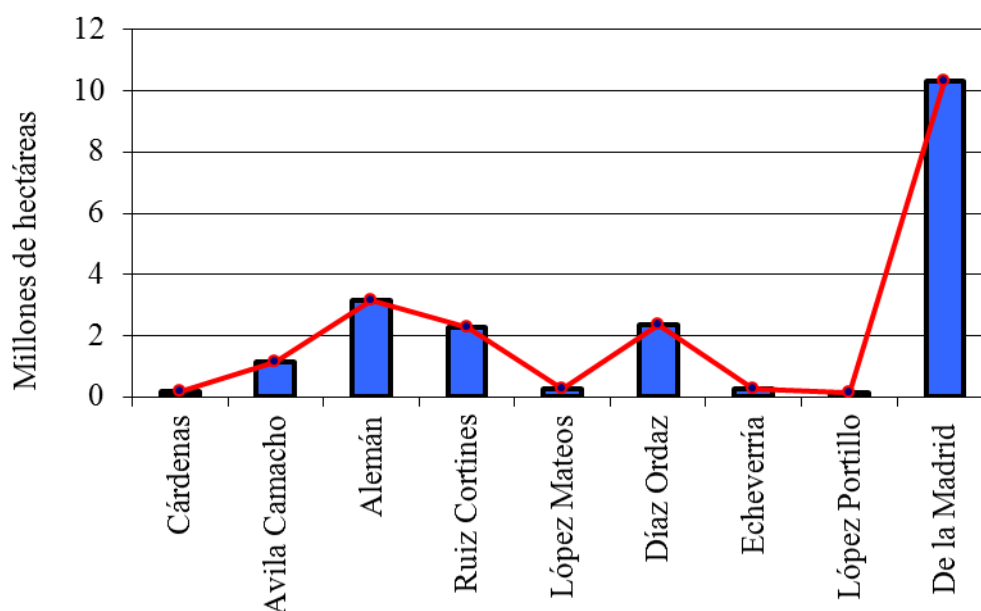
Por lo que se refiere a la superficie agrícola inafectable, el total acumulado para 1988 fue del 23%, es decir, 4.6 millones de hectáreas; de ellas 26% –1.2 millones– correspondieron a propiedades que contaron con algún sistema de riego<sup>124</sup>, mientras que el restante 74%, –3.4 millones de has. –, eran tierras de temporal. Las superficies agrícolas inafectables en ambos casos abarcaron predios de entre 100 y 200 hectáreas –según las disposiciones generales que regulaban la equivalencia en la calidad de las tierras–, aunque estas extensiones podían aumentar cuando se tratara de determinados cultivos o si

<sup>124</sup> Aun siendo dos referentes estadísticos distintos, si se compara la superficie total de riego de los propietarios privados del censo de 1991, esto es, 2'517,260 con la superficie de riego protegida con los certificados de inafectabilidad del año 1988, 1'216,625 es posible advertir que esta última superficie alcanzó casi la mitad de las tierras agrícolas de riego de las propiedades particulares

los particulares habían introducido alguna obra de riego que incidiera en el mejoramiento de la calidad de las tierras.

En lo que sigue represento gráficamente la superficie declarada inafectable por cada régimen de gobierno, desde Lázaro Cárdenas hasta Miguel de la Madrid. Las columnas representan la superficie privada con certificados de inafectabilidad agrícola, ganadera y agropecuaria.

*Gráfica 8*  
*Superficies declaradas inafectables por periodo presidencial*



Gráfica propia con información del cuadro 15.

Como punto de partida, en el periodo gubernamental de Miguel de la Madrid se observa un inusitado crecimiento en las tierras privadas inafectables. El aumento fue de tal magnitud que en los seis años de esta administración la superficie declarada inafectable superó incluso al total acumulado de los presidentes que le antecedieron, porque del sexenio de Lázaro Cárdenas al de José López Portillo, el acumulado de la superficie privada con certificados de inafectabilidad agrícola y ganadera abarcó una extensión de 9.8 millones de hectáreas, en tanto que sólo en la gestión de Miguel de la Madrid los certificados de inafectabilidad cubrieron una superficie de 10.3 millones, equivalentes al 50% del total de tierras privadas protegidas contra las afectaciones agrarias, las cuales, para 1988 sumaban 20.1 millones de hectáreas; ese total, a su vez, constituyó un poco menos de la tercera parte de

las tierras sujetas al régimen privado de propiedad, que según el censo de 1991, fue de 70.4 millones de has.

Durante el régimen de Miguel de la Madrid, también se hicieron reformas al 27 constitucional y a varios artículos de su ley reglamentaria en asuntos agrarios. Así, a partir del 3 de febrero de 1983 entraron en vigor las adiciones a las fracciones XIX y XX del artículo 27, en las que se estipuló que el Estado dispondría de las medidas que fueran necesarias a fin de garantizar una rápida impartición de justicia con el propósito de otorgar seguridad jurídica en los tres regímenes de tenencia de la tierra: ejidal, comunal y de la pequeña propiedad. Asimismo, en la adición de la fracción XX, el Estado asumió el compromiso de promover las condiciones que impulsaran un desarrollo rural integral, con este fin, se estableció que planear y organizar la producción agropecuaria, así como promover su industrialización y comercialización, constituirían asuntos de interés nacional.

Al año siguiente, en 1984, Miguel de la Madrid envió una iniciativa a la Cámara de Diputados, mediante la cual se propuso la reforma a diversos artículos de la *Ley Federal de la Reforma Agraria*. En la exposición de motivos el presidente de la Madrid argumentaba:

La modernización y adecuación de los procedimientos, tanto en materia de dotación como de controversias, resulta pues una exigencia tanto en el orden constitucional [...] como en el orden de las necesidades prácticas. Al satisfacer tal exigencia podrán racionalizarse tanto los recursos humanos como los técnicos [...] para generar una optimización de los recursos naturales y humanos del campo<sup>125</sup>.

En ese mismo documento de la Madrid adelantaba que el reparto agrario estaba por concluir y que la reforma agraria integral debía entonces sustentarse en elevar la productividad y otorgar garantías jurídicas a las tres formas de propiedad reconocidas por la ley.

El largo proceso histórico de entrega de tierras en que la sociedad mexicana se empeñó y que está culminando con éxito, debe ahora desembocar en la integración de un sector decididamente moderno y definitivamente productivo<sup>126</sup>.

---

<sup>125</sup> “Exposición de motivos de la reforma a la Ley Federal de la Reforma Agraria”, en *Reforma Agraria Integral 1982-1988*, op. cit., p. 265

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 266



La reforma de 1984 en materia agraria modificó varios artículos, muchos de ellos tenían relación con la descentralización de trámites, los cuales pasaron a ser responsabilidad del secretario del ramo o de los gobernadores estatales; así por ejemplo, el artículo 10 estipuló que en lo sucesivo sería el secretario de la Reforma Agraria quien se encargaría de expedir y cancelar los certificados de inafectabilidad, facultad que hasta entonces ejercía el presidente en funciones, mientras que la privación de los derechos individuales de los ejidos pasó a ser una facultad de los gobernadores y dejó de ser competencia del ejecutivo federal.

Entre las razones vertidas para reformar tanto el 27 constitucional, como su ley reglamentaria, de la Madrid afirmaba que la complejidad del problema en materia de tierras dio lugar a la acumulación de numerosos expedientes agrarios, de manera que quienes estaban involucrados en ellos debían desahogar una gran cantidad de trámites en la capital del país, lo cual retardaba la impartición de justicia y provocaba un constante desplazamiento para realizar gestiones y acudir a las audiencias que fueran necesarias para atender los litigios, mientras que esas reformas permitirían agilizar los trámites, encontrar soluciones locales y facilitar una rápida procuración de justicia en el campo.

Si bien el gobierno de Miguel de la Madrid impulsó numerosas reformas éstas no modificaron significativamente los preceptos que regulaban los regímenes de propiedad, ni la situación de sus correspondientes actores políticos, como sucederá unos años más tarde durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

Hasta aquí he expuesto el marco legislativo, las cifras y la participación que a lo largo del siglo tuvieron ejidatarios, comuneros y propietarios privados en la administración y organización de las tierras, de 1917 hasta la llegada de Carlos Salinas a la presidencia de la república. En el siguiente apartado expondré las reformas impulsadas por este presidente al artículo 27 constitucional y sus leyes reglamentarias en materia de tierras.

## Capítulo 3

### Contrarreforma salinista al régimen de propiedad

En el presente capítulo expongo las modificaciones legislativas impulsadas, por Carlos Salinas de Gortari, en noviembre de 1991, en el uso y la posesión de la riqueza primaria depositada en la tierra, así como los cambios en la intervención de los distintos actores respecto a su administración y distribución. Las reformas salinistas al artículo 27 constitucional y otras leyes<sup>127</sup> que regulaban el aprovechamiento de los recursos naturales, entre ellas la ley agraria, marcaron un fuerte viraje tanto en los regímenes de propiedad existentes en el país, como en las alianzas políticas establecidas entre el encargado del poder ejecutivo y los actores involucrados en su explotación, de modo que nuestra forma de gobierno en su conjunto experimentó, a su vez, un profundo cambio, pues como vimos, el régimen político se define por el ordenamiento de los actores sociales entorno a una autoridad.

A lo largo de nuestro devenir histórico-político, la adjudicación y organización de la tierra ha sido una problemática que, de manera constante, se ha relacionado con los grandes cambios nacionales: las leyes de Reforma; la revolución armada de 1910; el congreso constituyente de 1917; el reparto agrario de la era cardenista; la incorporación del juicio de amparo y la expedición de los certificados de inafectabilidad en el sexenio de Miguel Alemán; la adjudicación tardía de tierras en los años 60 y 70, lo mismo que las reformas salinistas al artículo 27 constitucional y algunas de sus principales leyes reglamentarias, todos ellos han sido acontecimientos vinculados con la administración de la propiedad que han redefinido los rumbos políticos del país y expresado cambios en la participación de los actores y la redistribución de esas riquezas objeto de apropiación.

En el capítulo anterior, se hizo un recorrido por las principales leyes que reglamentaron la administración de la tierra durante los 75 años que transcurrieron entre la expedición de la Carta Magna de 1917 y la presentación de la iniciativa salinista de reforma al artículo 27 constitucional, a finales de 1991. En este largo periodo se realizaron diversas reformas a las legislaciones agrarias, las cuales expresaron, o intentaron expresar, los diferentes

---

<sup>127</sup> Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se modificaron importantes leyes reglamentarias del artículo 27 constitucional, relativas a las riquezas naturales, entre ellas: la Ley Agraria (feb. 1992), Ley de Pesca (jun. 1992), Ley Forestal (dic. 1992) y Ley de Aguas Nacionales (dic. 1992).

ordenamientos bajo los cuales se tejieron las alianzas políticas entre la máxima autoridad de nuestro gobierno, el presidente de la república en turno, y los distintos actores del campo que han intervenido en la producción agropecuaria nacional; sin embargo, como pudo comprobarse, las leyes agrarias no siempre mantuvieron una misma orientación política, ni tendieron invariablemente a favorecer a los mismos actores campesinos, sino que, al privilegiar a algunos actores políticos sobre otros, se buscó construir las bases de sustentación sobre las que se apoyaría cada régimen de gobierno en lo particular, señalando diferencias definitivas entre los ejercicios presidenciales, tema que será analizado en los siguientes dos capítulos.

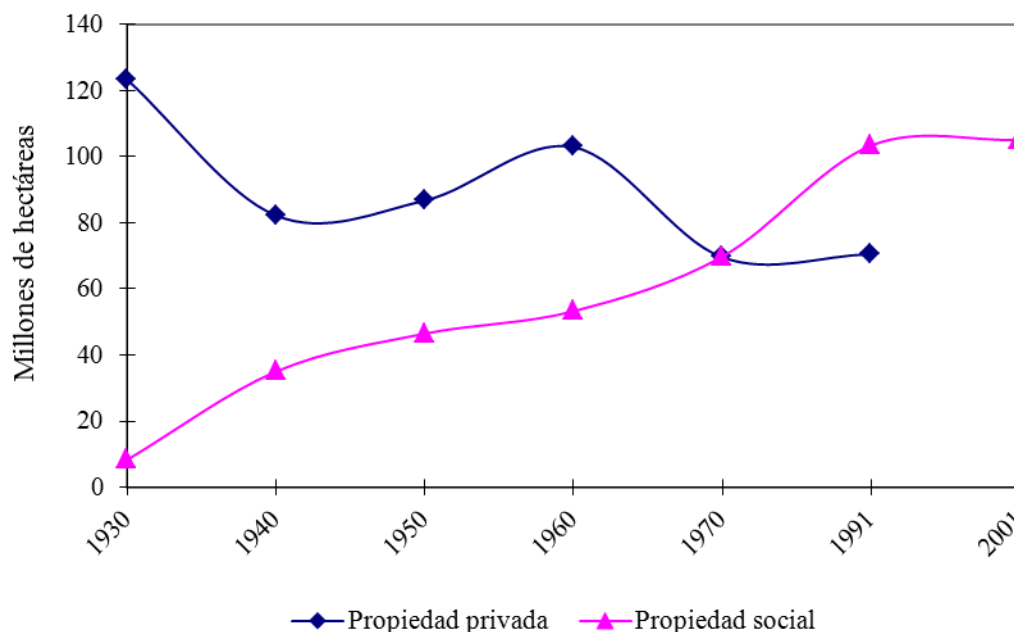
Para México, el siglo XX fue un periodo de profundos cambios en la titularidad y el usufructo de la propiedad. En todos esos años, la tenencia y el aprovechamiento de las tierras cambiaron sustancialmente en sus dos grandes modalidades: la privada y la social, la cual comprende tanto superficies ejidales como comunidades agrarias. En esta centuria, la tierra tuvo un proceso de redistribución que alteró totalmente el estado que mantenían los núcleos campesinos, pues mientras que al iniciarse el registro censal, en 1930, apenas poseían y explotaban una mínima extensión de 8.3 millones de hectáreas, para 1991 la propiedad social llegó a superar la mitad del territorio nacional, con 103.2 millones de has. Por su parte, aunque los propietarios particulares sufrieron afectaciones que redujeron sensiblemente la superficie de la propiedad privada y resintieron la pérdida de más de 50 millones de hectáreas, pues en 1930 ocupaban 123.2 millones, para 1991 aún conservaban 70.5 millones de has., equivalentes al 35% del territorio nacional.

A continuación, ilustro con una gráfica las superficies de los regímenes de propiedad privado y social, según los datos estadísticos captados por los censos agrícolas y ejidales de 1930 a 1991, los cuales corresponden a la información que expuse en los cuadros 10 y 11 del capítulo anterior. En la gráfica se aprecia el estado que mantenían estas dos formas de tenencia de la tierra al momento de ser presentada la iniciativa de reforma impulsada por Carlos Salinas de Gortari. Si bien hubiera sido deseable incluir las cifras del siguiente ejercicio censal, correspondientes a 2001, con el fin de apreciar la continuidad histórica de este movimiento, lamentablemente no se dispone de información, porque durante la gestión presidencial de Vicente Fox, únicamente se levantó el censo ejidal que cubre las tierras administradas bajo el sistema de propiedad social, mientras que el censo agrícola y ganadero, que contempla el universo de las superficies privadas, no se realizó. Por esta razón, en el comparativo entre ambos regímenes no se incluyen los datos del

último referente censal de la propiedad privada y por ello la gráfica está incompleta. En el anexo B puede consultarse la carta oficial expedida por el INEGI en la que se notifica que para el año 2001 no se levantó el censo agrícola, ganadero y forestal, “en virtud de que el presupuesto asignado fue sustantivamente inferior al presupuestado, de manera que los recursos disponibles eran insuficientes para el desarrollo del proyecto con los términos en que estaba planteado”<sup>128</sup>.

### Gráfica 9

#### Comparativo entre propiedad privada y propiedad social



No se incluye el censo de 1981 porque sólo expone los resultados de una muestra censal del 10%. Tampoco se presentan las cifras de la propiedad privada para 2001, porque no se realizó el censo correspondiente. Gráfica propia con información de los censos agrícolas, ganaderos y ejidales 1930-2001.

Como se aprecia en la gráfica, la superficie de la propiedad social mantuvo un crecimiento acelerado y constante hasta 1991, mientras que en los siguientes diez años se observa ya un estancamiento. Por su parte, la propiedad privada en los 60 años consignados, presenta una reducción en su superficie, aun cuando durante ese lapso hubo algunos repentes en las décadas de los 50 y 60, los cuales respondieron, tanto al impulso otorgado por los gobiernos de esos años a esta forma de propiedad, como al aumento de la superficie total censada en el país.

<sup>128</sup> Ver oficio de respuesta del INEGI a la solicitud de información en el anexo B.

Asimismo, la gráfica marca el año de 1970 como el memento en el que el territorio nacional estuvo dividido por igual entre esas dos formas de propiedad. En ese año la superficie explotada por ejidatarios y comuneros alcanzó 69,724,102 has. y la explotada por los propietarios particulares fue de 69,540,627. En los siguientes 20 años la propiedad privada prácticamente se mantuvo sin variaciones, de manera que, cuando Salinas de Gortari promovió su iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional, este régimen tenía una superficie de 70.5 millones de has. Por el contrario, entre 1970 y 1991 la propiedad social sí presentó un elevado crecimiento, de más 33 millones de has., hasta llegar a superar los 103.2 millones de has. Tal aumento, como ya lo expuse en el capítulo anterior, obedeció básicamente a dos razones, la primera fue la regularización y contabilización de las tierras de las comunidades indígenas, porque hasta 1970 se legalizaron y contabilizaron las superficies sujetas a esta forma de organización y, la segunda, tuvo relación con el reparto agrario realizado, el cual no dejó de llevarse a cabo sino hasta que fue aprobada la reforma salinista, en 1992.

La gráfica anterior representa, así, la superficie de estos dos regímenes de propiedad al momento en que se efectuaron los últimos cambios legislativos en la materia, cuya iniciativa de reforma fue presentada a la cámara de diputados el 7 de noviembre de 1991, durante el primer periodo ordinario de sesiones de la LV legislatura, en un oficio firmado por el presidente, Carlos Salinas de Gortari, y el entonces secretario de gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios. La iniciativa presidencial fue turnada para su discusión a las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, junto con la de Reforma Agraria, cuyos titulares fueron nombrados ese mismo día, quedando presididas por César Augusto Santiago Ramírez y Hugo Andrés Araujo de la Torre, respectivamente<sup>129</sup>.

En su tercer informe de gobierno ante el Congreso de la Unión, Salinas de Gortari ya había anticipado que en fechas próximas enviaría una iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional, con la cual se buscaría incitar un mayor dinamismo en el campo, a la vez que “dar certidumbre en la tenencia de la tierra [como] propósito central de la política agraria”<sup>130</sup>. En ese informe Salinas anunciaba:

---

<sup>129</sup> *Diario de los Debates*, LV Legislatura, Primer periodo ordinario de sesiones, núms. 5 y 6; con fechas de 7 y 12 de noviembre de 1991, respectivamente.

<http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/55/1er/Ord1/19911107.html>. (diciembre de 2007).

<sup>130</sup> *III Informe de Gobierno*, Carlos Salinas de Gortari, 1º noviembre 1991, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, p. XVI.

Llegó el tiempo de cambiar nuestra estrategia en el campo. Este es un momento clave. [...] Promoveré un programa integral de apoyo al campo con recursos adicionales para capitalizarlo, abrir opciones de proyectos productivos y de asociación, y proteger la vida en comunidad. Esto requiere también de *reformas a la legislación agraria* [...] Ratificaremos la vigencia de las tres formas de propiedad que establece la Constitución para el campo: ejidal, privada y comunal. El ejido permanecerá, pero promoveremos su transformación<sup>131</sup>.

En efecto, la iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional incluyó una enorme cantidad de disposiciones que modificaron, sustancialmente, el marco legislativo y los principios bajo los cuales se organizarían y administrarían las tierras que hasta ese momento poseían y usufructuaban los distintos actores campesinos, y en particular, los ejidatarios.

Por su contenido y magnitud, la enmienda salinista dio un viraje total, y marcó un nuevo punto de partida respecto al ordenamiento político que en lo sucesivo regiría la relación entre el titular del poder ejecutivo y los actores campesinos, así como su participación en la distribución de las tierras y los vínculos de los ejidatarios entre sí y con los demás actores del entorno rural, ya que la enmienda salinista trastocó las obligaciones del Estado —en cuanto a la repartición de las riquezas comunes—, y casi todos los postulados que normaban la posesión y el aprovechamiento de las tierras ejidales, las cuales, por sí solas, para 1991 alcanzaron una superficie de 85 millones de hectáreas, extensión que representa el 43% del territorio nacional, superando a las otras dos formas de tenencia de la tierra, la comunal con 18.2 millones, equivalentes al 9% del territorio, y la propiedad privada con 70.5 millones, que cubría el 35% de las tierras del país<sup>132</sup>.

La reforma salinista involucró a las tres formas de propiedad de la tierra reconocidas en la Constitución, pero fueron las ejidales, esto es, el régimen de propiedad que mantiene la mayoría de la población campesina, las que sufrieron el más profundo cambio, aunque sus alcances, en realidad, traspasaron el ámbito rural, tuvieron repercusiones nacionales e incluso sobrepasaron nuestras fronteras y se extendieron para incorporar, también, los

<sup>131</sup> *Ibid.*, p. XXIX. Lo resaltado en itálicas es mío.

<sup>132</sup> *VII Censo Agropecuario 1991. Resultados Definitivos*, INEGI, versión magnética, tabulado 01. Si bien la sumatoria de los porcentajes no arroja un resultado del 100%, la diferencia porcentual del 13% está compuesta por terrenos nacionales y zona urbanas. También puede consultarse *Reforma Agraria Integral... op. cit.*, p 41.

intereses de empresas extranjeras dedicadas a la producción, comercialización, industrialización y especulación financiera de la tierra y sus riquezas.

La iniciativa salinista de reforma al 27 constitucional tocaba, entonces, uno de los filamentos más sensibles de nuestro régimen de gobierno y causa de la revolución de principios de siglo: la tierra. En todos los Estados que han surgido en el territorio nacional, la organización de la propiedad y sus respectivos actores, figuran entre las causas más recurrentes de actuación política. Nuestra historia está llena de múltiples sucesos en los que la tierra ha sido el detonante para el establecimiento de nuevas pautas de organización y la reforma salinista al artículo 27 se inscribía, precisamente, dentro de esa misma lógica.

La forma como se administra la tierra expresa contenidos políticos de suma trascendencia, pues sintetiza el ordenamiento que mantienen los actores, la autoridad encargada de su distribución y las normas para regular la participación de los beneficios. Por ello, la propiedad constituye un punto de partida para definir el tipo de organización política que mantiene toda sociedad. Y puesto que el desempeño de quien ejerce la autoridad soberana conlleva la capacidad para discernir y disponer sobre la administración de la tierra, la forma en que ello se realiza, ya sea mediante la expedición de leyes o con otros actos de gobierno relacionados con la administración de las tierras, es determinantes para definir políticamente a un país.

Por lo demás, en cuanto a las leyes, si éstas funcionan, es decir, si son fiel representación de una realidad que se corresponde con ellas, entonces, es posible ver ahí la disposición política del Estado, esto es, sus autoridades, sus actores y jerarquías, así como la manera en que se regula la distribución de la riqueza pública; por el contrario, si las leyes no funcionan, al menos enunciarían cierta intencionalidad política o una dirección sobre la cual se regularían las relaciones entre los actores, misma que puede llegar a realizarse o no.

Considero conveniente retomar aquí lo señalado por Andrés Molina Enríquez<sup>133</sup>, quien afirmaba que cuando una revolución triunfa asegura su

---

<sup>133</sup> Andrés Molina Enríquez (1868-1940) fue uno de los grandes conocedores de la historia agraria del país. Entre sus obras figuran *Los grandes problemas Nacionales* (1909) y *La revolución agraria de México* (1932), aunque quizá una de sus aportaciones más importantes fue haber participado en la redacción del artículo 27 de la Carta Magna de 1917.

victoria traduciéndola a reformas en las leyes de propiedad<sup>134</sup>. Por ello y por la importancia de la tierra para una sociedad como la mexicana, la enmienda constitucional promovida desde la presidencia de la república, por Carlos Salinas de Gortari, marcó un hito en la forma de gobierno de nuestro país. Con este movimiento, en un solo acto, cambiaron muchas partes sustantivas del artículo 27 constitucional, en particular, aquellas que regulaban el aprovechamiento de la tierra para fines agropecuarios y forestales, mismas que se concretizaron en modificaciones al párrafo tercero y a las fracciones IV, VI, VII, XV, XVII y XIX. Con esta reforma también fueron derogadas las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI de la ley constitucional.

Esta reforma constitucional entró en vigor el 6 de enero de 1992, fecha muy simbólica para el campesinado nacional, porque ese mismo día, pero en el año 1915, fue cuando se promulgó la Ley Agraria que dio origen al reparto de tierras y a la redistribución de la propiedad que tuvo lugar durante el siglo XX, de modo que es ley precedió incluso a la Carta Magna de 1917 y después fue integrada a ella, ya que sus postulados fueron elevados a rango constitucional. En los siguientes apartados abordaré esas modificaciones legislativas al 27 constitucional, así como el ordenamiento político de los actores campesinos involucrados en la posesión y explotación de las tierras agropecuarias del país.

### **Culminación del reparto agrario**

Como punto de partida, la reforma constitucional promovida por Carlos Salinas de Gortari dio por terminado el reparto agrario y la obligación del gobierno federal, representado por el titular del poder ejecutivo, de dotar con tierras y aguas a los campesinos que, careciendo de ellas o no teniéndolas en cantidad suficiente, hicieran los trámites necesarios para que se les adjudicaran, tal y como hasta entonces había estado previsto en el artículo 27 y en sus leyes reglamentarias. A partir de esta enmienda, se suprimieron del texto constitucional todas las disposiciones que hacían referencia al reparto agrario, las cuales estaban contenidas en el párrafo tercero y en las fracciones X a XIV de dicha ley.

Del tercer párrafo, la iniciativa salinista eliminó el precepto que ordenaba al ejecutivo “la creación de nuevos centros de población agrícola con [las] tierras

---

<sup>134</sup> “Siempre que una revolución realmente triunfa, asegura su triunfo traduciéndolo a reformas de propiedad”, Andrés Molina Enríquez, *La revolución agraria de México 1910-1920*, t. V. UNAM/Miguel Ángel Porrúa, México, 1986, p. 183.



y aguas que les sean indispensables”<sup>135</sup>, disposición que había sido uno de los procedimientos más comunes para conferir tierras al campesinado como grupo social; estas tierras se adjudicaban bajo el régimen ejidal, porque se trataba de la formación de nuevos centros de población que eran dotados de terrenos y no de la restitución a los grupos indígenas ya establecidos, aunque en ocasiones, ante las dificultades que presentaba la vía restitutoria, éstos últimos también recibieron tierras en dotación.

Además del mismo párrafo tercero, se suprimió otra parte que de manera textual señalaba:

Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación<sup>136</sup>.

Los principios anteriores figuraban entre los mandatos más radicales dirigidos a beneficiar al campesinado en lo concerniente a la distribución de las tierras, porque su adjudicación era un compromiso de carácter ineludible. En efecto, en repetidas ocasiones, el artículo 27 constitucional señalaba que la entrega de tierras era una obligación, un mandato de ley que bajo ninguna circunstancia podía dejar de atenderse, por lo que en caso de ser necesario, se expropiarían las propiedades privadas, salvo aquellas que se ajustaran a los límites fijados para la pequeña propiedad agrícola o ganadera y estuvieran en explotación. Si bien con la reforma de 1934, la adquisición de tierras particulares para dotar a los núcleos de población dejó de ser considerada causal de utilidad pública y, desde 1947, los propietarios que poseían certificados de inafectabilidad podían promover el juicio de amparo contra las afectaciones de sus bienes, la entrega de tierras continuó siendo, además de la norma fundamental de nuestra legislación agraria, el acto de gobierno por excelencia para este sector de la población y el eje sobre el que fundamentaban las alianzas políticas del régimen surgido de la revolución.

Por otro lado, en el mismo párrafo tercero también se realizaron algunas modificaciones que flexibilizaron la situación de los propietarios privados respecto al uso de sus tierras, ya que antes de la reforma salinista el texto constitucional señalaba: “En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias

---

<sup>135</sup> *Constitución Política... op. cit.*, Comisión Federal Electoral, 1987, p. 29.

<sup>136</sup> *Idem.*

para [...] el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola *en explotación*<sup>137</sup>, mientras que el texto ahora vigente sólo hace alusión al “desarrollo de la *pequeña propiedad rural*”<sup>138</sup>. Esta diferencia no es menor, porque cambió la condición de las propiedades particulares, pues según la legislación anterior, éstas cubrían una función social vinculada con la producción de alimentos e insumos para la industria, razón por la cual debían estar en explotación o, de lo contrario, podían ser objeto de afectación agraria, en cuyo caso sus dueños recibirían la correspondiente indemnización. En el marco legislativo actual, los propietarios particulares ya no están obligados a mantener sus tierras en explotación y, puesto que el reparto se dio por terminado, en lo sucesivo, los particulares dejarían de correr el riesgo de ser afectados por resoluciones presidenciales de dotación de tierras, de manera que los particulares obtuvieron mayores garantías para la conservación de sus bienes, porque ya no habría más adjudicaciones de tierras.

Para los propietarios privados, el ofrecimiento salinista que prometía “dar certidumbre en la tenencia de la tierra”<sup>139</sup>, se convertía en un compromiso que habría de tener un fuerte sustento en el nuevo marco legislativo, pues ya desde las primeras modificaciones al artículo 27 constitucional, estaba muy claramente esbozada la intencionalidad política y la tendencia a favorecer la explotación y posesión privada de las tierras como la dirección dominante en cuanto a la administración de las tierras; sin embargo, la eliminación del reparto agrario era apenas el principio, pues la enmienda incluyó muchos cambios más que afianzaron el aprovechamiento individual de esta clase de riqueza, tanto en los terrenos sujetos al régimen privado, como en los agrupados bajo la propiedad social, especialmente los usufructuados por los ejidatarios, aunque la reforma también promovió la explotación comercial de las tierras explotadas por las comunidades agrarias, con lo cual también las incorporó en la lógica de la privatización.

La eliminación del reparto agrario significó suprimir la obligación y el compromiso gubernamental de atender la principal exigencia del campesinado, porque si bien desde la década de los 80, entre los actores campesinos hubo una diversificación en sus demandas al luchar por el acceso a recursos que fomentaran la producción, como apoyos financieros, mejores

---

<sup>137</sup> *Idem*. Las itálicas son mías.

<sup>138</sup> *Constitución Política... op. cit.*, SISTA, 2003, p. 23

<sup>139</sup> *III Informe de Gobierno, op. cit.*, p. XVI.

precios de garantía y asesoría técnica, entre otros<sup>140</sup>, la entrega de tierras a través de todos los procedimientos –dotación, restitución, ampliación y creación de nuevos núcleos de población– continuó siendo el eje central de las aspiraciones campesinas. Inclusive, en su primer informe de gobierno el presidente Salinas reconocía la existencia de 6 millones de solicitantes de tierras.

Al eliminar el reparto agrario, Salinas de Gortari había convertido en inafectables las tierras en poder de los particulares, sin que para ello se requiriera de la expedición de los certificados de inafectabilidad correspondientes, porque no existiendo el peligro de que los propietarios pudieran ser perjudicados en la posesión o en el usufructo de sus bienes, la extensión de las tierras protegidas se amplió a toda la superficie privada. Así, mientras que de los gobiernos de Lázaro Cárdenas a Miguel de la Madrid el acumulado de las tierras inafectables fue de 20.1 millones de has, de las cuales poco más de 10 millones adquirieron esa condición en la última gestión gubernamental<sup>141</sup>, con el régimen de Carlos Salinas de Gortari las restantes 50 millones de hectáreas correspondientes a la diferencia de la superficie total privada del país, es decir, 70.5 millones, pasaron a ser tierras en las que no se efectuarían expropiaciones que tuvieran por causa la dotación a los núcleos campesinos.

Desde su primer informe de gobierno Carlos Salinas advertía:

El reparto masivo de tierras ha concluido, quien afirme que todavía existen millones de hectáreas por repartir está mintiendo a los casi 2 millones de solicitantes de tierra y a los más de 4 millones de jornaleros agrícolas, pero tenemos que darles una respuesta, por eso, reforma agraria quiere decir ahora,

---

<sup>140</sup> Durante la década de los 80, la lucha por los recursos productivos constituyó la demanda en torno a la cual se centró una nueva vertiente de organización campesina, en un intento por mejorar las condiciones tanto de ejidatarios como de pequeños propietarios. Bajo este contexto, en 1985 se fundó la UNORCA (Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas), que agrupó a distintas organizaciones campesinas regionales con el fin de incidir en el diseño de las políticas gubernamentales hacia el campo. Esta agrupación, la más exitosa en su tipo, reivindicó la autonomía en la organización productiva, así como la apropiación de los procesos productivos y comerciales, con lo cual rechazó la subordinación a las centrales campesinas oficiales y planteó una alternativa campesina frente al retiro del Estado del ámbito rural. Este tema puede consultarse en: Blanca Rubio, *Explotados y excluidos. Los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal*, Plaza y Valdés; Neil Harvey, “Nuevas formas de representación en el campo mexicano: La Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA), 1985-1993”, en *Neoliberalismo y organización Social en el Campo Mexicano*, Plaza y Valdés, pp. 239-282; Armando Bartra, “Pros, contras y asegunes de la ‘apropiación del proceso productivo’. Notas sobre las organizaciones rurales de productores”, en *Los nuevos sujetos del desarrollo rural*, Cuadernos de desarrollo de base 2, pp. 5-22.

<sup>141</sup> Everardo Escárcega y Efrén Caraveo, *Inafectabilidad agraria... op. cit.*, p. 177.

fundamentalmente, apoyar la producción, respetar y promover las organizaciones campesinas y agropecuarias, responsabilizar a los campesinos del manejo del crédito y de los fertilizantes, atender la comercialización y establecer industrias rurales que, eficientes y viables, transformen la producción, eleven el ingreso y generen opciones de empleo para los hijos de los campesinos en el propio campo<sup>142</sup>.

La enmienda al 27 constitucional partía, pues, de la decisión tomada por el titular del ejecutivo, Carlos Salinas de Gortari, en cuanto a que la propiedad privada no sufriría más afectaciones y, por ello no serían estas tierras las que entrarían a un ciclo de redistribución como había sucedido hasta ese momento. En todo caso, serían las tierras ejidales y comunales las que, una vez aprobada la nueva legislación, entrarían en un periodo de reestructuración que incluía la perspectiva para que estos dos regímenes cambiaran de titularidad, es decir, que ejidatarios y comuneros se encontrarían ante la posibilidad de modificar tanto la posesión como el usufructo de sus tierras o únicamente esto último, con lo cual el universo de las tierras por repartir en realidad se circunscribió a la propiedad social. La reforma salinista abrió un panorama que propiciaría la privatización de las tierras agropecuarias de la propiedad social y, al mismo tiempo, eliminaría la socialización de la propiedad privada, por lo que la administración de la tierra en su conjunto entrañaría un fuerte movimiento de redistribución con una marcada tendencia hacia la privatización.

Para argumentar que ya no había más tierras por adjudicar a la propiedad social, en la exposición de motivos a la iniciativa de reforma al 27 constitucional, el ejecutivo señaló que los dictámenes del cuerpo consultivo agrario negaban la existencia de terrenos afectables para atender las solicitudes y que los dictámenes negativos eran casi tan numerosos como los expedientes de las dotaciones realizadas desde 1917<sup>143</sup>, y a continuación sentenciaba: “Tramitar solicitudes que no pueden atenderse introduce incertidumbre, crea falsas expectativas y frustración, inhibe la inversión en la actividad agropecuaria, desalentando, con ello, mayor productividad y mejores ingresos para el campesino” y, finalmente exhortaba: “Debemos de reconocer que culminó el reparto de tierra que estableció el artículo 27 constitucional en

---

<sup>142</sup> *I Informe de Gobierno, Carlos Salinas de Gortari*, 1º noviembre 1989, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, p. 36.

<sup>143</sup> Iniciativa de reforma al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada por el titular del poder ejecutivo, Carlos Salinas de Gortari, a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, *Diario de Debates*, LV Legislatura, Primer periodo ordinario de sesiones, núm. 5, 7 de noviembre de 1991, p. 199.

1917 y sus sucesivas reformas”<sup>144</sup>, por lo menos en lo que se refería a los núcleos de población campesina.

Puesto que el reparto agrario se dio por terminado, la reforma salinista suprimió las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI del 27 constitucional, las cuales versaban sobre asuntos relacionados con la adjudicación de tierras: desde las gestiones que debían llevarse a cabo para la solicitud de terrenos, pasando por la designación de las instancias encargadas de la aplicación de las disposiciones agrarias y la elaboración de los dictámenes a que hubiera lugar, hasta las resoluciones ejecutorias expedidas por el presidente de la república en favor del núcleo de población, así como otras cuestiones de carácter técnico y también algunos preceptos fundamentales para la organización de nuestro régimen de gobierno, como los contenidos en las fracciones X y XIV<sup>145</sup>.

En efecto, la fracción X era una de las disposiciones más explícitas en lo que se refería a la obligatoriedad del gobierno de entregar tierras a los campesinos que lo solicitaran e, incluso, ahí se advertía que por ningún motivo podrían dejar de atenderse tales solicitudes. Así, la fracción X ahora derogada señalaba:

Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieran sido enajenados, serán dotados de tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, *sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten*, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados<sup>146</sup>.

Conforme a lo establecido hasta antes de la reforma de Carlos Salinas de Gortari, la entrega de tierras era una prioridad y un compromiso con los campesinos, a quienes se les adjudicaron terrenos, no a título personal o privado, sino a cuando menos un grupo de 20 campesinos que era el mínimo de solicitantes requeridos para gestionar una solicitud como núcleo de población. Así entonces, con independencia de la forma de explotación que tuvieran las tierras de cultivo, es decir, si se trataba de terrenos parcelados o

---

<sup>144</sup> *Idem*.

<sup>145</sup> En la sección de anexos se presenta un comparativo artículo 27 constitucional antes y después de ser reformado en enero de 1992.

<sup>146</sup> *Constitución Política... op. cit.*, Comisión Federal Electoral, 1987, p.38. En esta misma fracción se especificaba, además, que la unidad individual de dotación no podría ser inferior a 10 hectáreas de riego o sus equivalentes en otras clases de tierras. Lo resaltado en itálicas es mío

sin parcelar, en ambos casos, la posesión de la propiedad era de carácter común, aunque su uso podría variar entre lo individual y lo colectivo. En cualquiera de los dos casos, las tierras formaban parte del núcleo de población y, por ello se regían bajo principios que atendían preferentemente al conjunto de la comunidad y no a los intereses de los ejidatarios o comuneros en lo individual.

Por otro lado, la derogada fracción XIV normaba las prerrogativas de los particulares afectados por las expropiaciones agrarias para recibir la indemnización correspondiente, así como la expedición de los certificados de inafectabilidad agropecuaria y el juicio de amparo para promover la defensa de sus bienes; pero, puesto que el reparto agrario se dio por terminado, todas estas normas dejaron de tener efecto, sin necesidad que los dueños de los predios privados realizaran algún tipo de gestión para proteger sus tierras, ya que conforme a la nueva legislación, las autoridades políticas, comenzando por el titular del poder ejecutivo, se convirtieron en garantes de los derechos individuales de los propietarios. De esta forma, nuestro régimen de gobierno dio un giro de 180 grados en el ordenamiento de las jerarquías que en lo sucesivo debían regir a los actores políticos del campo, su participación en la distribución de las riquezas y las seguridades que tendrían cada uno – ejidatarios, comuneros y propietarios privados–, respecto a la conservación futura de sus tierras.

En oposición a los principios políticos antes vigentes, que se caracterizaron por el predominio de los intereses de los actores campesinos pobres, quienes tuvieron prioridad en la adjudicación de tierras, a finales del siglo XX, México daba un vuelco en el que se recogían los principios del liberalismo que confieren preferencia a la propiedad privada y a los particulares, porque el derecho a las garantías individuales –entre ellas, la de la propiedad– significó limitar las atribuciones y los poderes del Estado frente a los goces de los individuos privados, lo cual se opuso a los preceptos con los que se constituyó nuestro régimen de gobierno, que si bien reconoció y protegió los legítimos intereses de los particulares, los supeditó a los intereses de los núcleos de población.

La reedición de esta forma de administrar los terrenos expresó un cambio radical en la distribución de la tierra y sus riquezas, porque alteró la función pública que cubrían los tres regímenes de propiedad, puesto que, anteriormente, las propiedades particulares podían ser objeto de expropiación si las tierras no eran explotadas en las actividades agrícolas y ganaderas que

tenían asignadas<sup>147</sup> y, asimismo, ejidatarios y comuneros perdían sus derechos sobre las mismas, tanto si no las trabajaban como si lo hacían de manera indirecta; bajo estas circunstancias, la asamblea ejidal o comunal procedía a nombrar nuevos beneficiarios, siguiendo la lista de sucesión, los cuales eran autorizados por los representantes gubernamentales dispuestos para ese fin<sup>148</sup>.

Con tales medidas se buscaba que las tierras no permanecieran ociosas y que ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios contribuyeran al desarrollo nacional con la producción de alimentos y otros bienes, además de generar trabajo, evitar la concentración de tierras y coadyuvar al mejoramiento del nivel de vida de la población en general. La administración de la tierra tenía como primera finalidad la satisfacción de las necesidades sociales más que la defensa de los intereses de los propietarios, como sucede a partir de la reforma de 1992, donde la propiedad es un derecho que debe ser reconocido y protegido como punto de partida para incentivar las inversiones, aumentar la producción y procurar la obtención de ganancias, especialmente, para beneficio de los particulares, pues la enmienda presuponía que al otorgar seguridad jurídica en la posesión y el aprovechamiento de las tierras privadas, los ingresos del campo se elevarían. Estos principios fueron defendidos ampliamente en la reforma promovida por Carlos Salinas de Gortari al 27 constitucional, por ello incluyó numerosas disposiciones que procuraron la privatización de las propiedades sociales, lo cual, definitivamente, dispuso una nueva organización en nuestra forma de gobierno, porque la distribución de la riqueza común y la participación de los diferentes actores políticos se modificó.

### **Privatización de la propiedad social**

Junto a la supresión del reparto agrario y a la intencionalidad política de proteger el régimen privado de propiedad, la iniciativa salinista estableció todo un nuevo universo en el que se erigieron los preceptos con los cuales se regularían las tierras administradas bajo el régimen de propiedad social, que comprende a ejidos y comunidades agrarias.

La publicación de la enmienda al 27 constitucional, el 6 enero de 1992, y la expedición de la ley agraria el 26 de febrero siguiente, iniciaron una auténtica revolución en la administración de las tierras que hasta ese momento

---

<sup>147</sup> Ley Federal de la Reforma Agraria, en Díaz de León *op. cit.*, (artículos 251 y 260), pp. 827 y 829.

<sup>148</sup> *Ibid.*, (artículos 85 y 89), pp. 797 y 798.

aprovechaban ejidatarios y comuneros, quienes, al menos respecto del acceso a los terrenos, habían sido los actores políticos más beneficiados por el reparto llevado a cabo a lo largo del siglo. Como prueba contundente de ello basta señalar que, para 1991, poseían y usufructuaban más de la mitad del territorio nacional, una superficie de muy digna consideración y objeto central de las reformas promovidas por el presidente Carlos Salinas de Gortari en materia agraria. Así, parafraseando a Andrés Molina Enríquez, con la iniciativa salinista de reforma al régimen de propiedad se intentaba asegurar el triunfo de los preceptos privados sobre la normatividad que había mantenido el predominio social en el manejo de las tierras.

Por múltiples vías, la reforma salinista procuró la privatización de las propiedades sociales, particularmente, las que se organizaban bajo el régimen ejidal, pero, la privatización de las tierras también alcanzó a las comunidades agrarias, aunque las medidas que tendieron a ello fueron menos extremosas que las dirigidas a los ejidos.

De nueva cuenta, al igual que con la propiedad privada, Carlos Salinas señalaba la falta de certidumbre en la tenencia de las tierras ejidales y comunales, como una de las causas que lo llevaron a promover la reforma al 27 constitucional, sólo que esa certidumbre adquirió un cariz distinto para los terrenos de la propiedad social. No se trataba, como en el caso de la propiedad privada, de eliminar el reparto agrario, porque ejidatarios y comuneros eran sus beneficiarios directos, sino de promover la titulación, preferentemente individual, de las tierras ejidales, así como gestionar la conversión de las propiedades sociales a un régimen que facilitara los agronegocios.

Para lograr este fin era indispensable que ejidatarios y comuneros pudieran disponer de sus tierras como si fueran bienes privados. Salinas de Gortari argumentaba que la reforma les confería capacidad para decidir sobre su uso, así como la procuración de mayores beneficios con una explotación mercantil en gran escala, eficiente y productiva que aprovechara las ventajas competitivas del mercado mundial, para lo cual, de forma paralela, se impulsaría la producción de cultivos de exportación que prometían cuantiosos dividendos a los productores. De esta forma, la iniciativa salinista dejaba de lado la función social que desempeñaban ejidatarios y comuneros en la producción nacional de alimentos y, en su lugar, proponía una política dirigida hacia el exterior, basada en la obtención de ganancias individuales de tipo monetario y regida por el mercado global mediante la apertura de las fronteras con fines comerciales.



A diferencia de los propietarios particulares que vieron desaparecer las expropiaciones, lo que de verdad se tradujo en mayores garantías para la conservación de sus tierras y, a diferencia también de los terrenos de las comunidades agrarias a las que de manera explícita se concedió protección, en el artículo 27 reformado, los predios en poder de los ejidatarios iniciaron una dinámica que inauguró la autorización para que sus terrenos fueran vendidos, rentados o hipotecados, con lo cual la propiedad ejidal entraba de lleno al mercado de tierras. Estas medidas implicaron la destrucción de importantes salvaguardas para la preservación de los terrenos ejidales, porque en lo sucesivo éstos dejarían de ser de carácter inalienable, inembargable e imprescriptible, lo que permitía su comercialización y cambio de titularidad, más allá de los derechos sucesorios hasta entonces vigentes.

A partir de 1992, sólo las tierras de las comunidades agrarias conservaron el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable, excepto cuando la asamblea, máximo órgano de decisión de la comunidad, decidiera constituir una sociedad mercantil, como se expondrá más adelante. Así, en la fracción VII ahora vigente se señala: “La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas”<sup>149</sup>. Este precepto se ratificó en la Ley Agraria expedida como complemento a las reformas al 27 constitucional, la cual en su artículo 99 dispuso:

Los efectos jurídicos del reconocimiento de la comunidad son:

- I. La personalidad jurídica del núcleo de población y su propiedad sobre la tierra;
- II. La existencia del Comisariado de Bienes Comunales como órgano de representación y gestión administrativa de la asamblea de comuneros en los términos que establezca el estatuto comunal y la costumbre;
- III. La protección especial a las tierras comunales que las hace *inalienables, imprescriptibles e inembargables*, salvo que se aporten a una sociedad en los términos del artículo 100 de esta ley<sup>150</sup>.

Si bien en este artículo las comunidades agrarias quedaron excluidas del mercado directo de tierras, como no aconteció con los ejidos, en la misma

---

<sup>149</sup> *Constitución Política...*, op. cit., SISTA, 2003, p. 27.

<sup>150</sup> *Legislación Agraria*, (edición de hojas sustituibles), “Ley Agraria”, Andrade, México, 2004, p. 31. Lo resaltado en itálicas es mío.

enmienda se impulsaron otros mecanismos cuya intención expresa fue privatizar la explotación de las propiedades comunales.

En amplias consideraciones, Carlos Salinas de Gortari sostenía que en el campo era cada vez más frecuente encontrar prácticas de usufructo parcelario, renta, asociaciones, mediarías o aparcerías e, inclusive, venta de tierras ejidales; todas ellas, excepto el uso parcelario, eran actividades prohibidas por la ley y constituían algunas de las causales que originaban la privación de los derechos ejidales. El titular del ejecutivo afirmaba que esas prácticas ilegales eran la respuesta encontrada por los campesinos frente “al minifundismo, a las condiciones de pobreza y a las dificultades para acceder a financiamiento, tecnología y escalas de producción rentable”<sup>151</sup>, por ello, era necesario generar las condiciones que autorizaran estos y otros usos más en las tierras de la propiedad social –entre otros, la constitución de sociedades mercantiles– como mecanismos que permitirían a los ejidatarios conseguir mayores recursos y, a la vez, acceder a la protección jurídica de sus tierras, porque tales usos serían legalizados y por consiguiente dejarían de ser prácticas clandestinas al margen de la ley.

De conformidad con la propuesta salinista, aquellos ejidatarios que en el futuro realizaran cualquiera de esas transacciones, estarían en condiciones de adquirir mayores ingresos, acceder a la defensa legal de sus bienes y no enfrentarían el riesgo de perder los derechos sobre sus tierras cuando se tratara de contratos de renta, aparcería o mediaría, ni tampoco verían mermados los beneficios económicos que de manera individual obtendrían por cualquiera de estas vías. Así, en la exposición de motivos el presidente Carlos Salinas argumentaba: “debemos hacerlo porque al no estar jurídicamente amparadas, disminuye el valor del ingreso que obtienen los campesinos por dichas operaciones y pierden la defensa legal de sus intereses”<sup>152</sup>.

Al autorizar los distintos usos comerciales de las tierras ejidales, la reforma salinista sobrepuso el interés particular de aquellos que deseaban optar por cualquiera de estas vías, así como el de los destinatarios de esas transacciones, señalando que con este cambio el campesinado adquiriría plena libertad para disponer de sus bienes, lo que en realidad significó equiparar las tierras ejidales con los terrenos de propiedad privada.

---

<sup>151</sup> *Iniciativa de reforma... op cit.*, p. 197.

<sup>152</sup> *Idem.*

La fracción VII del 27 constitucional instituyó muchas de las nuevas disposiciones que modificaron, tanto la posesión como el uso de las tierras de la propiedad social y fue, también, una de las que mayores acotaciones y cambios sufrió respecto a la propuesta inicial enviada por Carlos Salinas de Gortari a la cámara de diputados; sin embargo, el objetivo político que apuntaba hacia la privatización de esas tierras sí logró imponerse, al menos en términos de ley, ya fuera en su posesión, en su aprovechamiento o en ambos.

Como punto de partida, la fracción VII elevó a rango constitucional la personalidad jurídica de ejidos y comunidades agrarias. Este precepto fue retomado de la *Ley Federal de la Reforma Agraria* hasta entonces vigente y en él se reafirmaba que los núcleos de población eran los propietarios de las tierras con las que habían sido dotados o restituidos, lo que significaba que los terrenos eran de posesión común, porque pertenecían a toda la colectividad, aunque su usufructo podría ser de carácter individual, común o una combinación de los dos, como ya lo expuse en el capítulo anterior.

Si bien en la exposición de motivos, Salinas de Gortari justificaba la reforma al 27 constitucional señalando la falta de seguridad en las distintas formas de tenencia de la tierra, el reconocimiento a la personalidad de ejidos y comunidades agrarias fue una de las modificaciones realizadas a la versión presentada para su discusión y aprobación en la cámara de diputados. Así, después de largas deliberaciones y negociaciones, se aprobó un texto distinto al propuesto inicialmente que se pronunció de manera explícita por garantizar estos dos regímenes de propiedad y ratificar el patrimonio de ejidatarios y comuneros<sup>153</sup>, señalando que el núcleo de población en su conjunto es el legítimo dueño de las tierras ejidales y comunales.

Así, la fracción VII ahora estipula:

Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para las actividades productivas<sup>154</sup>.

---

<sup>153</sup> La adición del primer párrafo de la fracción VII ahora en vigor fue presentada, para su discusión en lo particular, el 5 de diciembre por el diputado Teódulo Martínez Vergara, del Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, incorporando la personalidad jurídica de ejidos y comunidades agrarias. *Diario de Debates*, LV Legislatura, *op. cit.*, núm. 15, México, 5 de diciembre de 1991, s/p. <http://cronica.diputados.gob.mx/> (diciembre 2007).

<sup>154</sup> *Constitución Política...*, *op. cit.*, SISTA, 2003, p. 27.

Conforme a la legislación ahora en vigor, las únicas tierras ejidales que gozan de una protección especial y, por consiguiente, no pueden ser comercializadas, son las de asentamiento humano destinadas a los servicios públicos del núcleo de población, las cuales “conforman el área irreductible del ejido y son inalienables, imprescriptibles e inembargables”<sup>155</sup>. Se trata de los terrenos ubicados en la zona de urbanización que comprenden las áreas comunes del pueblo, esto es: calles, parques y demás predios en los que se procure la prestación de algún servicio a la comunidad. Las demás tierras de uso común también mantendrán ese carácter mientras no sean parceladas ni destinadas a sociedades mercantiles.

En el resto de las tierras ejidales sí se autorizó la ejecución de diversas transacciones comerciales, tanto si se trataba de los solares destinados a la vivienda campesina, como de las tierras parceladas y de uso común ubicadas fuera de dicha zona, de manera que los contratos podían ser a título individual, es decir, que cada ejidatario en lo particular estaría en capacidad de celebrar contratos con particulares o terceros para la compra, venta, renta o hipoteca de sus tierras –solares o parcelas– y también podrían llevarse a cabo convenios que involucraran sólo a una parte de los ejidatarios o a todos ellos como núcleo de población en su conjunto; en este último caso, la comercialización podría abarcar, tanto las tierras de labor, como las de otro tipo, generalmente, terrenos de agostadero, selvas y bosques, cuando así lo acordara la asamblea.

Asimismo, en la fracción VII del 27 constitucional y en el artículo 23 de su ley reglamentaria<sup>156</sup>, se determinó que los ejidatarios podrían adquirir el dominio pleno de sus parcelas, una vez aprobada la solicitud correspondiente por la asamblea del ejido y notificado el Registro Agrario Nacional. Cubiertas estas condiciones, tales predios pasarían a convertirse al régimen privado de propiedad, por lo que dejarían de pertenecer al núcleo de población, como hasta entonces estaba estipulado.

Estas disposiciones encerraron un cambio radical en la organización de las tierras ejidales, porque implicaron valorizar los intereses individuales de los

<sup>155</sup> Véase “Ley Agraria”, *op. cit.*, artículo 64, p. 20.

<sup>156</sup> En ambas legislaciones, se determinó que la asamblea es el órgano supremo de decisión de los núcleos de población ejidal y comunal, en la cual participan todos sus miembros; entre sus facultades, la ley agraria en su artículo 23 estipuló:

V.- *Aprobación de los contratos y convenios que tengan por objeto el uso o disfrute por terceros de las tierras de uso común; [...]*

IX.- *Autorización a los ejidatarios que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de usos común a una sociedad, en los términos del artículo 75 de esta ley.*

*Ibid.*, pp.7-8. Lo resaltado en itálicas es mío.

ejidatarios que decidieran optar por el régimen privado sobre los intereses nacionales, pues liberaba a esos ejidatarios del compromiso social adquirido junto con la adjudicación de las tierras, mediante el cual quedaban obligados a coadyuvar en la producción de alimentos y bienes necesarios para el mejoramiento del nivel de vida de la población del país.

En total oposición a la legislación anterior, que prohibía y sancionaba la falta de explotación directa de la tierra por parte de los ejidatarios, la nueva ley agraria permitió la celebración de todo tipo de contratos entre particulares sin que el resto del ejido participara de la decisión; esta medida significó que cada ejidatario en lo individual estaría en posibilidades de disponer de sus parcelas, como si éstas fueran un bien privado, situación que al cabo de los años tendería a socavar la propiedad social. Desde febrero de 1992, el artículo 79 de la ley reglamentaria del 27 constitucional señala:

El ejidatario puede aprovechar su parcela directamente o conceder a otros ejidatarios o terceros su uso o usufructo, mediante aparcería, mediaría, asociación o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley, sin necesidad de autorización de la asamblea o de cualquier autoridad. Asimismo podrá aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades tanto mercantiles como civiles<sup>157</sup>.

La parcelación y privatización de las tierras de la propiedad social fue una decisión impulsada a través de muchas otras medidas. Así, por ejemplo, los artículos 103 y 104 de la ley agraria hoy vigente permiten la conversión del régimen ejidal y comunal entre sí, o bien, la transformación de sólo una parte de los mismos al régimen comunal o ejidal, según correspondiera, mediante la aprobación de dos terceras partes de los asistentes a la asamblea<sup>158</sup>, en tanto que los ejidatarios o comuneros inconformes con el cambio propuesto podrían conservar el ordenamiento anterior, siempre que formaran un grupo no menor a 20 miembros. De este modo, la enmienda del presidente Carlos Salinas tendió a favorecer la desagregación de las tierras de los núcleos campesinos, porque promovió el rompimiento de la unidad de ejidos y comunidades al permitir su subdivisión en dos formas distintas de tenencia y organización de las riquezas hasta ese momento comunes.

Así, la enmienda salinista impulsó el fraccionamiento de las tierras de la propiedad social tanto en grandes como en pequeñas proporciones. En el

---

<sup>157</sup> *Ibid.*, (artículo 79), p. 25.

<sup>158</sup> Esta normatividad quedó instituida en el artículo 27 de la nueva ley agraria.

primer caso, la disolución de la unidad productiva de ejidos y comunidades agrarias operó subdividiéndola en estos dos regímenes de propiedad, lo cual tendría severas consecuencias en cuanto a la reorganización y redistribución de los terrenos y sus correspondientes actores campesinos, quienes adquirirían la condición de ejidatarios o comuneros de conformidad con el régimen al que se hubieran adscrito, además de implicar la realización de profundos cambios en su estructura administrativa, su funcionamiento, la designación de las autoridades respectivas y, por supuesto, en el ordenamiento y acceso a las tierras.

Por otro lado, además de la segmentación en gran escala, la reforma al 27 constitucional fomentó también los derechos individuales mediante la delimitación y parcelación de los terrenos en el interior de los ejidos, de manera que los ejidatarios podrían poseer y usufructuar sus parcelas en forma individual y adquirir una administración de índole privada cuando la asamblea acordara otorgar el dominio pleno sobre las parcelas, lo que conduciría a su separación definitiva del régimen ejidal.

Las nuevas disposiciones abrieron, pues, toda una gama de posibilidades para que las tierras de la propiedad social entraran en un ciclo de redistribución y reordenamiento, que apuntaron hacia su desintegración o descomposición, pues al permitir la fragmentación de ejidos y comunidades, se modificaría también la participación de comuneros, ejidatarios o *ejidatarios con pleno dominio*, como eufemísticamente se les denominó a quienes la asamblea concediera el título individual sobre sus parcelas ejidales.

La reforma del presidente Carlos Salinas de Gortari a la legislación agraria fue una decisión sumamente estudiada y calculada, que intentó ocultar la intencionalidad política de convertir a los ejidatarios en propietarios, porque ni en la exposición de motivos, ni en el artículo 27 reformado, ni tampoco en la ley agraria, se hace mención explícita alguna a la calidad de propietarios particulares que adquirirían quienes optaran por la delimitación y separación de su parcela del régimen ejidal; por el contrario, cuando se hace referencia a esta situación se emplea la denominación de *ejidatarios con dominio pleno*, cuando en realidad se trata de la disolución de esa relación, por lo menos respecto a las tierras parceladas, las cuales dejarían de ser ejidales cuando la asamblea lo hubiera acordado y el ejidatario solicitara su baja en el Registro

Agrario Nacional, quedando sujetas a las normatividades del derecho común, cuyo objeto es, precisamente, regular la relación entre particulares<sup>159</sup>.

La enmienda salinista pretendió esconder el cambio de condición de los titulares de esas tierras, en tanto que la reforma no introdujo un nuevo régimen de propiedad, antes bien estimuló la posesión y el uso privados de esta riqueza natural. De igual forma, la ley agraria trató de restarle importancia a este hecho, al señalar que el dominio pleno o la enajenación de las parcelas ejidales no implicaba, necesariamente, la disolución de la calidad de ejidatario, debido a que aún podían subsistir sus derechos respecto a los terrenos de uso común, de manera que sólo cuando éstos dejaran de existir entonces sí se perdería por completo esa condición. En este caso el comisariado ejidal adquiría la responsabilidad de notificar al Registro Agrario Nacional la separación definitiva del ejidatario<sup>160</sup>.

Si bien es verdad que quienes mudaran sus parcelas al régimen privado aún podrían conservar su condición de ejidatarios —en virtud de su participación en la explotación de las tierras de uso común—, también lo es que al adoptar el dominio pleno de sus tierras, se convertirían en propietarios privados, situación que no aparece señalada en ningún lado, ni en el discurso del presidente Carlos Salinas, ni en la Carta Magna, ni en la promulgación de las leyes que complementaron la reforma. El artículo 27 en su fracción VII ahora señala:

La ley [...] igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal *otorgará al ejidatario el dominio* sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley<sup>161</sup>.

Por su parte, la ley agraria en su artículo 23 ratifica:

Serán de competencia exclusiva de la asamblea los siguientes asuntos: [...]

---

<sup>159</sup> En los casos en que se adoptara el dominio pleno, el Registro Agrario Nacional expedirá el título de propiedad correspondiente, el cual quedaría inscrito en el Registro Público de la Propiedad de la localidad que se tratara. Véase “Ley Agraria”, *op. cit.*, (artículo 82), p. 26.

<sup>160</sup> El cambio de condición de los ejidatarios con dominio pleno se trata en el artículo 23 y en la sección sexta, artículos 76 a 86 de ley agraria vigente desde 1992.

<sup>161</sup> *Constitución Política... op. cit.* SISTA, 2003, p. 27.

IX. Autorización a *los ejidatarios que adopten el dominio pleno* sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad, en los términos del artículo 75<sup>162</sup>.

La referencia más cercana al cambio de condición de los ejidatarios con dominio pleno, como siempre se les designa, es la contenida en el artículo 83 de la Ley Agraria, y si bien nunca se le denomina por su nueva condición de pequeños propietarios, al menos alude a la separación del ejidatario de dicho régimen y a la conservación del estatus legal del resto del ejido. Así, el artículo citado estipula:

La adopción del dominio pleno sobre las parcelas ejidales no implica cambio alguno en la naturaleza jurídica de las demás tierras ejidales, ni significa que se altere el régimen legal, estatutario o de organización del ejido.

La enajenación a terceros no ejidatarios tampoco implica que el enajenante pierda su calidad de ejidatario, a menos que no conserve derechos sobre otra parcela ejidal o sobre tierras de uso común, en cuyo caso el comisariado ejidal deberá notificar la separación del ejidatario al Registro Agrario Nacional, el cual efectuará las cancelaciones correspondientes<sup>163</sup>.

En la misma fracción VII del 27 constitucional, se adicionó un nuevo párrafo a la propuesta original que fomentó el régimen privado de propiedad en sus dos aspectos: posesión y uso. Esta adición fijó límites en cuanto a la adjudicación individual de los terrenos ejidales y, siguiendo la misma línea de argumentación anterior, destacó el estatus de ejidatario sin mencionar que éste potencialmente adquiriría el carácter de pequeño propietario cuando, además de la adjudicación, optara por la titulación individual de sus tierras cambiando de régimen de propiedad. El párrafo quinto añadido textualmente establece:

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras a favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV<sup>164</sup>.

En cierta forma, el precepto anterior facilitó la concentración de las tierras ejidales, pues, aunque se fijaron los mismos límites que a la pequeña

<sup>162</sup> “Ley Agraria”, *op. cit.*, p. 8. Lo resaltado en itálicas es mío.

<sup>163</sup> *Ibid.* p. 26

<sup>164</sup> La adición del párrafo quinto al artículo 27 constitucional fue una propuesta del diputado priísta Celestino Tobanche Alonso. *Diario de los debates...*, *op. cit.*, núm. 15, s/p; *Constitución Política...* *op. cit.*, SISTA, p. 27.



propiedad –100 has. de riego o sus equivalentes–, este cambio concedió beneficios adicionales a los titulares de los derechos ejidales que todavía conservaran relación con el ejido y, también, a aquellos que asumieran la condición de ejidatarios con dominio pleno –más propiamente llamados propietarios privados–, porque la unidad de dotación individual era de 10 has. para las tierras de cultivo de primera calidad, o su equivalente en otras tierras, en tanto que los terrenos de uso común no estaban divididos y por ello, no estaban asignados a ningún ejidatario en lo particular.

Esta reforma abría camino a la acumulación de las tierras ejidales porque, además de las de labor, también podría añadirse la parte proporcional de los terrenos de uso común que fueran parcelados y entregados a título individual, pues la nueva legislación permitió su subdivisión, de manera que sumadas las distintas clases de tierras, el interior de los ejidos también se autorizó la concentración de esta riqueza natural.

La parcelación de las tierras de uso común tuvo otras implicaciones que atentaron contra su propia preservación, porque mientras esas tierras no se parcelaran, seguirían siendo de carácter inalienables e inembargables, cualidades que se perderían cuando se conviniera su subdivisión, por acuerdo mayoritario de la asamblea. La asamblea, como máximo órgano de decisión, estaría en capacidad de cambiar el régimen de explotación común de las tierras –excepto en los bosques y selvas–, o bien, disponer de ellas para la conformación de una sociedad mercantil e incluso promover la disolución total del ejido cuando, además de la solicitud, existiera un dictamen de la Procuraduría Agraria que fundamentara la inviabilidad de dicho régimen de propiedad.

La privatización de las tierras de la propiedad social llevada al extremo, abría así la pauta para destruir los regímenes ejidal y en menor medida comunal, situación que revela hasta qué grado la reforma del gobierno salinista vino a modificar la administración y distribución de la tierra, por lo menos en cuanto a su intencionalidad política, porque en los hechos estos movimientos requieren de mucho más tiempo, así como de una población que lo acepte o se vea forzada a ello.

Cuando el presidente Carlos Salinas presentó su iniciativa de reforma, el tema de la venta de las tierras ejidales y su privatización, fue uno de los más controvertidos. Entre los diputados que apoyaron la iniciativa presidencial de reforma al artículo 27 constitucional se pueden mencionar a varios políticos

activos aún hoy, entre los que sobresalen: del Partido Revolucionario Institucional (PRI) Roberto Madrazo Pintado, Miguel Ángel Yunes Linares, Fidel Herrera Beltrán, César Augusto Santiago Ramírez, Hugo Andrés Araujo, Arturo Montiel Rojas, Ma. de los Ángeles Moreno Uriegas, Pedro Ojeda Paullada y Agustín Basave; del Partido Acción Nacional (PAN) Diego Fernández de Cevallos; Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, Juan de Dios Castro Lozano, Luis Felipe Bravo Mena, Jorge Zermeño Infante, Ana Teresa Aranda Orozco, Francisco José Paolo Bolio y Fauzi Handam Amad. Entre los diputados que se opusieron a la iniciativa destacaron: del Partido de la Revolución Democrática (PRD) Alejandro Encinas Rodríguez, Rosa Albina Garavito Elías, Raúl Álvarez Garín, Gilberto Rincón Gallardo, René Juvenal Bejarano, Cristóbal Arias Solís y José de Jesús Martín del Campo; y del Partido Popular Socialista (PPS) Héctor Ramírez Cuellar<sup>165</sup>.

Impulsores y opositores externaron las motivaciones y las previsiones futuras que se podían esperar como consecuencias de esta medida. Contrariamente a las expectativas de quienes deseaban que las tierras ejidales entraran de manera inmediata al mercado de tierras, por medio de su comercialización directa o con alguno de los otros usos y, también, inversamente a los temores de sus opositores que veían ya realizado el despojo de tierras a ejidos y comunidades, transcurridos 10 años desde la aprobación de la reforma, la superficie de la propiedad social cambió muy poco y aún se elevó ligeramente de 103.3 a 105.1 millones de hectáreas entre 1991 y 2001. Este pequeño aumento de 1.7 millones, menos del 1% del territorio nacional, provino de los litigios agrarios resueltos, porque el reparto se dio por concluido con el cambio constitucional de 1992.

A pesar de que en los últimos dos registros censales no hubo disminución en la superficie ocupada por la propiedad social, pues diez años no fueron suficientes para revertir su crecimiento, las cifras anteriores confirman, por un lado, que los cambios en la tenencia de la tierra necesitan de un periodo mucho más largo, como claramente se pudo observar en el correr del siglo XX y, por el otro, que la entrega de tierras a los núcleos de población en verdad se detuvo, ya que el pequeño aumento consignado abarcó casi dos gestiones presidenciales.

Por lo demás, aun cuando no es posible comparar las propiedades privada y social entre 1991 y 2001, pues en este último año no se realizó el censo

---

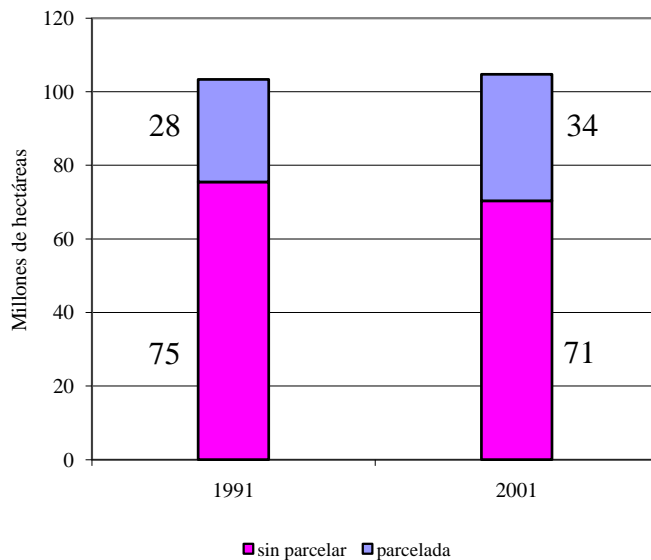
<sup>165</sup> *Diario de los debates*, LV Legislatura, Primer periodo ordinario de sesiones, núms. 14, 15 y 16, (4, 5 y 6 de diciembre 1991, respectivamente).

agropecuario que debía consignar los datos de la superficie privada, con las cifras disponibles ya se pueden observar algunos cambios en la organización y distribución de las tierras, como consecuencia de las reformas salinistas a la propiedad y al ordenamiento político de sus correspondientes actores.

En efecto, la parcelación, que constituye el primer paso hacia la privatización de las tierras de la propiedad social, sí mostró avances significativos en esa misma década, al pasar de 28 a 34 millones de hectáreas, como se ilustra en la gráfica 10, en la que se comparan las extensiones parceladas y sin parcelar de las tierras ejidales y comunales, según cifras de los últimos dos registros censales.

*Gráfica 10*

*Propiedad social parcelada y sin parcelar 1991-2001*



Gráfica propia con información de los censos ejidales de 1991 y 2001.

Como puede apreciarse en la gráfica, el aprovechamiento individual de las tierras de la propiedad social avanzó mucho más rápidamente al interior de los ejidos y las comunidades agrarias que su conversión completa al régimen privado de propiedad, porque mientras que para 1991 la superficie parcelada representó el 27% de la superficie total de ejidos y comunidades, esas mismas tierras alcanzaron el 33% tan sólo una década después, lo cual demuestra que la reforma salinista sí provocó movimientos que repercutieron en la redistribución de las tierras y propiciaron la explotación privada de las mismas. Esta situación representó un avance en cuanto a la disolución del régimen social de la propiedad, porque privatizó el uso de las tierras ejidales y porque una vez delimitadas y parceladas las tierras, los ejidatarios también podrían convertir su posesión a un régimen individual, de manera que la administración de la riqueza común muestra una tendencia hacia la privatización.

Según lo dispuesto en la nueva Ley Agraria, “cuando la mayor parte de las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios, [...] la asamblea podrá resolver que los ejidatarios puedan a su vez adoptar el dominio pleno”<sup>166</sup>. Para llevar a cabo este movimiento, se requerirá acreditar los derechos individuales sobre las tierras con los certificados parcelarios o las resoluciones judiciales que en su caso expidieran los tribunales agrarios, si hubiera algún litigio respecto a la titularidad de las mismas.

Cuando las tierras fueran asignadas a título individual, los ejidatarios podrían continuar usufructuándolas de manera directa para su aprovechamiento y el de su familia, o también podrían concederlas a un tercero por medio de alguna de las transacciones autorizadas –aparcería, renta, asociación, hipoteca e incluso venta– sin que mediara la autorización de la asamblea ni de cualquier otra autoridad y sin que ello implicara la pérdida de los derechos ejidales, como lo establecía la legislación agraria anterior. Al adoptar el dominio pleno sobre sus tierras, éstas cambiarían de régimen convirtiéndose plenamente en propiedades privadas, es decir, que en lo sucesivo, tanto su posesión como su uso, serían de carácter individual y personal, por lo que las mismas quedarían sujetas a las leyes que reglamentan los bienes de los particulares.

Además, deslindadas y adjudicadas las parcelas, sus titulares estarían en capacidad de enajenarlas a otro ejidatario o vecindado del mismo núcleo de población –respetando el derecho de tanto del cónyuge o de los hijos–, para lo

---

<sup>166</sup> “Ley Agraria” *op. cit.*, (artículo 81), p. 26.

cual bastaría presentar un escrito firmado de conformidad entre las partes ante dos testigos que ratificaran la validez de la operación, la cual sería notificada al Registro Agrario Nacional que expediría a su vez los nuevos certificados parcelarios<sup>167</sup>.

Otro ámbito en el que también se advierte una tendencia hacia la privatización fue la sucesión de los derechos ejidales, tanto de las tierras de uso común como de los terrenos parcelados. La legislación anterior consideraba estos bienes como un patrimonio familiar, porque en todos los casos –aun cuando no se hubiera designado sucesor– quien recibía los derechos quedaba obligado a mantener, con los productos de la unidad de dotación, a la mujer legítima que estuviera incapacitada legal o materialmente para explotar las tierras, hasta su fallecimiento o cambio de estado civil y a los hijos económicamente dependientes del ejidatario original hasta que llegaran a los 16 años de edad; en cambio, en la ley agraria hoy vigente este compromiso no existe más. A partir de 1992, el ejidatario puede designar a cualquier persona como beneficiaria de sus tierras y de los demás derechos ejidales, pero junto con ellos no se adquiere la responsabilidad de sostener a la familia del ejidatario original, de manera que el sentido de comunidad que procuraba el sustento del núcleo familiar se rompió y adoptó un acepción individual más que social, lo cual también implicó alterar los vínculos y lazos que mantienen esas comunidades.

La legislación ahora en vigor determinó que cuando no se hubiera nombrado sucesor, en primer lugar, los derechos se concederán al cónyuge, concubina o concubinario; pero si existe más de un heredero –por ejemplo varios hijos– y al cabo de tres meses éstos no logran llegar a un acuerdo respecto de quién gozará de los mismos, entonces el Tribunal Agrario dispondrá su venta en subasta pública y repartirá los beneficios en partes iguales entre aquellos con derecho a heredar<sup>168</sup>. Asimismo, en los casos de ausencia total de sucesores, el mismo tribunal tramitará la venta de esas tierras al mejor postor entre los ejidatarios y vecindados, y las utilidades serán entregadas al núcleo de población. En ambas situaciones, es de llamar la atención que las soluciones planteadas ponderan más las transacciones comerciales y la obtención de recursos monetarios que el fomento al trabajo agrícola, la atención a la demanda de otros solicitantes de tierra y la vida comunitaria del núcleo de

---

<sup>167</sup> *Ibid.*, (artículo 80), pp. 25-26.

<sup>168</sup> *cf.* “Ley Agraria”, *op. cit.*, (artículos 18 y 19), pp. 5 y 6 y “Ley Federal de la Reforma Agraria”, *op. cit.*, (artículos 82 y 83), pp. 796-797.

población, como estaba dispuesto en la ley anterior<sup>169</sup>, porque la tierra dejó de considerarse como la fuente para la satisfacción de las necesidades alimentarias para convertirse en una mercancía entregada a quien hiciera la mejor oferta de dinero, lo cual significó un profundo cambio en los principios que regían su administración, pues el acceso a las tierras pasó a depender de los recursos económicos con que se contara.

Por otro lado, la reforma impulsada por el presidente Carlos Salinas eliminó las causales que hacían referencia a la pérdida de los derechos ejidales por no cumplir con la obligación de cultivar las tierras durante dos años seguidos; por falta de trabajo cuando se hubiera acordado la explotación colectiva; por no ser cultivadas de manera personal y directa cuando estuvieran parceladas; por enajenarlas, arrendarlas o practicar la aparcería; por incumplimiento en la manutención de la familia del ejidatario fallecido que no hubiera designado sucesor; tampoco se conservaron las causales que aludían al acaparamiento de tierras y su explotación con fines ilícitos, tales como sembrar o permitir que se sembraran estupefacientes<sup>170</sup>. En la Ley Agraria de 1992, únicamente se hace referencia a la pérdida de derechos ejidales por la cesión legal de los derechos parcelarios y comunes; por la renuncia voluntaria a los mismos o por una sentencia jurídica en sentido negativo cuando existiera alguna querrela sobre la ocupación y explotación de las tierras<sup>171</sup>.

La enmienda salinista evoca una situación muy similar a la desamortización<sup>172</sup> de los bienes de manos muertas llevada a cabo en el siglo XIX, cuyo desenlace fue la concentración de grandes extensiones en un reducido número de particulares, nacionales y extranjeros, que pasaron a ocupar los terrenos de las asociaciones religiosas y de las comunidades indígenas, a las que se obligó a titularlos como propiedad privada entre los miembros de la comunidad<sup>173</sup>,

<sup>169</sup> Véanse los artículos 72 y 84 de la “Ley Federal de la Reforma Agraria”, *op. cit.*, p. 795.

<sup>170</sup> *Ibid.*, artículo 85.

<sup>171</sup> “Ley Agraria”, *op. cit.*, (artículos 20 y 48), pp. 6 y 16, respectivamente.

<sup>172</sup> “Desamortizar, vocablo de influencia económica, significa poner en movimiento capitales o inmuebles que se mantenían inactivos, es decir estáticos o en ‘manos muertas’, sin producir rédito o ganancia alguna. Con este acto de autoridad se les libera jurídicamente, abriéndoles la posibilidad de incorporarse al comercio y de obtener o acrecentar su renta”. Juan Carlos Pérez Castañeda, “La regulación y la desamortización de la propiedad (comentarios al PROCEDE)” en Julio Moguel, (coord.) *Propiedad y organización rural en el México Moderno. Reformas agrarias, movimiento rural* y PROCEDE, Juan Pablos, p. 59. Las tierras de los ejidos y las comunidades agrarias sí se han destinado a la producción agropecuaria nacional, por ello estrictamente no caen dentro del rubro de tierras inactivas, aunque el fin de su actividad no ha sido la obtención de ganancias de tipo monetario, sino la satisfacción de las necesidades alimentarias del país; sin embargo, la enmienda salinista al régimen de propiedad de la tierra promovió múltiples medidas con el fin de liberar la comercialización de los terrenos ejidales y comunales en aras de lograr mayores beneficios mercantiles.

<sup>173</sup> Desde las leyes de desamortización (1856), la Constitución de 1857, y muy destacadamente con la ley sobre colonización y compañías deslindadoras (1883), así como con la ley sobre ocupación y enajenación de

sólo que en los albores del siglo XXI, serían únicamente las tierras de la propiedad social las que entrarían en un proceso de redistribución y, como entonces, los reajustes tenderían hacia privatizar las tierras por medio de una amplísima variedad de mecanismos que modificarían tanto su posesión como su uso.

En su argumentación, el presidente Salinas de Gortari insistió en resaltar las supuestas ventajas que traería la flexibilización en el uso de las tierras de la propiedad social, entre ellas: permitir su venta, renta, asociación, hipoteca o cualquier otro procedimiento que preponderara el interés individual de aquellos que optaran por la explotación privada de las tierras, como el medio que conduciría a la modernización, el progreso y la capitalización del campo.

Por ello, en el reformado artículo 27 y en su nueva ley reglamentaria, Salinas de Gortari dispuso de una abundante cantidad de cambios legislativos con el propósito de poner en circulación las tierras ejidales y comunales, aduciendo la situación de atraso imperante en el ámbito rural como la justificación que obligaba a buscar una mayor rentabilidad y una producción eficiente y lucrativa, donde se promovieran los negocios agropecuarios y la obtención de ganancias de tipo monetario. Muy lejos quedaba ya el proyecto nacionalista asociado con la satisfacción de las necesidades, la soberanía alimentaria y el reparto agrario a los núcleos campesinos de población con el que México logró recuperar su patrimonio territorial, para en su lugar dar cabida a un proyecto dirigido hacia el exterior, donde los intereses privados, especialmente de los grandes inversionistas extranjeros, acabarían teniendo una enorme incidencia en el diseño de las políticas agropecuarias, lesionando la independencia en un rubro tan delicado como la procuración de alimentos para la población.

Es verdad que gran parte del campo mexicano vive en un estado de miseria, lo cual constituye una insoslayable y cruda realidad, pero presuponer que la causa de ello se encuentra en el régimen social de la propiedad es atribuirle

---

terrenos baldíos (1894), los pueblos o grupos indígenas que mantenían el régimen de propiedad comunal vieron ampliamente mermado su territorio, porque en esas reglamentaciones estaba proscrito que aquellos tuvieran y explotaran tierras de forma común, de manera que se ordenó su reparto y titulación bajo la figura de propiedad privada. En algunos casos, los campesinos vendieron sus tierras a los hacendados; en otros, fueron despojados de sus terrenos mediante denuncias que señalaban la existencia de predios comunes y por cuyo conducto el denunciante adquiría preferencia para comprarlos y, en algunas otras ocasiones más, sus tierras fueron declaradas baldías, sujetas de ser colonizadas y erróneamente deslindadas. Estas medidas promovieron la privatización de las tierras de las comunidades y provocaron la destrucción de las propiedades de los pueblos. Véase José Luis Calva, *La disputa por la tierra. La reforma del artículo 27 y la nueva Ley Agraria*, Fontamara, pp. 30-34.

una responsabilidad que la misma experiencia se ha encargado de desmentir, pues mientras fluyeron los recursos para apoyar la producción campesina, el agro mostró asombrosos niveles de crecimiento; por el contrario, al abandonar el campo al esfuerzo e iniciativa individual de ejidatarios y comuneros representa una riesgosa apuesta contra la independencia y la soberanía nacional, porque al no disponer de medios suficientes para producir, ejidatarios y comuneros se enfrentarán a la posibilidad de perder sus propiedades, además, al dar prioridad a los cultivos de exportación en aras de obtener ingresos monetarios, México continuará importando granos básicos para satisfacer la demanda interna de alimentos, lo cual nos coloca en una situación francamente vulnerable ante el exterior.

En el siguiente apartado abordaré los cambios legislativos relativos a la constitución de las sociedades mercantiles, que fue otro mecanismo de la iniciativa salinista mediante el cual se promovió la privatización y especulación de las tierras de la propiedad social, tanto en su posesión como en su usufructo.

### **Sociedades mercantiles**

La privatización de la propiedad social, emprendida por el presidente Carlos Salinas de Gortari, aún habría de incluir otras transformaciones más que tenderían a cambiar radicalmente la administración de las tierras ejidales y comunales, así como la participación de sus correspondientes actores políticos, dando lugar a la reorganización de nuestro régimen político.

En la exposición de motivos a la iniciativa de reforma al 27 constitucional, el titular del ejecutivo argumentó que la situación de atraso, marginalidad y pobreza prevalecientes en el campo mexicano, obligaban a tomar medidas y emprender cambios al marco legislativo en la búsqueda de una mayor rentabilidad en la producción agrícola nacional. En su diagnóstico sobre la situación del campo, el presidente Salinas de Gortari ponía el acento, precisamente, en la falta de rendimientos de ese sector y resumía este hecho señalando que, al momento de la presentación de la iniciativa, quienes se dedicaban a las labores del campo representaban el 25% de la población total, estimada en alrededor de 82 millones de habitantes, la cual generaba menos del 10% del producto nacional<sup>174</sup>.

---

<sup>174</sup> “Iniciativa de reforma al artículo 27..., *op. cit.*, pp.192 y 197. <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo>. (diciembre 2007).



En la misma exposición de motivos Salinas de Gortari indicaba que parte importante de la producción agrícola nacional se sustentaba en el *minifundio*, como se denominó desde 1982 a las tierras de temporal de menos de cinco hectáreas, las cuales son poseídas y explotadas por la mayoría de los productores tanto en parcelas ejidales como en pequeñas propiedades. En el minifundio, continuaba Salinas, “se presentan estancamiento y deterioro técnico que se traducen en producción insuficiente, baja productividad, relaciones de intercambio desfavorables y niveles de vida inaceptables. Por ello, la mayoría de los productores y trabajadores rurales viven en condiciones de pobreza”<sup>175</sup>.

Frente a este diagnóstico, la propuesta salinista consistió en crear las condiciones legales que permitieran la constitución de sociedades mercantiles, mediante la asociación de ejidatarios y comuneros entre sí, con pequeños propietarios, el Estado, o con inversionistas extranjeros, como el medio que permitiría capitalizar al campo y organizar la producción a gran escala para que el agro mexicano entrara de lleno a la modernización. Respecto a ello, el ejecutivo afirmaba:

La decisión de cambiar [...] está tomada; es nuestra. No sucede en el vacío ni en el aislamiento, está inserta en una transformación mundial de inmensas proporciones. No podemos ni queremos quedarnos fuera de este gran proceso<sup>176</sup>.

A partir del 6 de enero de 1992, fecha en que entraron en vigor las reformas al 27 constitucional, las sociedades mercantiles por acciones podrían adquirir propiedades o fincas rústicas para desarrollar actividades agropecuarias y forestales. Esta disposición se opuso totalmente a lo establecido con anterioridad en la fracción IV, que era uno de los pocos postulados que no habían sufrido ningún tipo de modificación a lo largo de 75 años, desde su promulgación en 1917, de manera que figuró entre una de las más radicales, tanto por su contenido, como porque involucró a los tres regímenes de tenencia de la tierra reconocidos en el país.

En la versión original de 1917 y hasta la aprobación de la enmienda salinista, el artículo 27 en su fracción IV, de manera explícita prohibía a las sociedades comerciales por acciones adquirir, poseer o administrar terrenos rústicos si sus

---

<sup>175</sup> *Ibid.*, 197.

<sup>176</sup> *Ibid.*, p. 193.

actividades estaban vinculadas con labores agrícolas, esto es, las sociedades tenían proscrita la explotación directa de las tierras agropecuarias con fines esencialmente lucrativos, hacer negocios con la producción y obtener ganancias de tipo monetario a partir del aprovechamiento de las tierras y la comercialización de sus frutos, lo cual se había planteado como un intento para evitar que las asociaciones religiosas y las sociedades comerciales lucrarán con la producción de alimentos.

Al igual que como había sucedido con la fracción VII, la IV también tuvo algunas modificaciones respecto a la propuesta original remitida por el ejecutivo a la cámara de diputados<sup>177</sup>. La razón principal fue que en su iniciativa el presidente Carlos Salinas de Gortari dejó a la ley reglamentaria los límites territoriales que habrían de tener las sociedades comerciales por acciones, uno de los asuntos más controvertidos durante el mes transcurrido entre la presentación de la iniciativa y su aprobación.

En la iniciativa salinista la fracción IV únicamente establecía:

Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto. La ley reglamentaria regulará los límites de la propiedad territorial que deberán tener las sociedades de esta clase que se dediquen a actividades agrícolas, ganaderas o forestales, así como su estructura de capital y su número mínimo de socios; a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad se *ajusten* en relación con cada socio a los límites de la pequeña propiedad<sup>178</sup>.

La fundación de sociedades comerciales bajo la figura de consorcios transnacionales o compañías concentradoras, mejor conocidas como *holdings*, levantó muchas inquietudes ante la expectativa de que éstas representaran la manifestación modernizada del latifundio y, si el finiquito del reparto agrario significaba ya una derrota para los actores campesinos pobres, la posibilidad de que a través de las asociaciones mercantiles se volviera a concentrar la propiedad de la tierra, como había sucedido en el siglo XIX, fue un anuncio que dio la voz de alarma, porque fue entonces cuando las oligarquías

---

<sup>177</sup> La iniciativa de Carlos Salinas a la fracción IV tiene varias diferencias respecto a la que finalmente fue aprobada. Aparte de la ausencia de límites en la extensión de las sociedades mercantiles, cuando se alude a la intervención de los socios o accionistas, en la propuesta salinista se habla de *ajustes* en relación con los límites de la pequeña propiedad, mientras que el texto aprobado puntualiza que la participación de cada uno *no excederá* tales límites. *Ibid.*, p. 204.

<sup>178</sup> “Iniciativa de reforma al artículo 27...” *op. cit.*, p. 205.

terratenientes, nacionales y extranjeras, acabaron como propietarias de la mayoría de las haciendas y las tierras del país, en tanto que, en los umbrales del siglo XXI, las empresas comerciales, las sociedades anónimas, se presentaban como el medio de acción mercantil y financiero en virtud del cual se vislumbraba una potencial concentración de tierras, pero ahora bajo el dominio y la explotación de grandes compañías transnacionales.

Ante el rechazo de muy distintos actores<sup>179</sup>, quienes claramente se opusieron a la reedición moderna del latifundismo y quizá para no poner en riesgo la iniciativa en su conjunto, el gobierno de Carlos Salinas se vio obligado a negociar y hacer algunas precisiones. Así, la enmienda aprobada especificó que la superficie de tales sociedades no podría exceder de 25 veces la extensión fijada como pequeña propiedad (según lo señalado en la fracción XV), y que la participación de cada socio tampoco podría sobrepasar los límites asignados a la misma pequeña propiedad, con lo cual se pusieron algunas restricciones en las condiciones que habrían de cubrirse para lograr su constitución.

Tras un largo y acalorado debate, finalmente, se aprobó la reforma a la fracción IV con la propuesta de adición de dos párrafos presentados por la diputada panista Patricia Alina Terrazas Allen y secundada por Juan de Dios Castro Lozano, quedando como sigue:

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

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

---

<sup>179</sup> Proscribir de manera clara los latifundios fue una demanda que alcanzó consenso entre prácticamente todos los actores campesinos que se movilizaron a partir de la iniciativa de la reforma al 27 constitucional. Como ejemplo, puede tomarse el *Manifiesto campesino*, tema que retomaré más adelante.

La propia ley establecerá los medios de registro y control necesario para el cumplimiento de lo dispuesto en esta fracción<sup>180</sup>.

La constitución de las sociedades mercantiles significaba poner en marcha, a través de mecanismos financieros, una lógica empresarial que pasaría por la parcelación y privatización de las tierras, porque a partir de 1992 ejidatarios y comuneros podrían disponer de los terrenos de uso común y de sus parcelas, como aportación de capital, usando el valor monetario de sus terrenos en la constitución de una empresa o sociedad. Esta conversión a capital se realiza con la emisión de acciones tipo “T”, las cuales representan el valor de cambio y, llegado el caso, la posesión futura de las tierras, porque si se eliminara la sociedad, el que poseyera acciones tipo “T” podría tener parte de la tierra.

En efecto, la Ley Agraria en su artículo 127 señala:

Las acciones o partes sociales de serie T no gozarán de derechos especiales sobre la tierra ni de derechos corporativos distintos a las demás acciones o partes sociales. Sin embargo, al liquidarse la sociedad sólo los titulares de dichas acciones o partes sociales tendrán derecho a recibir tierra en pago de lo que les corresponda en el haber social<sup>181</sup>.

La asamblea ejidal o comunal es la instancia que aprobará la cesión de las tierras de uso común que podrán ser aportadas para la constitución de una sociedad mercantil o civil; asimismo la ley determinó al discutirse este tema, la asamblea deberá contar con la presencia de notario público y un representante de la Procuraduría Agraria, institución que previamente debió haber analizado el proyecto de inversión y opinado sobre su viabilidad, así como respecto a los términos y condiciones de participación de los ejidatarios y comuneros. La asamblea también se encargará de resolver sobre la titularidad de las acciones, esto es, si éstas pertenecerán al núcleo de población en su conjunto, o bien a cada ejidatario o comunero en lo particular, según la proporción de tierras otorgadas a la sociedad<sup>182</sup>.

Con la constitución de sociedades mercantiles, ejidos y comunidades entraban de lleno a la privatización de las tierras de uso común, porque al autorizar su inversión en una sociedad comercial, dejarían de ser inalienables, imprescriptibles e inembargables. Este hecho tiene relevancia porque señaló el

<sup>180</sup> *Constitución...*, *op. cit.*, SISTA, p. 26.

<sup>181</sup> “Ley agraria”, *op. cit.*, artículo 127, p. 41.

<sup>182</sup> *Ibid.*, artículos 23 y 75, pp. 7-8 y 23-24.

ingreso de las tierras agropecuarias y forestales sujetas a régimen social de propiedad al mundo de la especulación financiera y comercial.

Si bien autorizar las sociedades mercantiles señaló un cambio singular en la organización y administración de las tierras rurales, a 15 años de distancia sus avances se aprecian más en términos cualitativos que cuantitativos, porque según cifras del Registro Agrario Nacional, entre 1992 y junio de 2007, en el país se establecieron un total de 66 sociedades –65 de ellas comerciales y sólo 1 de carácter civil–, “que en su conjunto son propietarias de 165,513 has.”<sup>183</sup>. A pesar de que estas cifras comprendieron una superficie más bien pequeña, no dejan de ser significativas, porque marcan el inicio de esta nueva forma de explotación de las tierras agropecuarias en el país y, como se pudo constatar con el correr del siglo XX, las modificaciones en la posesión y el uso de la propiedad son movimientos que requieren de mucho más tiempo.

Por otra parte, la reforma salinista autorizó otra modalidad más en cuanto al uso comercial y especulativo de las tierras de la propiedad social, pues los ejidatarios en lo individual y los núcleos de población, por acuerdo de la asamblea, podrían otorgar la explotación de sus parcelas y terrenos de uso común, respectivamente, como garantía a cambio del financiamiento otorgado por instituciones crediticias, personas y asociaciones con las que se establecieran relaciones comerciales, en cuyo caso podrían celebrar convenios, con una duración de hasta 30 años prorrogables, celebrados ante notario público y notificando al Registro Agrario Nacional. Si los ejidatarios, o la comunidad en su conjunto, incumplían con el pago del crédito obtenido, los acreedores podrían disfrutar del usufructo de las tierras, conforme a los plazos pactados en el contrato, hasta cubrir el monto del financiamiento mediante la resolución que para ello dictaría el tribunal agrario. Cubiertas las obligaciones financieras, el usufructo de las tierras volvería otra vez a sus poseedores originales<sup>184</sup>.

Esta disposición introdujo una tajante modificación respecto a la situación que guardaban las tierras de la propiedad social, ya que a partir de 1992, los ejidatarios podrán correr el riesgo de padecer un embargo en la explotación de sus tierras, por más que se exaltara que no perderían su posesión y seguirían siendo los titulares de los terrenos de uso común y de las parcelas; sin

---

<sup>183</sup> Registro Agrario Nacional, Dirección General de Registro, [http://www.ran.gob.mx/ran/transparencia/Direccion%20general%20de%20registro,%20Actualizacion%20%202007\(Junio\)/sociedades%20propietarias%20de%20tierras%20rusticas.pdf](http://www.ran.gob.mx/ran/transparencia/Direccion%20general%20de%20registro,%20Actualizacion%20%202007(Junio)/sociedades%20propietarias%20de%20tierras%20rusticas.pdf), (diciembre 2007).

<sup>184</sup> “Ley Agraria”, artículos 45 y 46, p. 15.

embargo, este cambio alteró justamente el aspecto que define a toda la propiedad, esto es, su uso, pues de qué sirve poseer un bien si no es posible disfrutar de su aprovechamiento, de manera que de muy poco servirá a los campesinos ser los poseedores de las tierras si no conservan la capacidad para usufructuarlas, pues éstas estarían siendo explotadas por otros hasta cubrir el pago del financiamiento obtenido.

Con todo, este es quizá uno de los pocos cambios legislativos en los que se hace clara referencia a la posesión y el usufructo de las tierras, así como a los límites y prerrogativas que, respecto a ellas, tendrán tanto los ejidatarios como su contraparte acreedora, pues la ley especificó los lineamientos generales que orientarán esas operaciones financieras y sus repercusiones en la administración de las tierras. Así, el artículo 46 de la Ley Agraria dice textualmente:

El núcleo de población ejidal, por resolución de la asamblea, y los ejidatarios en lo individual podrán otorgar en garantía el usufructo de las tierras de uso común y de las tierras parceladas, respectivamente. Esta garantía sólo podrán otorgarla a favor de instituciones de crédito o de aquellas personas con las que tengan relaciones de asociación o comerciales.

En caso de incumplimiento de la obligación garantizada, el acreedor, por resolución del tribunal agrario, podrá hacer efectiva la garantía de las tierras hasta por el plazo pactado, a cuyo vencimiento volverá el usufructo al núcleo de población ejidal o al ejidatario según sea el caso.

Esta garantía deberá constituirse ante fedatario público e inscribirse en el registro agrario nacional<sup>185</sup>.

Tanto en la exposición de motivos enviada por el titular del ejecutivo como en debate parlamentario de los legisladores que secundaron la propuesta de promulgar una nueva Ley Agraria, acorde con la reforma al 27 constitucional, en ambos casos se defendió la autorización para otorgar en garantía el usufructo de las tierras ejidales, como un mecanismo que permitiría capitalizar al campo atrayendo inversiones y tecnologías al sector rural, lo cual presuntamente se traduciría en mayores ingresos para los ejidatarios, porque los recursos monetarios permitirían elevar la producción<sup>186</sup>; sin embargo, no

---

<sup>185</sup> *Idem.*

<sup>186</sup> “Iniciativa de Ley Agraria enviada por el titular del Ejecutivo Carlos Salinas de Gortari a la Cámara de Diputados”, *Diario de los Debates*, LV Legislatura, Año 1, Periodo Comisión Permanente del Congreso de la Unión, núm. 8, 10 de febrero de 1992, p. 5. <http://cronica.diputados.gob.mx/> (noviembre 2007).

hay ninguna reflexión en cuanto al riesgo que significaría hipotecar la explotación de las tierras, ni tampoco se vislumbra previsión futura alguna respecto a la situación que mantendrían aquellos que perdieran el uso de sus predios; posiblemente terminarán de jornaleros agrícolas en sus propias tierras, o bien, emigrarán a las ciudades o a Estados Unidos para resolver su manutención, en tanto se cumple el plazo establecido para saldar sus compromisos financieros y logran volver a disfrutar del aprovechamiento de sus terrenos.

Con este marco legislativo se abrió todo un universo que posibilitaba la imposición de gravámenes en el aprovechamiento de las tierras ejidales, lo que a su vez impediría que éstas pudieran ser explotadas directamente o tuvieran algún otro uso. Por lo demás, esta normatividad supuso que el Registro Agrario Nacional asumiera el padrón prendario de las tierras ejidales, lo cual francamente significaba que esta institución estaría también al servicio de los intereses financieros privados, cuando su función primera consistía en proteger los derechos de la propiedad social.

Con la expedición de la Ley Agraria se instituyeron entonces un conjunto de nuevas normas y condiciones para reglamentar la administración de la propiedad, entre las que pueden distinguirse “fenómenos inéditos en la realidad [mexicana]: jamás se ha visto la hipoteca o el embargo del usufructo de una parcela ejidal o de un ejido. Ahora se verán los embargos al amparo de la ley neoliberal”<sup>187</sup>. Esta medida junto con las demás que promovieron la liberalización de las propiedades sociales, exponen la desregulación gubernamental de las tierras ejidales y en menor medida comunales, porque ante el argumento que los campesinos estarían en capacidad de disponer libremente de sus tierras, el gobierno federal renegó de su responsabilidad en la procuración de una política agraria y agrícola que velara por el interés nacional y la alimentación de la población, dejando a los campesinos en una situación muy vulnerable respecto a la conservación de sus bienes.

En todos los documentos referentes a los cambios legislativos en materia agraria, el presidente Carlos Salinas de Gortari adujo como objetivos centrales de su reforma los principios de justicia y libertad. En torno a estos dos preceptos, en efecto, el titular del ejecutivo desarrolló amplias exposiciones que tendieron a poner el acento en conceder a ejidatarios y comuneros las facultades que les permitirían decidir sobre el uso que desearan conferirle a

---

<sup>187</sup> José Luis Calva, *La disputa por la tierra...*, op. cit., Fontamara, p. 53

sus tierras, como un acto de justicia que los liberaba del tutelaje gubernamental y de las estructuras de control político asociadas al mismo, a la vez que les reconocía sus derechos de propiedad y les proporcionaba garantías jurídicas en la tenencia de sus tierras. Entre otras razones, Salinas de Gortari sostenía: “Los núcleos de población ejidal y comunal demandan autonomía y libertad. Por ello, la transferencia de funciones a los campesinos es un objetivo de la transformación institucional que persigue la iniciativa”<sup>188</sup>.

Si bien por décadas se gestó un ordenamiento político en el que los campesinos se integraron como uno de los principales baluartes de sustentación de los distintos gobiernos, la alianza establecida entre ambos no sólo significó la consolidación de un corporativismo rural fincado en las estructuras organizativas de ejidos y comunidades agrarias, sino que, también trajo consigo importantes beneficios para los actores campesinos, quienes además de tierras recibieron significativos apoyos para la producción, desde obras de riego, apoyos crediticios, fertilizantes, maquinaria y otros recursos adicionales que se canalizaron al campo por medio de múltiples inversiones públicas. Sin embargo, desde el sexenio de Miguel de la Madrid y especialmente en el ejercicio gubernamental de Carlos Salinas de Gortari, el campo entró en un ciclo de abandono caracterizado por el retiro del Estado de las funciones públicas que desempeñaba, porque múltiples empresas y organismos estatales fueron privatizados y el gobierno dejó de canalizar recursos a este sector, con lo cual ejidatarios y comuneros dejaron de percibir subsidios para la producción.

Bajo este contexto, liberalizar las propiedades sociales en cualquiera de sus formas, esto es, autorizar su venta, renta, hipoteca, asociación o algún otro de los usos comerciales autorizados con la reforma al 27 constitucional y su ley reglamentaria, representó una amenaza para la soberanía alimentaria del país, la cual dejó de ser una prioridad que fue aún más desatendida ante el impulso que el gobierno otorgó al cultivo de productos agrícolas de exportación, anteponiendo el interés privado que buscaba ganancias de tipo monetario, más que procurar la autosuficiencia en la producción de alimentos. Además, con este esquema, las grandes agroindustrias transnacionales aumentaron su área de influencia política y económica, porque al invertir capitales en el campo también pasaron a controlar en buena medida el proceso productivo<sup>189</sup>.

---

<sup>188</sup> “Iniciativa de Ley Agraria” *op. cit.*, s/p. <http://cronica.diputados.gob.mx/>, (noviembre 2007).

<sup>189</sup> Este tema puede consultarse en los diversos artículos de la publicación coordinada por Hubert C. de Grammont, *Empresas, reestructuración productiva y empleo en la agricultura mexicana*, Instituto de Investigaciones Sociales /Plaza y Valdés, México, 1999.



Aunque el análisis de las políticas públicas en materia agrícola rebasa los alcances de esta investigación, es indudable que la reforma agraria, (esto es, las modificaciones en los regímenes de propiedad y la participación de los distintos actores campesinos) tuvo una estrecha correlación con el diseño de las estrategias productivas del campo, dirigiéndose ambas a proteger fomentar los intereses privados, como se expondrá en el siguiente apartado.

### **Nuevas prerrogativas de la propiedad privada**

Las reformas de 1992 en la administración y distribución de las tierras, contenidas en el 27 constitucional y en las nuevas leyes complementarias, añadieron una serie de disposiciones que tendieron a otorgar nuevas garantías a los dueños de las propiedades privadas, pues las modificaciones salinistas no sólo suprimieron el reparto agrario, con lo cual los particulares dejaron de correr el riesgo de que sus tierras fueran expropiadas para cubrir la demanda de los núcleos de población, sino que con la reorganización de las tierras que se abrió paso en los últimos años del siglo XX, adquirieron beneficios adicionales por cuanto se flexibilizó el uso que podrían otorgarle a sus propiedades y se les aseguró su posesión.

Lo anterior se confirma por las prerrogativas que la reforma en materia de tierras concedió a los particulares y que tendió a salvaguardar sus intereses individuales. Así, la nueva ley ratificó el precepto proveniente de la reforma alemanista de 1947, en el sentido que los dueños de predios agrícolas y ganaderos que mejoraran la calidad de sus tierras con obras de riego o de cualquier otro tipo, seguirían siendo contabilizadas con la calidad que tenían antes de la mejora, aunque en virtud de ella se sobrepasaran los límites permisibles para la pequeña propiedad en cada caso, pero los propietarios requerían contar con el certificado de inafectabilidad correspondiente para que se les reconociera este derecho. Ahora, desde la aprobación de la reforma salinista, esta disposición es válida para todos aquellos que procuren el mejoramiento de sus tierras y para ello ya no necesitan cubrir ningún otro requisito. Además, la ley reglamentaria dispuso que, a solicitud del propietario, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos podría expedirle un certificado, en el que constara el tipo de calidad que originalmente tenían sus tierras, el cual constituiría *prueba plena*<sup>190</sup>, para que

---

<sup>190</sup>«Ley Agraria», *op. cit.*, (artículo 121), p. 39. Lo resaltado en itálicas es mío.

los particulares tuvieran seguridades de que en el futuro no se pondrían en juego los excedentes en la extensión de sus bienes.

En cierto sentido, este certificado, que sustituyó al de inafectabilidad agrícola y ganadera con el cual se había protegido a los particulares de las afectaciones agrarias asociadas al reparto de tierras, cubre funciones muy similares, porque la legislación hoy vigente también pretende resguardar las inversiones efectuadas por los propietarios en la mejora de sus terrenos, como un mecanismo para atraer capitales, introducir nuevas tecnologías e incentivar la producción agropecuaria nacional, concediéndoles seguridades respecto a que sus inversiones no se verán afectadas y por ello los particulares no perderán sus tierras aun cuando éstas sobrepasaran lo máximos permitidos, según la equivalencia en calidad de las tierras, pues seguirían siendo contabilizadas con su condición inicial.

Junto a estos preceptos, el nuevo marco legislativo también contempló que los dueños de propiedades ganaderas que realizaran mejoras en sus tierras, podrían destinar parte de ellas a usos agrícolas distintos a la producción forrajera para la alimentación del ganado, como estaba autorizado hasta entonces, y al igual que en el caso anterior las mismas se contabilizarían con la calidad previa a la mejora, según las equivalencias dispuestas en la fracción XV del 27 constitucional y en el artículo 117 de su ley reglamentaria.

Así, la Ley Agraria en su artículo 122 señaló:

Las pequeñas propiedades ganaderas seguirán siendo consideradas como tales, aun cuando se dediquen a uso agrícola, siempre que las tierras dedicadas a tal fin hubieran sido mejoradas y cumplan con lo siguiente: [...]

II. Que las tierras dedicadas a uso agrícola, sin fines de alimentación de ganado, no excedan las superficies señaladas en el artículo 117. El límite aplicable será el que corresponda a la clase que tenían dichas tierras antes de la mejora<sup>191</sup>.

Estas medidas favorecieron a los particulares, porque las propiedades ganaderas antes únicamente tenían autorizado el cultivo de forrajes y la comercialización de los excedentes de producción; si se infringían estas normas sembrando otros cultivos o destinando la producción a fines comerciales, los predios eran reclasificados como pequeña propiedad agrícola

---

<sup>191</sup> *Ibid.*, artículo 122, pp. 39 y 40.

y las tierras restantes podían ser adjudicadas para cubrir la demanda de los núcleos de población<sup>192</sup>; por el contrario, con la reforma del presidente Carlos Salinas de Gortari los propietarios de tierras ganaderas obtuvieron también la facultad de convertirse en propietarios agrícolas sin que sus bienes se vieran afectados. De esta forma, la enmienda salinista buscaba recompensar a los particulares que emplearan recursos en optimizar la calidad de sus tierras, en un intento por incentivar la inversión privada en el campo.

Si bien antes de la reforma salinista ya existían las propiedades agropecuarias, es decir, que los propietarios privados podían destinar parte de sus tierras a la producción y comercialización de cualquier cultivo y además realizar actividades ganaderas en los terrenos de agostadero, la proporción que podían poseer y usufructuar en cada caso, debía sujetarse a los límites señalados en la legislación agraria, sin que en su conjunto rebasaran las dimensiones establecidas para la pequeña propiedad<sup>193</sup>; no obstante, con la aprobación de las reformas de 1992, las propiedades ganaderas mejoradas podrían potencialmente convertirse en propiedades agropecuarias y no aplicarían las restricciones en cuanto a su extensión, según se estipuló en el artículo 121 de la Ley Agraria, mismo que transcribo a continuación:

La superficie de las tierras que a partir de su estado natural hubieran sido mejoradas con obras de riego, drenaje, nivelación o cualesquiera otras ejecutadas por sus dueños o poseedores, continuarán computándose conforme a la clase o coeficiente de agostadero anteriores a la reforma, según se trate de tierras agrícolas o ganaderas, respectivamente.

A solicitud del propietario o poseedor de un predio, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos expedirá certificados en los que conste el coeficiente de agostadero de sus tierras. Dichos certificados harán prueba plena<sup>194</sup>.

Asimismo, la reforma salinista incorporó los cultivos de palma, agave y nopal a aquellos predios agrícolas cuya superficie podría llegar a las 300 hectáreas, y aprobó que en los mismos se intercalara la producción de cultivos diferentes a los originalmente autorizados, sin que por esta causa se modificaran las superficies que para ello habían sido previstas<sup>195</sup>.

---

<sup>192</sup> Ley Federal de la Reforma Agraria, en Díaz de León. *op. cit.*, (artículo 260), p. 829.

<sup>193</sup> *Ibid.*, (artículo 258), p. 828.

<sup>194</sup> “Ley Agraria”, *op. cit.* p.39.

<sup>195</sup> Desde 1947, el artículo 27 constitucional considera como pequeña propiedad los terrenos que no excedan 100 hectáreas de riego o sus equivalentes en otra clase de tierras, así como la superficie de 150 hectáreas si se

La reforma promovida por Carlos Salinas flexibilizó aún más la explotación de los predios privados, porque las propiedades ganaderas también podrían convertirse en propiedades forestales, aun cuando en virtud de este cambio se superarían las 800 hectáreas que la ley agraria dispuso como máximo a la recién fundada pequeña propiedad forestal. Así, el artículo 123 señala: “Cuando las tierras de una pequeña propiedad ganadera se conviertan en forestales, ésta seguirá considerándose como pequeña propiedad, aunque rebase ochocientas hectáreas”<sup>196</sup>. La Ley Agraria definió como tierras ganaderas las utilizadas para la crianza y reproducción de animales y, como forestales, las destinadas al manejo productivo de bosques y selvas.

La superficie de bosques y selvas que podían poseer y aprovechar los particulares ya estaba establecida en la Carta Magna desde mediados del siglo, atendiendo a la equivalencia correspondiente en la calidad de las tierras, pero no es sino hasta febrero de 1992, con la promulgación de la Ley Agraria, que se instituyó explícitamente esta otra modalidad en la organización y explotación de las propiedades privadas, cuya regulación en lo particular quedó plasmada en una nueva Ley Forestal promulgada en diciembre de ese mismo año. Ésta considera “terrenos forestales los que están cubiertos por bosques, selvas o vegetación forestal de zonas áridas”<sup>197</sup>. Asimismo, dicha ley determinó como terrenos de aptitud preferentemente forestal, los que sin tener esa vegetación, por sus condiciones climatológicas, topográficas y de suelo podrían también tener un uso silvícola. El ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, es la autoridad responsable de regular el aprovechamiento de los recursos forestales del país, en lo que se refiere a la producción, protección, conservación y reforestación, para lo cual promoverá la asociación de ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios e inversionistas.

Por otro lado, la reforma al 27 constitucional dispuso algunas restricciones a la propiedad privada y ordenó a los particulares cuyas tierras superaran las dimensiones asignadas como pequeña propiedad, a fraccionarlas y enajenarlas,

---

destina a la producción de algodón y de 300 hectáreas cuando en las tierras se siembre plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, árboles frutales y cocoteros. En la legislación actualmente en vigor este listado se modificó, y en lugar de cocotero, se incorporó la palma, la cual contempla varias especies, pero además se añadieron el nopal y el agave. Cf. *Constitución Política...*, op. cit., Comisión Federal Electoral, 1987, p. 41; *Constitución Política...*, op. cit., SISTA, 2003, p. 29; “Ley Agraria”, op. cit., (artículos 117 y 118), p. 38.

<sup>196</sup> *Idem.*, (artículo 123).

<sup>197</sup> “Ley Forestal”, (artículo 3), en *Legislación Agraria*, SISTA, México, 1995, p. 130.

según los lineamientos que para ello establecerían tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas estatales. En la propuesta enviada por Salinas de Gortari a la cámara de diputados, la fracción XVII otorgaba un plazo de dos años, contados a partir de la fecha en que recibieran la notificación, para realizar los movimientos correspondientes; sin embargo, la enmienda finalmente aprobada redujo ese tiempo a un año, de acuerdo con la propuesta que durante la discusión en lo particular presentara el diputado priísta Bernardo Gutiérrez<sup>198</sup>. Esa misma fracción ratificó que, cubierto ese plazo, la venta se llevaría a cabo en almoneda pública, mientras que su ley reglamentaria precisó que, de llegar a existir dos ofertas económicas iguales, los núcleos de población colindantes tendrían preferencia para adquirirlas.

Los beneficios de la enmienda salinista alcanzaron igualmente a los inversionistas extranjeros, a quienes se autorizó su participación en la constitución de sociedades mercantiles, como quedó consignado en la fracción IV del 27 constitucional y, de manera más particular, en la Ley Agraria. Los inversionistas extranjeros podrían aportar capitales a la constitución de la sociedad comercial y poseer hasta el 49% de las acciones de la serie T, equivalentes al capital aportado en tierras agrícolas, ganaderas o forestales, según quedó establecido en el artículo 130 de esa ley, aunque en ningún caso se permitirá que un individuo o una sociedad, sin importar su nacionalidad, posean más acciones de la serie T que las equivalentes a la superficie de la pequeña propiedad, ni tampoco que la superficie de la sociedad exceda de 25 veces su tamaño.

La constitución de las sociedades mercantiles y la participación de los inversionistas extranjeros, marcó un importante cambio en la organización del campo mexicano, pues significó que la tierra y las riquezas agrícolas, ganaderas y forestales entrarían de lleno en una administración con fines marcadamente comerciales, dejando atrás la política gubernamental que había tendido hacia la autosuficiencia alimentaria. La estrategia salinista consistió básicamente en promover la capitalización y modernización de la producción agropecuaria, así como facilitar la producción a gran escala para aumentar la rentabilidad y obtener mayores recursos monetarios con la comercialización de los cultivos y productos agropecuarios o forestales, tanto para el exterior como para consumo interno. Se trataba, entonces, de incorporar la vida rural al mundo de los negocios, impulsar la constitución de empresas rentables que elevaran la producción y arrojaran ganancias, así como procurar la defensa de

---

<sup>198</sup>. *Diario de Debates*, núm. 13, LV Legislatura, Primer periodo ordinario de sesiones, 3 de diciembre 1991, p. 1290.

los intereses privados de inversionistas nacionales y extranjeros, a quienes la reforma procuró mayores oportunidades flexibilizando la explotación de sus tierras y desregularizando la intervención estatal en lo referente a la producción y comercialización agropecuaria.

Este hecho es significativo, porque los intereses extranjeros tendrían mayor injerencia en el diseño de las políticas productivas del campo mexicano, lo cual abrió aún más la puerta para que el capital extranjero dominara y usufructuara parte de las tierras comprendidas en el territorio nacional, atentando contra la independencia alimentaria y la soberanía política y económica del país, porque los intereses comerciales transnacionales aumentarían su incidencia en el aprovechamiento de las tierras mediante el control del proceso productivo, la transformación y comercialización de los cultivos –situación que ya venía sucediendo, por ejemplo, mediante la agricultura de contrato–, sólo que ahora, al ser socios accionistas, además podrían administrar, usufructuar y poseer terrenos destinados a actividades agropecuarias, lo cual, hasta la aprobación de la reforma, no estaba autorizado.

Como ya lo señalé en el apartado referente a las sociedades mercantiles, ésta fue una de las reformas que mayor rechazo generó, porque la iniciativa original no planteaba límite alguno a la participación extranjera ni tampoco el máximo de tierras –independientemente del régimen de propiedad que mantuvieran– que podían agruparse en la formación de una asociación de esta clase. Tan estos temas presentaron una fuerte resistencia que, incluso el dictamen elaborado por las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales junto con la Reforma Agraria, el cual fue sometido a discusión en la cámara de diputados, planteó modificar la iniciativa presidencial y delimitar la superficie de las sociedades comerciales en un máximo de 25 veces el tamaño de la pequeña propiedad en cualquier clase de tierra, para evitar el acaparamiento de terrenos.

Así, el dictamen señaló:

Como resultado de las aportaciones recibidas de los partidos, líderes campesinos, intelectuales y académicos, se consideró pertinente incluir en la iniciativa, de manera expresa, el límite de superficie que pueden tener las sociedades mercantiles dedicadas a la actividad rural, para aplicar el mismo

principio que informa a toda la materia agraria de impedir concentraciones excesivas perjudiciales al interés general<sup>199</sup>.

Establecer la superficie máxima que podrían poseer y usufructuar las sociedades comerciales, se convirtió en un asunto infranqueable para lograr avanzar en el conjunto de la reforma agraria, porque detrás de las asociaciones se cernía la sombra que amenazaba ser la reedición del latifundismo, ahora bajo la figura de grandes empresas agropecuarias y comerciales –con capital extranjero y nacional–, porque en la propuesta presidencial no se establecieron límites respecto a las tierras que podían explotar. En este sentido, la constitución de las sociedades comerciales tocaba un punto aún muy sensible para nuestra historia y nuestro futuro, pues nos encontrábamos ante la posibilidad de volver a ver una potencial concentración de tierras. Por esta razón, la reforma tuvo que pasar por la delimitación territorial de las sociedades mercantiles, regular las aportaciones de tierras y prohibir de forma explícita los latifundios, tal como finalmente quedó establecido en el primer párrafo de la fracción XV que se adicionó como resultado del debate, con lo cual se dio solución a uno de los principales escollos de la iniciativa presidencial.

Es manifiesto que la reforma salinista privilegió el interés individual sobre el interés social, tanto en las modificaciones legislativas de la propiedad privada, como en las enmiendas que involucraron a los ejidos y las comunidades agrarias, porque en todas ellas hay una clara tendencia por privatizar la riqueza, lo que quiere decir que con independencia de la forma de organización de la propiedad, se antepusieron los intereses individuales y personales, sobre los que contemplaban el bienestar general. Este hecho imprimió un cambio radical en la administración y distribución de las tierras agropecuarias, ya que la enmienda invirtió los vínculos políticos con los que se constituyó el gobierno al término de la revolución, los cuales se apoyaron, primero, en la protección y bienestar de los núcleos de población en tanto que grupo social y, después, en la defensa los derechos individuales de los particulares, pues éstos habían quedado supeditados a aquellos.

Impulsar la propiedad privada no es un acto de gobierno reprobable, en tanto que los particulares cubren funciones fundamentales en la generación de riqueza, la creación de empleos, el desarrollo tecnológico y el comercio, entre otras actividades cuyo origen se alimenta del esfuerzo y la actitud

---

<sup>199</sup> “Dictamen y proyecto de decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos” en *Diario de los debates*, núm. 13, LV, Legislatura Año I, Período Ordinario.

empresaria de individuos que invierten trabajo y arriesgan su capital, por lo que resulta razonable que gocen de la capacidad para recibir una genuina y justa compensación económica como resultado de su iniciativa personal; sin embargo, en un país como el nuestro, con un gran arraigo campesino popular, sostener la administración de la tierra fundamentalmente en los propietarios privados ha implicado dejar desprotegidos a amplios sectores de la población, pues dejó de haber una política de Estado que procurara la alimentación, lo cual ha tenido repercusiones políticas muy graves, pues México sigue sin ser autosuficiente en la producción de granos básicos.

La reforma salinista al 27 constitucional inició, entonces, la cuenta regresiva en el desmantelamiento del régimen de gobierno que surgió como resultado del conflicto armado de principios de siglo, porque las enmiendas legislativas modificaron los preceptos que regulaban tanto la posesión como el uso de las tierras, así como la distribución de los beneficios entre los distintos actores del ámbito rural.

Por último y para cerrar el tema de las reformas agrarias promovidas por el presidente Carlos Salinas de Gortari, en el siguiente apartado abordaré de manera gráfica parte de los amarres políticos que se operaron para lograr la transformación de los regímenes de propiedad, así como la jerarquización de sus correspondientes actores en la organización y estructura del gobierno.

### **Manifiesto Campesino: símbolos del poder**

El ejercicio de la autoridad, sus escenarios, sus simbolismos y parte de lo que le rodea, pueden verse también de manera gráfica. Este apartado ilustra la forma como se operó la reforma al artículo 27 constitucional, hecho que marcó un profundo cambio en nuestro régimen político. ¿Cómo movió Salinas a los actores más importantes de este cambio? ¿Cómo los convenció? ¿Cómo se veían esos actores en carne y hueso modificando la forma de gobierno del país?

Transcurrían los últimos meses del año 1991 bajo el periodo gubernamental de Carlos Salinas de Gortari, cuando, al rendir su tercer informe de gobierno ante el Congreso de la Unión, el 1° de noviembre, el presidente de la república anunció que en fechas próximas enviaría a la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma al 27 constitucional. El anuncio generó diversas expectativas, pues significaba modificar los principios en torno a los cuales se



regulaban la administración, distribución y aprovechamiento de los recursos naturales comprendidos en el territorio nacional. En particular, el anuncio despertó fuertes inquietudes porque ese artículo constitucional rige la forma de organización y distribución de la propiedad de la tierra, causa y principio del movimiento campesino de 1910.

En este apartado presento el análisis e interpretación de varias imágenes y fotografías realizadas con motivo de la firma del *Manifiesto Campesino*, un documento suscrito en Los Pinos, el 1° de diciembre de 1991, exactamente a un mes de la primera mención de cambio al 27 constitucional y, a unos días de que se realizara la discusión y, en su caso, aprobación de la iniciativa de reforma enviada, el 7 de noviembre anterior, por el presidente Carlos Salinas a la Cámara de Diputados.

Firmado ante Carlos Salinas de Gortari por representantes de 268 organizaciones campesinas, en lo sustantivo, el *Manifiesto Campesino* hace suya la iniciativa presidencial de reforma al artículo 27 constitucional. El documento declara explícitamente su apoyo respecto a los cambios al régimen de propiedad contenidos en la iniciativa, e incluso, presenta algunas precisiones a la propuesta impulsada desde la Presidencia de la República, mismas que serán incorporadas en la enmienda constitucional publicada el 6 de enero de 1992 y en la Ley Agraria promulgada un poco después, el 26 de febrero del mismo año.

El evento convocado para la firma del manifiesto estuvo totalmente lleno de simbolismos. Este tema lo abordo en la descripción y análisis de las imágenes, así como en la evocación de algunos hechos históricos recordados durante la celebración del acto. Con el fin de ubicar el significado político –real y simbólico– retomo algunos testimonios publicados por la prensa nacional de aquellos que participaron o atestiguaron el evento y al mismo tiempo, examino la importancia del acto y del documento a partir del análisis de los signatarios, no sin antes realizar una muy breve recapitulación de los contenidos de la reforma al artículo 27 constitucional<sup>200</sup>.

Como punto de partida, la iniciativa dio por terminado el reparto agrario por lo que a partir de entonces se suprimió la obligatoriedad del Estado de dotar de tierras y aguas a los pueblos y comunidades agrícolas que los solicitaran. La enmienda eliminó el texto que atribuía la responsabilidad del Estado en la

---

<sup>200</sup> En el apartado correspondiente a las reformas salinistas, se expuso de manera exhaustiva el contenido de las modificaciones al artículo 27 constitucional.

creación de nuevos centros de población y en la adjudicación de tierras en cantidades suficientes para satisfacer sus necesidades<sup>201</sup>. Así mismo, derogó todas las disposiciones que hacían alusión a asuntos relacionados al reparto agrario, desde la superficie de la unidad mínima de tierras ejidales, pasando por los procedimientos a seguir para obtener la dotación o restitución de tierras, hasta las instancias que habrían de encargarse de la ejecución de las disposiciones agrarias, entre otras<sup>202</sup>.

A partir de la reforma impulsada por Carlos Salinas, las tierras ejidales pueden dejar de tener carácter inalienable, inembargable e imprescriptible y por ello esas tierras pueden ser vendidas, rentadas y dadas como garantía para la obtención de créditos. La iniciativa incluyó la autorización para convertir a propiedad privada las tierras cuyos ejidatarios decidieran adoptar este régimen y autorizó, asimismo, la formación de sociedades mercantiles entre los mismos ejidatarios y comuneros, o bien, con propietarios particulares o con cualquier tercero, incluidos inversionistas extranjeros.

La iniciativa salinista concedía, a su vez, mayores seguridades a los propietarios privados de predios agrícolas o ganaderos, porque al darse por terminado el reparto agrario, sus tierras no serían objeto de expropiación, aun cuando las mismas no estuvieran en explotación, como se establecía en la legislación entonces vigente. La iniciativa original otorgaba un plazo de dos años<sup>203</sup> para que los propietarios vendieran los excedentes en las superficies de sus tierras y ratificaba que las propiedades agrícolas seguirían siendo consideradas como pequeña propiedad cuando sus propietarios realizaran

---

<sup>201</sup> La extensa iniciativa salinista de reforma al artículo 27 constitucional, inició con los cambios al párrafo tercero en cuanto a la condición de la pequeña propiedad y la supresión del reparto de tierras. El texto entonces en vigor decía:

En consecuencia se dictarán las medidas necesarias [...] para el desarrollo de la *pequeña propiedad agrícola en explotación*; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables [...] Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Por el contrario, la ley ahora vigente, por un lado, se refiere a la *pequeña propiedad rural*, la cual ya no está obligada a mantenerse en explotación y, por el otro, elimina las disposiciones que le seguían y regulaban la adjudicación de tierras a los núcleos de población.

cf. *Constitución Política... op. cit.*, Comisión Federal Electoral, 1987, p. 29 y *Constitución Política... op. cit.*, 2003, p. 23.

<sup>202</sup> Salinas propuso suprimir las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI. En el anexo A se pueden consultar las dos versiones del artículo 27 constitucional, antes y después de ser aprobadas las reformas salinistas.

<sup>203</sup> Esta propuesta estaba contenida en la fracción XVII de la iniciativa presidencial, pero el Manifiesto Campesino planteó su reducción a periodo de un año, como finalmente quedó estipulado en el artículo 27 reformado.

mejoras en la calidad de sus tierras y éstas excedieran los límites señalados en la fracción XV, sin que para ello tuvieran que contar con un certificado de inafectabilidad, como estaba estipulado desde la reforma promovida por el gobierno de Miguel Alemán, en 1947.

Si bien las enmiendas hasta aquí mencionadas no fueron las únicas, sí proporcionan un panorama de la profundidad y magnitud del cambio promovido respecto a la administración y distribución de las tierras agropecuarias y su relación con los actores campesinos involucrados en su posesión y explotación, de manera que el ordenamiento político de nuestro régimen de gobierno, esto es, las obligaciones del titular del poder ejecutivo con los distintos actores del ámbito rural, la jerarquización en la atención de sus demandas, así como las salvaguardas eliminadas o concedidas a cada uno de los tres regímenes de propiedad y a sus actores, constituyeron el escenario bajo el cual se realizaría el acto convocado por el mismo presidente Carlos Salinas, para firmar el Manifiesto Campesino, cuyo propósito central fue conseguir un contundente apoyo a su iniciativa de reforma al 27 constitucional, suceso del que reproduzco algunas fotografías, como un testimonio gráfico de este acontecimiento de la vida política nacional.

El acto en el que se realizó la firma del Manifiesto fue un evento cuidadosamente preparado, planeado y calculado a detalle, en el que se echó mano de muchos simbolismos fuertemente arraigados en la cultura nacional y en nuestra historia, pero también fue un acto de autoridad, un acto de gobierno donde el presidente Carlos Salinas logró imponer su iniciativa de reforma, primero entre los representantes de los actores campesinos y pocos días después, aprobada la iniciativa por el Congreso de la Unión, al resto del país.

Voy a tomar como imagen principal la fotografía que he denominado *El presidium* y que presento a continuación:

*Foto 1*  
*El presidium*

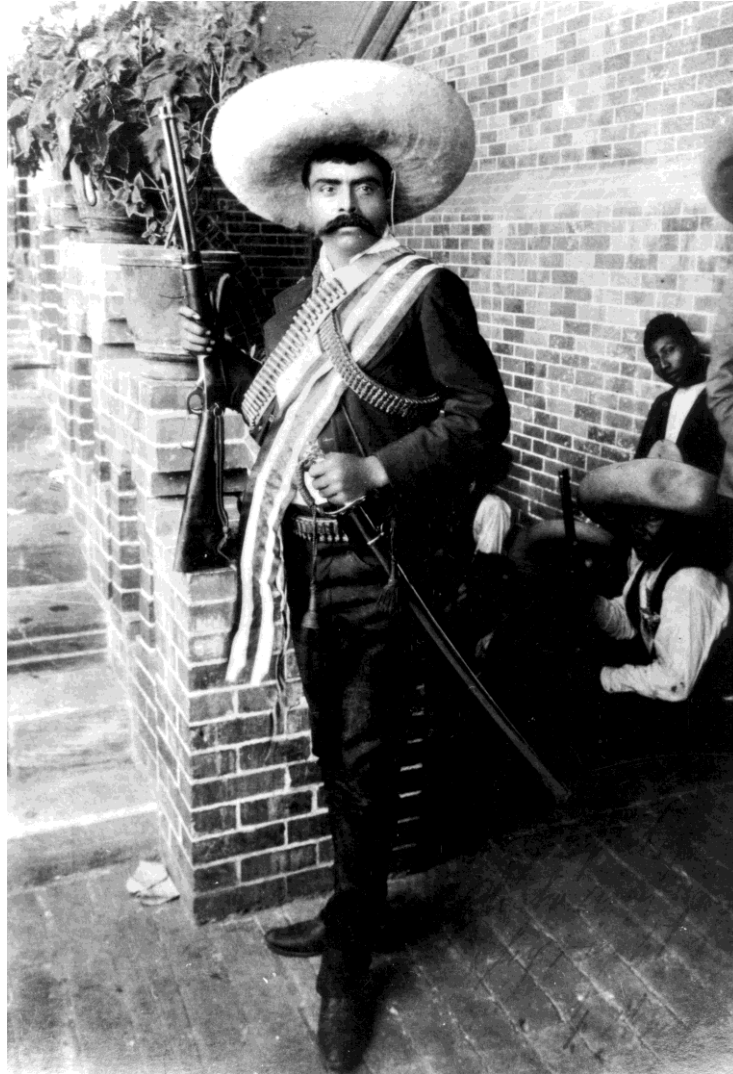


De izquierda a derecha: Teóduo Martínez, Carlos Hank González, Maximiliano Silerio, Carlos Salinas de Gortari, Víctor Cervera, Mario Carrillo, Humberto Serrano y José Córdoba. Al fondo óleo de Zapata de Albanés. Fotografía de Elsa Medina, *La Jornada*, 2 de diciembre de 1991.

El evento para la firma del *Manifiesto Campesino* se llevó a cabo en el salón Adolfo López Mateos, lugar en donde se reunieron alrededor de 800 personas, entre ellas: los dirigentes de las organizaciones campesinas más importantes del país, rectores de universidades agrarias, secretarios y ex secretarios de estado, así como funcionarios públicos del más alto nivel. Como telón de fondo, atrás del presidium, el acto tuvo un óleo monumental con la imagen de Zapata. Esta pintura fue realizada en el año de 1957 por Antonio Albanés García<sup>204</sup> y se basa en una de las fotografías más famosas y difundidas del general Emiliano Zapata y que reproduzco continuación.

<sup>204</sup> Página oficial del pintor Antonio Albanés García:  
<http://www.albanes.net/pintor/index.php/pintura/category/1-obras-retrato.html>. (diciembre 2009)

*Foto 2*  
*Tierra y libertad*



*Emiliano Zapata junto a una escalera, © 63464, Fondo Casasola, SINAFO-Fototeca Nacional*

No existe certeza en torno a la fecha en que fue tomada la fotografía que sirve de modelo a la pintura, aunque por lo general se le data en el año de 1914; sin embargo, en un estudio titulado *Construyendo símbolos - fotografía política en México: 1865-1911*, Ariel Arnal expone diversas razones que lo llevan a concluir que la imagen fue tomada entre 1911 y 1913. De los argumentos expuestos por Arnal resaltan los siguientes: el famoso grabador José Guadalupe Posada, quien fallece en 1913, realizó un grabado<sup>205</sup>, “hermano

<sup>205</sup> El grabado de José Guadalupe Posada apareció publicado en *La Jeringa de Zapata* y contiene un corrido antizapatista. La publicación no está fechada y tiene como referencia imprenta 2ª de la Penitenciaría, N° 29, México.

gemelo” de esta fotografía, mismo que muestro a continuación, el cual tuvo una amplia difusión en la prensa de aquella época, porque “las dificultades técnicas y el elevado costo de la reproducción fotográfica directa sobre el papel de diario”<sup>206</sup>, hicieron del grabado el medio más común para la reproducción de “fotografías” en los periódicos y panfletos de esos años.

*Foto 3*  
*El terror del sur*



*Grabado de José Guadalupe Posada,*  
D.R. © 1996, Fondo de Cultura Económica

Por su parte, recientemente, Mayra Mendoza señaló que la fotografía fue tomada en 1911 y que su primera aparición en medios impresos fue el 16 de abril de 1913, en *El imparcial*. Asimismo, después de un exhaustivo análisis del negativo, rechazó que la imagen fuera captada por el famoso fotógrafo alemán Hugo Brehme, a quien se le había atribuido, ya que en la punta del

<sup>206</sup> Ariel Arnal, *Construyendo símbolos-fotografía política en México: 1865-1911*. Universidad Autónoma de Puebla, en [http://www.tau.ac.il/eial/IX\\_1/arnal.html](http://www.tau.ac.il/eial/IX_1/arnal.html), (agosto de 2007) p. 5.

sable se observa una firma con caligrafía en inglés de un fotógrafo posiblemente llamado F. Mooray o F. Mckay<sup>207</sup>.

La fotografía de cuerpo entero, sin duda una de las imágenes más representativas del Caudillo del Sur, fue tomada en el Hotel Moctezuma, ocupado entonces como cuartel general zapatista en la capital morelense. La fotografía corresponde a tiempos posteriores a la rendición de la ciudad de Cuernavaca en 1911 y, en ella, Emiliano Zapata Salazar posa con aperos de guerra representados por la banda de general, el fusil, las cananas y el sable, que lo colocan ante el reconocimiento político como jefe del movimiento armado.

Ante los ojos del imaginario nacional, especialmente para la población dedicada a las labores del campo, Emiliano Zapata es el líder campesino defensor de las causas populares más sentidas del movimiento revolucionario, las cuales se resumen bajo el lema de *tierra y libertad*.

No es casual el simbolismo que muestra precisamente el cuadro a cuerpo entero de Zapata, quien por lo demás luce el mismo atuendo con el que fue retratado en los años que mayor gloria militar alcanzaría. En ambas imágenes –en la pintura y la fotografía–, Zapata usa un traje de charro, cananas y entrecruzándole el pecho una banda en la que se distinguen los colores de la bandera nacional. En la mano derecha ligeramente levantada, el también conocido como Caudillo del Sur sostiene un fusil, mientras que en la izquierda empuña un sable a la altura de la cintura. Zapata aparece luciendo el tradicional sombrero de ala ancha característico de la época y del atuendo campesino de la región centro-sur del país. En las dos imágenes sobresale el rostro de Emiliano Zapata con su tupido bigote, sus ojos negros y la profundidad de su mirada, con una actitud digna y valiente, elementos todos que han calado fuerte en el imaginario colectivo del campesinado mexicano.

La fecha escogida para la firma del manifiesto, el 1° de diciembre, es otro elemento que también encierra cierto simbolismo, pues ese día, cada seis años en el calendario político nacional, el presidente de la república asume la dirección del gobierno, lo que en un país como el nuestro era algo así como una celebración del poderío presidencial. El año de 1991 corresponde al tercer

---

<sup>207</sup> En noviembre de 2009, la subdirectora de la Fototeca Nacional del Instituto Nacional de Antropología e Historia, Mayra Mendoza, presentó los resultados de una investigación sobre dicha fotografía, los cuales fueron difundidos por la prensa nacional entre el 18 y el 20 de ese mes. También puede consultarse la revista *Alquimia*, núm. 36 editada por el sistema Nacional de Fototecas y la siguiente página electrónica: [http://www.foto-digital.com.mx/famoso-retrato-de-emiliano-zapata-no-es-de-hugo-brehme/\(noviembre 2009\)](http://www.foto-digital.com.mx/famoso-retrato-de-emiliano-zapata-no-es-de-hugo-brehme/(noviembre 2009)).

aniversario del régimen de Carlos Salinas de Gortari, cuando éste ya había logrado legitimarse y cuando el Partido Revolucionario Institucional, para esas fechas el partido gobernante, había recuperado la mayoría legislativa calificada, perdida por primera vez en la historia política durante las cuestionadas elecciones de 1988, en las que se designó al mismo Carlos Salinas de Gortari como titular de la primera magistratura.

Volviendo a la fotografía del presídium, al centro se encuentra el presidente de la república, Carlos Salinas de Gortari, con una actitud triunfalista expresada en sus brazos extendidos, flanqueado por funcionarios del ámbito agropecuario y representantes de organizaciones campesinas nacionales que le aplauden de pie. Algunos de ellos comparten cierta actitud gozosa, mientras que otros, me parece, denotan más bien una actitud de sumisión. A la izquierda del ejecutivo, se encuentra Maximiliano Silerio Esparza, a la sazón senador y secretario general de la Confederación Nacional Campesina (CNC), la organización campesina bajo control gubernamental más importante de México. A su lado, Carlos Hank González, quien para entonces se desempeñaba como titular de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y autor de la tristemente célebre frase: “un político pobre es un pobre político”, que revela con claridad la corrupción de la élite política nacional. Al costado derecho del presidente aparece Víctor Cervera Pacheco, quien ocupaba la cartera de la Reforma Agraria (SRA) y fue uno de los operadores más activos del evento. En el extremo derecho se distingue al asesor de la presidencia y uno de los hombres más cercanos al ejecutivo, José Córdoba Montoya, con una actitud acaso un poco más discreta que los demás mencionados.

Acompañan también al presidente de la república, en el presídium, Teódulo Martínez, ubicado a un lado de Hank González, y Humberto Serrano, éste último aparece con la cabeza baja, junto a José Córdoba; ambos personajes, eran los secretarios generales de la Central Campesina Cardenista (CCC) y de la Confederación Agraria Mexicana (CAM), respectivamente. Entre Cervera Pacheco y Humberto Serrano se encuentra un hombre, Mario Carrillo González, comisariado ejidal de Gabriel Tepepan, municipio de Cuautla, Morelos, quien leyó el *Manifiesto Campesino* aduciendo la representación de todo el campesinado del país.

Por la información consignada en diversos diarios de circulación nacional, sabemos que el extenso presídium estuvo ocupado por 26 personalidades, que incluyeron a los más altos funcionarios del ramo y a los dirigentes o



secretarios generales de las organizaciones que conformaban el Congreso Agrario Permanente (CAP), instancia que agrupaba a organizaciones campesinas oficiales e independientes del gobierno federal, las cuales manejaban cierta agenda en común para los asuntos relacionados con el campo, además de otros dirigentes campesinos no pertenecientes a esa agrupación. La ubicación, junto al presidente de la república, de los dirigentes de las organizaciones campesinas nacionales y regionales más representativas del país, descubría la relevancia del suceso y el carácter campesino del acto, pero además emitía una señal de unidad, porque ahí estaban presentes, en el lugar de honor, casi todos los representantes campesinos del escenario político nacional, quienes habían acudido a la convocatoria del ejecutivo.

El salón estaba poblado por numerosas grandes figuras que en el pasado habían tenido alguna responsabilidad en temas relacionados con el campo, además de simples campesinos, por lo que el lugar era un mosaico multicolor en el que se entremezclaban huaraches y zapatos de cuero, sombreros, camisas a cuadros, chamaras, trajes y corbatas, que personificaban una vasta variedad de actores vinculados al ámbito rural.

Al iniciar el evento, Mario Carrillo González (originario, acaso por casualidad, del municipio de Cuautla, uno de los legendarios bastiones zapatistas) dio lectura al texto motivo por el cual se agrupaban los más destacados actores campesinos con el titular de la máxima magistratura del país. De entrada, el documento hacía suya la iniciativa presidencial de reforma al 27 constitucional y, en nombre del campesinado mexicano, es decir, de ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, colonos, así como de organizaciones de productores locales, regionales y nacionales, ratificaba su apoyo al proyecto de modernización para el campo<sup>208</sup>, el cual suponía la realización de profundos cambios legislativos.

El documento leído ante el presidente Carlos Salinas y una amplia gama de actores rurales, afirmaba que “el campo no puede seguir como va”<sup>209</sup>, diagnóstico que sin duda generaba consenso entre todos los ahí representados, pues la situación de pobreza y atraso del ámbito rural aún hoy sigue siendo parte de nuestra cruda realidad.

El largo manifiesto revalidaba la argumentación presidencial vertida en la exposición de motivos, respecto a que la reforma procuraría *libertad y justicia*

---

<sup>208</sup> “Manifiesto campesino”, *El Nacional*, año LXIII, núm. 22,563, México, lunes 2 de diciembre 1991, p. 16.

<sup>209</sup> *Idem*.

a los campesinos, pues se argüía que ejidatarios y comuneros adquirirían plena capacidad para decidir sobre el destino de sus tierras y gozarían de total libertad para disponer de su uso, en forma individual, una vez delimitadas y parceladas las tierras, lo cual, justificaba en su iniciativa el titular del ejecutivo, constituía un acto de justicia para el campesinado, porque finalmente éste podría disponer de sus tierras a voluntad, como si fueran bienes privados, y emplearlas para su explotación directa, o bien, venderlas, rentarlas, aportarlas para la formación de una sociedad mercantil o adjudicarlas a algún otro uso.

El Manifiesto Campesino asumía también el discurso presidencial que sostenía que la reforma buscaba dar certidumbre y seguridad a los tres regímenes de propiedad existentes en el país y, de manera explícita, demandaba el reconocimiento a la personalidad jurídica de ejidos y comunidades agrarias en el texto constitucional.

El campesinado mexicano se pronunciaba, a través del documento, a favor de “una nueva alianza entre los campesinos y el Estado nacional emanado del gran movimiento agrario”<sup>210</sup>, de principios de siglo, y aceptaba la propuesta gubernamental que autorizó la constitución de sociedades mercantiles, para revertir “los efectos negativos del minifundio que [...] resulta improductivo”<sup>211</sup>, y cuyos accionistas en lo sucesivo podrían ser ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios e inversionistas nacionales y extranjeros. No obstante lo anterior y de forma clara, el manifiesto solicitaba establecer límites territoriales a las sociedades mercantiles, así como la definición de mecanismos que impidieran la formación o el encubrimiento de latifundios, exigiéndose quedara proscrita su existencia y consagrada su ilegalidad en la Carta Magna.

Respecto a la procuración de justicia, el manifiesto se pronunciaba a favor de la creación de una procuraduría social en materia agraria –para defensa y asesoría legal de los campesinos– y por la instalación de los Tribunales Agrarios, cuyos magistrados se sugería fueran “nombrados con la intervención del Senado de la República, para sancionar, su calidad, independencia e imparcialidad”<sup>212</sup>.

---

<sup>210</sup> *Idem.*

<sup>211</sup> *Idem.*

<sup>212</sup> *Idem.*

Por último, el documento se pronunciaba por apoyar “Los diez puntos para la libertad y justicia del campo mexicano”, presentados pocos días antes, el 14 de noviembre, por el presidente Carlos Salinas de Gortari, donde se anunciaban recursos por 14 billones de pesos para reactivar al agro de manera integral, destinando fondos gubernamentales para resolver el problema de las carteras vencidas de Banrural pasándolas al Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) con mayores plazos de pago; asimismo los fondos se utilizarían para ampliar el seguro agrícola; para la creación del Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad (Fonaes), instancia que impulsaría proyectos productivos y, también para capitalizar al campo con inversiones en infraestructura, tecnología, adquisición de insumos, comercialización y acceso a recursos crediticios, cuyo fin era incentivar la producción agropecuaria nacional. Estas medidas sin duda contaban con el respaldo de los más diversos actores del campo, pues se trataba de la mayor inversión pública a este sector en años, ya que la misma “representa un incremento del 20% real y es cinco veces mayor al incremento que tendrá el gasto público total”<sup>213</sup>.

Una vez leído el *Manifiesto Campesino*, fueron justamente los dirigentes de las distintas organizaciones del Congreso Agrario Permanente, (CAP), quienes primero pasaron a firmar el documento. Según registró la prensa, los dirigentes campesinos fueron llamados por el maestro de ceremonias en riguroso orden alfabético y así suscribieron el texto los dirigentes de los principales organismos campesinos del país:

- Juan Leyva Mendivil, por la Alianza Campesina del Noreste (Alcano).
- Humberto Serrano Pérez, por la Confederación Agraria Mexicana (CAM).
- Teódulo Martínez Guevara, por la Central Campesina Cardenista (CCC).
- Alfonso Garzón Santibáñez, por la Central Campesina Independiente (CCI).
- Maximiliano Silerio Esparza, por la Confederación Nacional Campesina (CNC).
- Ignacio Iris Salomón, por la Comisión Organizadora de la Unidad Campesina (CODUC).
- José Luis González Aguilera, por la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM).

---

<sup>213</sup> Emilio Lomas M., “Recursos por 14 billones de pesos para el campo, anuncia Salinas”, *La jornada*, núm. 2579, p. 3.

- Margarito Montes Parra, por la Unión General Obrera, Campesina y Popular (UGOCP).
- Javier Gil Castañeda, por la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA).
- Álvaro López Ríos, por la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA). Éste último ocupaba la dirigencia rotativa del CAP.

La única organización integrante del Congreso Agrario Permanente (CAP) que no firmó el manifiesto fue la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), cuyo dirigente, José Dolores López, no acudió al evento. Según relató en una entrevista, “el domingo, día de la firma, recibió la invitación telefónica del secretario de la Reforma Agraria, Víctor Cervera Pacheco, para que asistiera a un acto en los Pinos. ‘¿Para qué voy si no ha de ser a nada bueno, pues nuestra postura de rechazo ya ha sido determinada desde antes?’”<sup>214</sup>.

La larga lista de los 268 signatarios del *Manifiesto Campesino* apenas comenzaba. El acto había reunido a otros líderes de movimientos agrarios que tenían también algún tipo de representación. Así, rubricaron el texto César del Ángel, asesor político del Movimiento Nacional de los 400 pueblos; José Narro Céspedes, dirigente nacional de la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA) y Aquiles Córdova, secretario general de Antorcha Campesina.

Varios de los dirigentes de las organizaciones campesinas que acababan de firmar el manifiesto (UNTA, UGOCP, CODUC Y CNPA), la víspera, habían suscrito también el *Plan de Anenecuilco*, en el que tajantemente rechazaban la iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional; en particular se oponían al término del reparto agrario, a la privatización de ejidos y comunidades agrarias, así como a la conformación de las sociedades mercantiles<sup>215</sup>.

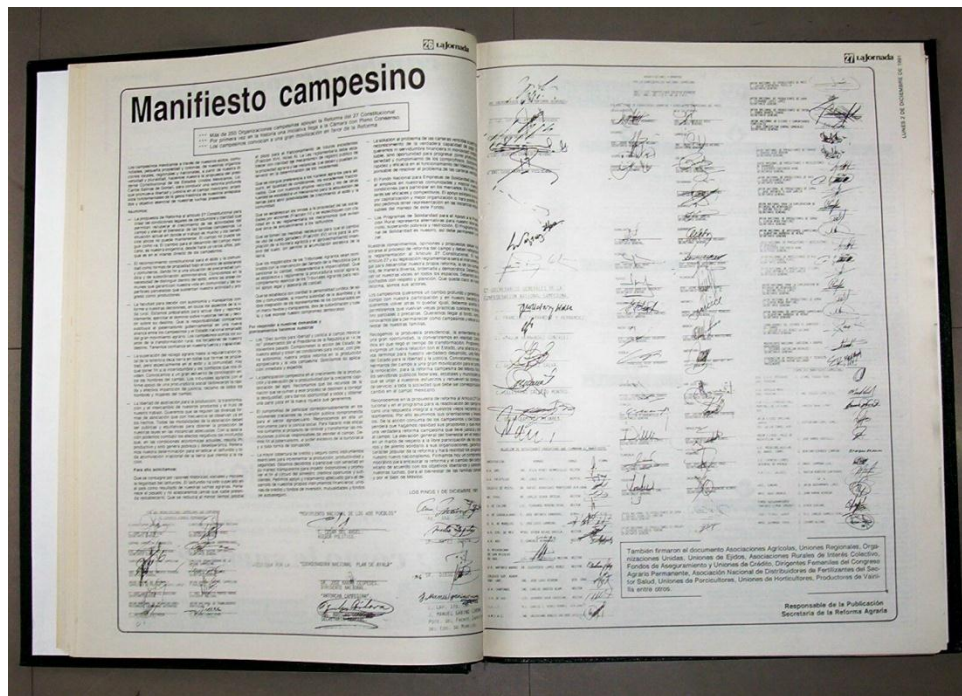
---

<sup>214</sup> Guillermo Correa y Salvador Corro, “Organizaciones agrarias se declaran en lucha contra las reformas al artículo 27”, *Proceso*, Núm. 788, 9 de diciembre de 1991, p. 2. Por su parte, el periódico *Excélsior* reportó la ausencia del dirigente de la CIOAC, debido al rezago agrario y al rechazo a la disposición gubernamental que daba por concluida la entrega de tierras. Alberto Navarrete y Pablo González, “las cosas en el campo no pueden seguir como están: CSG”, *Excélsior*, año LXXV, núm. 27185, 2 de diciembre de 1991, p. 30.

<sup>215</sup> El *Plan de Anenecuilco* señalaba que los problemas del campo no se debían “al carácter social de la propiedad, sino al estrangulamiento económico, a la descapitalización [...], al burocratismo por parte del Estado, al corporativismo, el clientelismo y la instrumentación de órganos de control político”, no obstante lo cual, orgullosamente afirmaba que ejidos y comunidades producían el 50% de los granos básicos de consumo nacional, en tierras en su mayoría de temporal. “Plan de Anenecuilco”, *La Jornada*, núm. 2592, México 2 de diciembre de 1991, p. 16

Un día después de la realización del acto, en todos los diarios de circulación nacional apareció publicado, en una inserción pagada de dos páginas completas, el *Manifiesto Campesino*. Como responsable del mismo aparecía, nada más y nada menos que la Secretaría de la Reforma Agraria. En la reproducción fotográfica que presento abajo, puede apreciarse la importancia que el gobierno federal dio a la difusión del documento.

*Foto 4*  
*Todos pasaron a firmar...*



Fotografía del documento publicado en *La Jornada*, núm. 2592, 2 de diciembre de 1991

El acto de gobierno preparado por el presidente Carlos Salinas de Gortari con los actores campesinos, debía concluir con la aprobación absoluta a su propuesta de reforma en la administración de la tierra y, con ese fin, se dispuso de varios operadores políticos, dos de ellos aparecen en la siguiente fotografía: Maximiliano Silerio, líder de la CNC, quien permaneció en todo momento a la izquierda del presidente y Víctor Cervera Pacheco. El primero, digno representante del dominio impuesto al sector campesino a través del control político de los líderes regionales y de organizaciones productivas, ahí disciplinadamente presentes, que conformaban una amplia red de sustentación al proyecto gubernamental; el segundo, secretario de la Reforma Agraria y cuya tarea consistió en operar lo necesario para que el evento tuviera un perfecto desenvolvimiento. Ambos parecen atentos y solícitos a cualquier

indicación presidencial. Compartiría también responsabilidad, Carlos Rojas, titular del proyecto consentido del presidente, el Programa Nacional de Solidaridad, quien tenía a su cargo la distribución de recursos gubernamentales para el campo.

*Foto 5*  
*Los operadores políticos*



Maximiliano Silerio, líder de la CNC, el presidente Carlos Salinas y Víctor Cervera Pacheco titular de la Secretaría de la Reforma Agraria. Fotografía de Miguel Velasco, *unomásuno*, 2 de diciembre de 1991.

La cantidad de artilugios que el presidente Carlos Salinas de Gortari utilizó durante las dos horas y media que duró el evento, sólo corroboró que el ejecutivo y sus más cercanos colaboradores estudiaron muy detenidamente todos los detalles a fin de lograr un éxito rotundo. En la primera fila, frente al presídium, estaban sentados tres hijos del general Emiliano Zapata Salazar, quienes también signaron el documento, como testigos de honor, inmediatamente después de los dirigentes de las organizaciones campesinas más importantes del país. Si bien es cierto que Ana, Diego y Mateo Zapata no desempeñaban ningún papel al interior de las organizaciones campesinas ni tenían algún tipo de proyección en la vida pública nacional, no deja de ser significativo que los descendientes directos del insurgente sureño rubricaran el

*Manifiesto Campesino*, con lo cual, de alguna manera, se emitía el mensaje de que hasta la misma sangre zapatista apoyaba las modificaciones a la tierra contenidas en la reforma del artículo 27 constitucional.

Foto 6  
*Cuadro de familia*



Ana Zapata con el presidente Carlos Salinas de Gortari. Atrás, Diego y Mateo Zapata; en el extremo derecho, Manuel Gabino Corona. Fotografía de Carlos Pereda, *El universal*, 2 de diciembre de 1991.

En la fotografía anterior aparecen los descendientes de Zapata compartiendo el presidium con el presidente Carlos Salinas, al momento en que Ana, la hija del caudillo y cuyo rostro adusto aparece a sus espaldas, firma el documento. Testigo inerte, Emiliano Zapata parece observar a su sangre viva firmando su muerte.

El despliegue de simbolismos sigue su curso. Ahora es el turno del capitán zapatista 1° de infantería, J. Manuel Gabino Corona, compañero de armas y para entonces uno de los pocos sobrevivientes de la gesta revolucionaria, quien departe con el presidente Carlos Salinas al suscribir el manifiesto. En la imagen anterior, en el extremo derecho, se distingue a Gabino Corona para esas fechas Presidente del Frente Zapatista del Estado de Morelos, portando un sombrero que revela su origen campesino y en el pecho colgadas varias

medallas, seguramente condecoraciones militares de la campaña zapatista, mientras que en la siguiente foto se observa el momento en que estampó su firma en el documento.

*Foto 7*  
*Compañero de armas*



El capitán zapatista Manuel Gabino Corona, Carlos Salinas de Gortari, Diego Zapata, Víctor Cervera Pacheco y un hombre con documentos en la mano que no he podido identificar. Fotografía de Carlos Pereda, *El universal*, 2 de diciembre de 1991.

Por otra parte, en la siguiente fotografía aparecen del lado izquierdo, Humberto Serrano de la Confederación Agraria Mexicana (CAM); aplaudiendo, José Córdoba Montoya y Alfonso Garzón Santibáñez, éste último a la sazón era el secretario general de la Central Campesina Independiente (CCI); le sigue César del Ángel, del Movimiento de los 400 pueblos; con la mano levantada Diego Zapata y un poco atrás, de lentes, y también aplaudiendo, en el extremo derecho, Hugo Andrés Araujo, quien entonces presidía la Comisión de la Reforma Agraria de la Cámara de Diputados, instancia que, junto con la Comisión de Gobierno y Puntos Constitucionales, tenía a su cargo la elaboración del dictamen que en pocos días sería llevado a discusión al pleno de la Cámara de Diputados, con el fin de aprobar la reforma constitucional. Ante pregunta expresa, Hugo Andrés



Araujo reconoció que él y otras personas redactaron el *Manifiesto Campesino*, que ese día rubricaron prácticamente todas las personalidades vinculadas al ámbito agrario<sup>216</sup>.

*Foto 8*  
*La comparsa*



Humberto Serrano, José Córdoba, Alfonso Garzón Santibáñez, César del Ángel, Diego Zapata y Hugo Andrés Araujo. Fotografía de Elsa Medina en *La Jornada*, 2 de diciembre de 1991.

Habían pasado ya al presídium los signatarios de la primera hoja del manifiesto dado a conocer a través de la prensa nacional, cuando el maestro de ceremonias anunció a los demás asistentes que, debajo del presídium se habían dispuesto cinco mesas para que los campesinos pasaran a firmar. Un murmullo de inconformidad recorrió el salón y hábilmente, sin dar tiempo a que los ánimos se desbordaran, tomando una rápida decisión, “el presidente Salinas, detuvo el procedimiento y dio instrucciones al secretario Cervera Pacheco, para que todos y cada uno de los firmantes, pasaran igual que los líderes, a firmar en su presencia y tuvieran ocasión de estrechar su mano. No pocos aprovecharon la oportunidad para hacerle llegar solicitudes de apoyo: un

---

<sup>216</sup> Guillermo Correa y Salvador Corro, “Organizaciones agrarias se declaran en lucha contra las reformas al artículo 27. Manifiesto de apoyo que los firmantes no conocían” en *Proceso*, núm. 788, México 9 de diciembre de 1991, pp.24-25.

papelito hecho a la carrera, una solicitud verbal de financiamiento y también aquellos que iban prevenidos con sendos documentos”<sup>217</sup>.

Al acto asistieron, además, la mayoría de los ex secretarios de la Reforma Agraria, un ex titular de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, así como los ex dirigentes de la Confederación Nacional Campesina (CNC). Todos estamparon su firma y con ello también dieron su respaldo al proyecto que buscaba modificar la administración de la tierra.

*Foto 9*  
*La vieja guardia*



Francisco Merino Rábago, Augusto Gómez Villanueva y Oscar Ramírez Mijares. Detalle, fotografía de Elsa Medina, *La Jornada*, 2 de diciembre de 1991.

La vieja guardia de ex funcionarios públicos al frente de la Reforma Agraria, inicia la segunda hoja de suscriptores al manifiesto, de modo que el documento fue firmado por cinco ex titulares de esa secretaría: Augusto Gómez Villanueva, quien también había sido dirigente nacional de la CNC, Jorge Rojo Lugo, Gustavo Carvajal Moreno, Luis Martínez Villicaña y Rafael Rodríguez Barrera. En su conjunto, los ex funcionarios públicos cubrían del sexenio de Luis Echeverría al de Miguel de la Madrid Hurtado. En la imagen

<sup>217</sup> “Beneplicito por el manifiesto agrario”, *El Nacional*, año LXIII, núm. 22563, 2 de diciembre de 1991, p. 15.

anterior aparecen los ex secretarios, Francisco Merino de la SARH y Augusto Gómez Villanueva de la SRA, junto con el ex líder de la CNC, Oscar Ramírez Mijares.

La lista de adherentes continuó con los ex secretarios generales de la Confederación Nacional Campesina. Firmaron el manifiesto seis ex dirigentes de esa organización: Francisco Hernández (1959-62); Amador Hernández González (1965); Guillermo Pérez Calva (1973); Celestino Salcedo Monteón (1973); Oscar Ramírez Mijares (1973-80) y Mario Hernández Posadas (1983-86). La prensa también reportó la presencia de Roberto Barrios, quien estuvo al frente de la central campesina (1947-50) con el régimen de Miguel Alemán y destacó la ausencia de Héctor Hugo Olivares Ventura, quien fuera el ex secretario general inmediato anterior de esa organización (1986-88).

Durante el acto también hicieron uso de la palabra Carlos Orozco Alam y Eleuterio López Pérez, rectores de la Universidad Autónoma Chapingo y de la Universidad Autónoma Antonio Narro, respectivamente. Ambos hablaron en representación de 17 universidades y centros de estudios superiores dedicados a la investigación rural y agropecuaria del país, cuyas autoridades educativas también signaron el Manifiesto Campesino. En su intervención, Carlos Orozco señaló que los centros educativos asumían el compromiso de participar para hacer del ejido y la comunidad agraria unidades productivas rentables y calculó que al aumentar la producción, a través de las sociedades comerciales, “dos de cada tres campesinos saldrán de las actividades agropecuarias”, por lo que se requería poner en marcha otros programas para absorber la fuerza de trabajo que ya no se dedicaría a labores del campo. Eleuterio López, por su parte, se comprometió a estrechar aún más los vínculos de las instituciones de enseñanza superior, como responsables en la formación de profesionistas y técnicos, con los sectores productivos del país, facilitando el acceso a innovaciones tecnológicas y adecuándolas a nuestra realidad.

Finalmente, Carlos Salinas de Gortari se dirige a los hombres del campo ahí reunidos, quienes, según el boletín oficial número 1135 emitido al término del evento por la Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, estaban en representación de un universo de 22 millones de habitantes del medio rural. Durante su alocución, Salinas de Gortari recurrió también a otros simbolismos. De entrada, el jefe del ejecutivo señaló que los cambios que se proponen al artículo 27 “son un paso adelante en la larga lucha

por la justicia y la libertad en el campo mexicano”<sup>218</sup> y llamando a los campesinos presentes en el salón Adolfo López Mateos, “dignos herederos de Zapata”, les reiteró que los principios de ayer para que en el agro exista libertad y justicia siguen siendo válidos hoy, por ello la iniciativa pretende dar certidumbre a ejidatarios y comuneros, quienes en virtud de la reforma podrían ser reconocidos como propietarios con plenos derechos, con lo cual adquirirían libertad total para decidir sobre el uso de sus tierras.

*Foto 10*  
*Zapata testifica*



Fotografía de Miguel Velasco, *unomásuno*, 2 de diciembre de 1991.

Calculador y consciente de la trascendencia del acto, el jefe del ejecutivo destacó: “Es un hecho histórico. Se trata del manifiesto político de mayor impacto social que se haya firmado desde hace muchas décadas en nuestra patria”<sup>219</sup>. En efecto, con la firma de la plana mayor del ayer y del hoy del medio rural, el presidente había sellado el consenso en torno a la iniciativa de reforma al 27 constitucional.

<sup>218</sup> José, Gil Olmos, “Salinas: las reformas al 27 llevarán justicia al agro”, *El Nacional*, año LXIII, núm. 22563, 2 de diciembre de 1991, p. 3.

<sup>219</sup> Albero Navarrete y Pablo González, “Las cosas en el campo no pueden seguir como están: CSG” en *Excélsior*, año LXXV, núm. 27185, México 2 de diciembre de 1991, p. 10.

Frente a un auditorio atento, Salinas de Gortari hace alusión a un acontecimiento histórico y narra que en una modestísima morada localizada en Ayoxuxtla, Puebla, 80 años atrás, el 28 de noviembre de 1911, Emiliano Zapata rubricó la proclama que habría de guiar su lucha campesina, el Plan de Ayala; y de pronto, parafraseando al Caudillo del Sur, en un acto totalmente cargado de simbolismo, Salinas evoca el momento en que Zapata, al terminar de redactarlo, convoca a los campesinos y les dice: “Los que no tengan miedo que pasen a firmar” y, a continuación, el salón se inundó de fuertes aplausos.

El *Manifiesto Campesino* ya había sido suscrito entonces por los dirigentes de las organizaciones del Congreso Agrario Permanente; los hijos de Emiliano Zapata; Gabino Corona, su correligionario; funcionarios y ex funcionarios afines a los asuntos agrarios; rectores de universidades, así como secretarios generales de cada una de las siguientes Uniones:

- Unión Nacional de Productores de Maíz (Javier Contreras Padilla)
- Unión Nacional de Productores de Café (Rafael Ceballos Cansino)
- Unión Nacional de Productores de Soya (Fernando López López)
- Unión Nacional de Productores de Trigo (Rubén Duarte Corral)
- Unión Nacional de Productores de Tabaco (Daniel Díaz Moreno)
- Unión Nacional de Productores de Maguey (Alfredo Escobedo M.)
- Unión Nacional de Productores de Sorgo (Simeón Mora Martínez)
- Unión Nacional de Productores de Hule (Hugo Olivares Muñoz)
- Unión Nacional de Productores de Copra (José Antonio Tejada G.)
- Unión Nacional de Productores y Recolectores de Barbasco (Eleuterio Castañeda Niño)
- Unión Nacional para la Explotación de los Recursos No Renovables (Arturo Tello López)
- Unión Nacional de Ejidos y Comunidades Forestales (José Concepción Corral González)

También suscribieron el documento las ligas de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos de prácticamente todos los estados de la república, pertenecientes a la Confederación Nacional Campesina, cuyos nombres se enlistan a continuación; sólo faltaron las firmas de los representantes de Baja California Sur y Coahuila:

- Aguascalientes      Dip. Javier Rangel Hernández
- Baja California      Ing. Luis González Ruiz

• Chiapas	Dip. Jorge Montesinos Melgar
• Campeche	Ing. Jesús M. Pacheco Arjona
• Colima	C. Roberto Larios Orozco
• Chihuahua	C. Leopoldo Enríquez Ordoñez
• Distrito Federal	Prof. Felipe Caldiño Paz
• Durango	C. Fidel Alba García
• Guanajuato	C. Simeón Mora
• Guerrero	Dip. Gustavo Ojeda Delgado
• Hidalgo	Dip. Matías Cruz Mera
• Jalisco	Dip. Bernardo Gutiérrez Ochoa
• México	Dip. Javier Barrios González
• Michoacán	Dip. Jaime Rodríguez López
• Morelos	Lic. Juan J. Hernández Ramírez
• Nayarit	Prof. Francisco Pérez Perales
• Nuevo León	Dip. Jaime Rodríguez Calderón
• Oaxaca	Lic. Alejandro León Montesinos
• Puebla	Lic. Francisco Salas Hernández
• Querétaro	Dip. Guadalupe Martínez Martínez
• Quintana Roo	Prof. Sebastián Canul Tamayo
• San Luis Potosí	C. Felipe Aurelio Torres
• Sinaloa	Dip. Víctor M. Ganderilla C.
• Sonora	Dip. Julián Luzanilla Contreras
• Tabasco	Dip. Héctor Argüello López
• Tamaulipas	Dip. Perfecto Solís Alanís
• Tlaxcala	Lic. Ernesto García Sarmiento
• Veracruz	Dip. Emiliano López Cruz
• Yucatán	Dip. Feliciano Moo y Can
• Zacatecas	Dip. Celestino Tovanche Alonso

Rubricaron el documento, además, numerosos representantes de Uniones de Ejidos; Asociaciones Rurales de Interés Colectivo (ARIC); Asociaciones Agrícolas, Uniones Regionales; Organizaciones Unidas; Fondos de Aseguramiento y Uniones de Crédito; Dirigentes Femeniles del CAP, la Asociación Nacional de Distribuidores de Fertilizantes del Sector Salud; Uniones de Porcicultores; Uniones de Horticultores; Productores de Vainilla, entre otros miembros de organizaciones productivas.

Junto a todas las personalidades que ya habían desfilado al lado del ejecutivo, en el acto no podían faltar las firmas de auténticos hombres del campo, campesinos simples y llanos, con los rostros curtidos por el sol y las manos callosas por el trabajo agrario, quienes, confiados en la palabra presidencial, estampaban también su firma bajo la promesa de un nuevo paraíso rural.

*Foto 11*  
*Firme aquí*

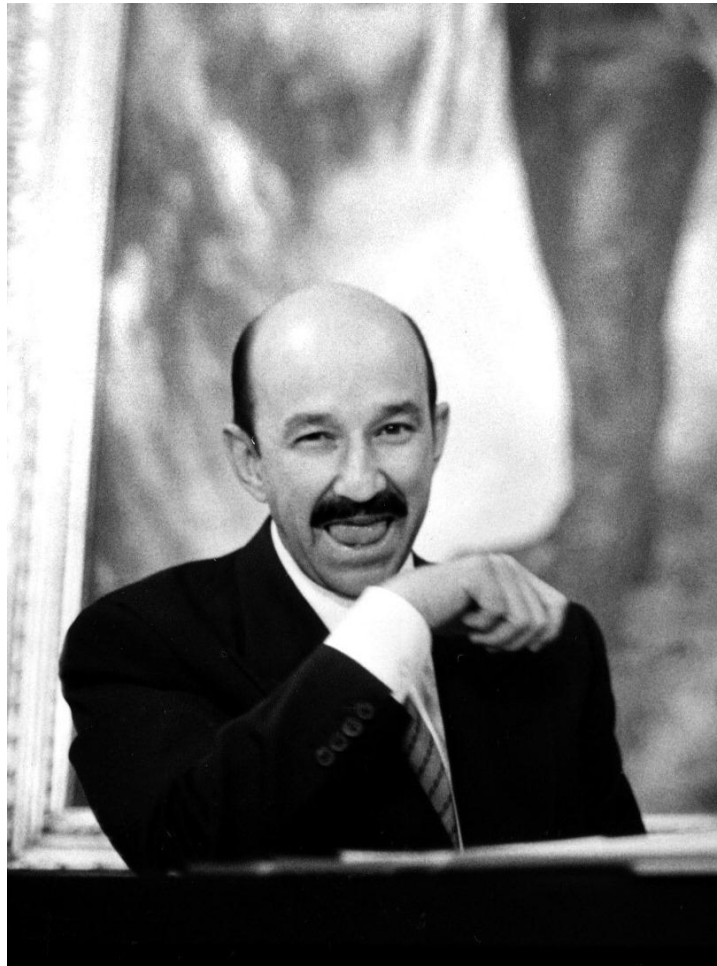


El presidente Carlos Salinas de Gortari con Francisco Villegas. Fotografía de Pedro Argumedo en *Excélsior*, 2 de diciembre de 1991.

El presidente Carlos Salinas de Gortari había ganado la partida. La firma del Manifiesto por tantos y tantos campesinos significaba la aprobación anticipada de la reforma al 27 constitucional. Este fue un hecho histórico que consumó el sometimiento de los actores campesinos a la voluntad presidencial, tal como se muestra en la fotografía anterior en la que el ejecutivo parece estar ordenando *firmar aquí*. Salinas podía echar las campanas al vuelo, la firma del manifiesto era una contundente demostración de que había logrado imponer al campesinado la aceptación a su enmienda constitucional, por lo que el ejecutivo podía pregonar a los cuatro vientos su triunfo y ufanarse de haber conseguido el apoyo de los más diversos y destacados actores del campo, con

lo que, en cierto modo, su reforma se había consumado aún antes de su aprobación legislativa.

*Foto 12*  
*Lo logré*



Fotografía de Elsa Medina, *La Jornada*, 2 de diciembre de 1991.

Para cerrar el evento, acaso con un gesto de ironía, el primer mandatario Carlos Salinas de Gortari, se dirigió a los signatarios y les dijo: “Al salir de este acto pueden hacerlo con la frente en alto y la mirada viendo siempre a los ojos de sus hijos, porque cuando ellos les pregunten qué manifiesto firmaron, ustedes podrán responderles: un manifiesto para el bien de los campesinos mexicanos y para el orgullo de nuestra patria”<sup>220</sup>.

---

<sup>220</sup> *Idem*. Véase también Griselda Sierra y Joaquín Álvarez “Acuerdan 268 organizaciones del agro apoyar las reformas del 27”, *unomásuno*, año XV, núm. 5061, México 2 de diciembre de 1991, p. 7.



La firma del manifiesto por los dirigentes de tantas organizaciones campesinas fue un suceso que generó gran desconcierto, división y una enorme confusión al interior del sector, pues ante la opinión pública el acto fue presentado como la construcción de un consenso político sin precedente, un acuerdo unánime que abría la puerta a su inmediata aprobación. Sin embargo, acabado el evento y en días posteriores, en vano los representantes campesinos intentaron matizar su actuación, aduciendo que fueron llevados con mentiras a discutir un documento que sólo conocieron justo antes de firmar e invocaron presiones políticas, chantajes y, fundamentalmente, temor. Temor a contradecir al Presidente, angustia de muerte y recelo “de que algo te vaya a pasar”<sup>221</sup>.

Afuera ya de la residencia presidencial, los testimonios poco a poco comenzaron a surgir. De ellos, retomo el de Álvaro López Ríos, en ese momento coordinador del Congreso Agrario Permanente, quien declaró:

Yo firmé el documento bajo reserva y así se lo hice saber al propio Presidente. Ese día no me quedaba de otra, después de que el mismo Salinas de Gortari, emulando a Emiliano Zapata, manifestó: ¡El que no tenga miedo que pase a firmar! Y mientras lo decía no me quitaba la vista de encima. El acto fue apabullador y era difícil sustraerse a la firma.<sup>222</sup>

Los intentos por deslindarse de haber firmado el Manifiesto fueron infructuosos ante un aparato de Estado que entre bombos y platillos celebraba su victoria con la extensa publicación del documento en los diarios de circulación nacional. En las inserciones pagadas difundidas en la prensa, a la cabeza de la segunda hoja aparece sin firma el nombre de Maximiliano Silerio, dirigente nacional de la CNC, cuya rúbrica ya había quedado consignada en la primera hoja junto con la de los demás dirigentes de las organizaciones campesinas. En esa publicación se repiten las firmas de seis uniones productivas<sup>223</sup>, mientras que en la sección correspondiente a los ex secretarios hay algunas rúbricas ilegibles a las que no se les anotó el nombre correspondiente. Ninguno de estos errores tuvo ya la más mínima importancia ante la contundencia del acto: los campesinos habían sido derrotados bajo la mirada inerte de Emiliano Zapata.

---

<sup>221</sup> Guillermo Correa y Salvador Corro, “Organizaciones agrarias...”, *op. cit.*, en *Proceso*, núm. 788, México 9 de diciembre de 1991, p.24.

<sup>222</sup> *Idem.*

<sup>223</sup> A continuación se señalan los nombres de las Uniones que aparecen repetidos en la publicación del Manifiesto: Unión Nacional de Productores de Sorgo; Unión Nacional de Productores Hule y Unión Nacional de Productores Copra; Unión Nacionales de Productores y Recolectores de Barbasco; así como la Unión para la Explotación de los Recursos No Renovables y la Unión Nacional de Artesanos Campesinos.

## Capítulo 4

### Actores presidenciales

#### Máxima autoridad política y orden sucesorio

En los capítulos anteriores realicé un extenso análisis de la situación política que guardaron los diferentes actores campesinos a lo largo del siglo XX, ahora en este capítulo, expongo las formas adquiridas por la autoridad presidencial, presento algunas de sus obligaciones y prerrogativas y analizo, de manera particular, las principales tendencias en el orden de sucesión, así como el perfil político de quienes accedieron a la máxima magistratura del país, de principios de la revolución hasta el término del siglo XX, ya que el rasgo que unificó a los titulares del poder ejecutivo es que ellos fueron los grandes protagonistas políticos de nuestros regímenes gubernamentales durante estos casi 100 años.

El capítulo está dividido en cuatro apartados. En el primero, abordo de manera muy general las atribuciones comunes a todos los presidentes y las modalidades que mantuvieron los titulares del poder ejecutivo, tomando como hilo conductor la sucesión presidencial, pues ahí residió la facultad política esencial del presidencialismo mexicano de la pasada centuria. Aquí examino la sucesión a la primera magistratura como la causa que posibilitó dar continuidad a los distintos regímenes y despliego un panorama que abarca los gobiernos comprendidos entre 1911 y el año 2000, donde se descubren cualidades comunes y matices que revelan tres tendencias claramente diferenciadas respecto al orden de sucesión en la organización política del país durante el siglo XX.

En los restantes apartados de este capítulo, analizo cada una de estas tres etapas del presidencialismo mexicano y profundizo en sus cualidades propias. En cada caso, estudio el perfil político de quienes accedieron a la primera magistratura, junto con las secretarías de Estado de procedencia, además de las implicaciones de carácter político asociadas a los cambios en la titularidad del poder ejecutivo, pues, por la naturaleza preponderantemente unipersonal de nuestros gobiernos, los relevos en el desempeño de la presidencia han adquirido una importancia singular, en tanto que involucran a la magistratura soberana del país.

Los Estados que han surgido de las poblaciones y el territorio nacional, tanto los que tuvieron un origen interno propio como los que nacieron del dominio extranjero, casi todos han sido unipersonales, en el sentido que la máxima autoridad pública se ha depositado en un solo individuo, dando origen a diferentes regímenes sujetos a cambios y revoluciones. También después de la revolución de 1910, México se ordenó bajo una forma de gobierno presidencial, donde el encargado del ejecutivo se consolidó como la autoridad superior del gobierno. Este hecho puede constatarse en la actividad política cotidiana, en la opinión de diversos estudiosos de la función pública y, en general, en las facultades y atribuciones que las leyes y las costumbres le confieren al presidente de la república. La Carta Magna en su artículo 80, señala: “Se deposita el ejercicio del Supremo poder del Poder Ejecutivo en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, el cual durará un su encargo un periodo de seis años, sin posibilidad de reelección<sup>224</sup>. Sin embargo, para poder identificar la naturaleza de nuestro régimen presidencial, no basta únicamente con reconocer quién detenta la autoridad soberana, sino que, además, es preciso analizar cómo se ejerce, es decir, para quiénes se gobierna y cuáles son los fines que se persiguen, porque ello establece diferencias específicas entre un régimen político y otro, tema que será tratado en el último capítulo de esta investigación.

Una mirada rápida al desempeño de la actividad pública basta para corroborar que, en el recorrido propuesto, que considera 19 presidentes, cada uno administró al país según su particular orientación política y el escenario en que se desarrolló. Si bien es cierto que debido a sus actos de gobierno algunos presidentes destacaron más que otros, independientemente de las circunstancias históricas particulares en que se desarrollaron, es indudable que durante el siglo XX, el ejecutivo fue el actor central del gobierno, la máxima autoridad de nuestra organización política. En efecto, en cualquier

---

<sup>224</sup> En la versión original de la Constitución, el artículo 83 determinó que el presidente duraría 4 años en el cargo y nunca podría ser reelecto. El 22 de enero de 1927, Plutarco Elías Calles realizó la primera reforma, mediante la cual se autorizó a quien ya hubiera sido titular del ejecutivo, a aspirar nuevamente a la presidencia, siempre que no fuera en el periodo inmediato al suyo, quedando impedido para ocupar la dirección del gobierno una vez transcurrido su segundo periodo. Con esta enmienda constitucional Álvaro Obregón pudo ser electo por segunda ocasión a la presidencia del país. Un año después, el 24 de enero de 1928, el mismo Calles realizó una segunda reforma que estableció una duración de seis años para el desempeño presidencial de gobierno. La versión aún hoy vigente, que corresponde a la tercera y última reforma, data del 29 de abril de 1933 y se realizó a iniciativa de Abelardo Rodríguez; en ella se especifica que por ningún motivo el ejecutivo podrá repetir en el ejercicio de la función pública y se ratifica que su periodo de gobierno será por seis años. *Diario Oficial de la Federación*, el 22 de enero de 1927, t. XL, núm. 18; 24 de enero de 1928; t. XLVI, núm. 20; 29 abril 1933; t. LXXVII, núm. 44.

acontecimiento sustancial que se evoque es factible reconocer su presencia, porque en el titular del ejecutivo recayó, más que en ningún otro funcionario, la responsabilidad de deliberar y decidir sobre los asuntos más relevantes, tanto en materia de política interna como en política exterior. Por ello, en sentido político, el titular del ejecutivo es quien le ha dado forma a nuestros regímenes políticos, pues de su actuación dependió, en gran medida, el destino político de México, así como la participación e integración de los distintos actores en su administración.

En los cerca de 100 años que abarca este estudio, la historia política de México se distinguió por concentrar en el presidente en funciones, la autoridad para decidir sobre los temas más importantes de la vida política nacional, porque la presidencia se instituyó e institucionalizó como un mando público con un amplísimo ámbito de decisión y un enorme margen de acción. Entre sus atribuciones, el presidente posee la facultad de nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, así como a los funcionarios públicos de mayor jerarquía; el ejecutivo es también el responsable de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales<sup>225</sup>, además de declarar la guerra y suprimir temporalmente las garantías individuales consagradas en la constitución cuando exista un peligro grave<sup>226</sup>.

El titular del ejecutivo es, asimismo, el comandante supremo de las fuerzas armadas y por este motivo puede disponer de la totalidad del ejército, marina y fuerza aérea, con el fin de garantizar la seguridad interior de la población y defender el territorio y sus riquezas frente al exterior. Junto a las atribuciones que le confirieron el uso de la fuerza pública, el presidente se erigió también, como la vía de solución política a todo tipo de problemas y fungió como árbitro en innumerables conflictos. El ejecutivo jugó un papel fundamental para resolver los diferendos entre los más diversos actores, quienes por lo regular buscaban su interlocución directa y acataban sus decisiones, ya fuera por la vía del convencimiento o por la vía de la represión, de modo que el primer mandatario se constituyó como el fiel de la balanza, en la instancia que procuraba la conciliación o el sometimiento de las fuerzas políticas, económicas y sociales, las cuales en su mayoría se plegaron a su autoridad y

---

<sup>225</sup> En los sustantivo, las facultades del ejecutivo están expuestas en el artículo 89 constitucional, pero en otros artículos también se hace referencia a más atribuciones, como por ejemplo, las contenidas en el 27 constitucional.

<sup>226</sup> Según lo estipulado en el artículo 29, la declaración de guerra y la supresión de las garantías individuales, requieren de la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente.

asumieron sus resoluciones –consensuadas o impuestas– como el principio que regía la relación de ejecutivo con los demás actores.

Como ya lo expuse en los capítulos II y III, según lo estipulado en el artículo 27 constitucional y en sus respectivas leyes reglamentarias, eran facultades del ejecutivo disponer sobre la administración y distribución de las tierras, aguas, hidrocarburos, minerales, y demás riquezas derivadas de los recursos naturales comprendidos dentro del territorio nacional, por lo que el presidente era la autoridad encargada de regular, distribuir y administrar el aprovechamiento de los riquezas naturales sucesibles de apropiación.

Entre las obligaciones del ejecutivo destacan: la presentación anual a la cámara de diputados de la iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, así como proponer, promulgar, ejecutar o, en su caso, vetar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión. Si bien la actividad legislativa no es una función exclusiva del presidente, en la práctica éste se convirtió en el legislador por excelencia, ya que el mayor número de leyes discutidas y aprobadas por el Congreso a lo largo del siglo, provino de iniciativas enviadas por los distintos presidentes del país.

en el campo de las iniciativas de ley como en el de las reformas constitucionales, el presidente ha tenido siempre un papel relevante. El presidente es quien ha presentado un porcentaje abrumadoramente mayoritario de los proyectos de ley, los cuales son aprobados por el congreso sin modificaciones sustanciales<sup>227</sup>.

La intervención del presidente en el procedimiento de formación de leyes, ha sido una función fundamental en el ejercicio de su actividad política, porque el ejecutivo asumió las prerrogativas del poder legislativo, al ser él quien se ocupó de establecer las normas que habrían de regir la relación entre los distintos actores políticos así como la repartición de todo tipo de bienes y de entre ellos, los de la tierra.

---

<sup>227</sup> Víctor López Villafañe, 1986, *La formación del sistema político mexicano*, Siglo XXI, p. 95. Asimismo, Pablo González Casanova en su conocido libro *La democracia en México*, hace un análisis de los proyectos de ley enviados por el ejecutivo a la Cámara de Diputados durante el periodo 1935-1961. González Casanova concluye que, de los proyectos de ley enviados por el ejecutivo a la cámara de diputados, el 100 % fue aprobado por *unanimidad* en 1935, 1937 y 1941; en 1943 se aprobaron por unanimidad el 92% de los proyectos; en 1947 el 74%; en 1949 el 77%; en 1953 el 59%; en 1955 el 62%; en 1959 el 95% y en 1961, el 82%. Por otro lado, respecto a los proyectos que fueron aprobados por *mayoría*, las votaciones en contra de los proyectos del ejecutivo sólo representaron el 4% para 1943, el 3% para 1947, 1949 y 1953; el 5% para 1955; el 4% para 1959 y el 3% para 1961. Pablo González Casanova, *La democracia en México*, Era, México, 1985, p. 31.

Por si esto no bastara, el titular del ejecutivo adquirió además, facultades que por lo general corresponden al poder judicial, pues el presidente acabó teniendo una enorme injerencia tanto en la impartición como en la procuración de justicia. Por ejemplo, en materia agraria, el presidente era la instancia responsable de solucionar las controversias que se suscitaban respecto a los límites territoriales entre distintos núcleos de población<sup>228</sup> y también era la autoridad competente para resolver las solicitudes de dotación y restitución de tierras, por lo que el figuró como el gran benefactor.

Asimismo, el poder judicial en su conjunto se sometió al ejecutivo, porque a pesar de que los nombramientos de los magistrados de la Suprema Corte requerían de la aprobación del Senado<sup>229</sup>, el presidente mantenía el control mayoritario sobre ambas cámaras legislativas. Así, los pesos y contrapesos para el balance de los poderes en México en todos los casos se inclinaba hacia el presidente en funciones, pues éste era el gran legislador, ejecutivo, procurador y juez.

Aparte del dominio de la mayoría de los espacios de participación política, incluyendo a los medios de información que estuvieron sujetos a la censura y el control gubernamental, el presidente en turno decidía sobre las políticas de desarrollo que habría de seguir el país, de modo que durante todos estos años el gobierno federal fue el gran promotor del crecimiento nacional, pues la inversión pública fue determinante para el desarrollo de las actividades productivas en todas las ramas de bienes y servicios estratégicos, desde la producción agropecuaria, pasando por las industrias petrolera, eléctrica, siderúrgica o la construcción de vías y medios de comunicación y transporte, hasta las de carácter más social como serían el crecimiento en los servicios de salud o la educación.

El ejecutivo ha gozado también de facultades para dictar la política fiscal y monetaria; fijar la paridad del tipo de cambio; establecer los lineamientos para la exportación e importación de todo tipo de productos; fijar aranceles, subsidios y cuotas, así como realizar acuerdos comerciales con el exterior,

---

<sup>228</sup> Si la propuesta de solución elaborada por el presidente era aceptada, ésta adquiría el carácter de resolución definitiva e irrevocable, en caso contrario la parte inconforme aún se podría recurrir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>229</sup> En la constitución original de 1917, el nombramiento de los magistrados estaba a cargo del Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral; sin embargo el 20 de agosto de 1928, Plutarco Elías Calles envió una iniciativa de reforma que trasladó esa facultad al titular del ejecutivo con la aprobación del Senado, *Diario Oficial de la Federación*, t. XLIX, núm. 40, México 20 de agosto de 1928, p. 3.

además de promover el desarrollo tecnológico y cultural, así como la prestación de todo género de servicios públicos. Por ello el presidencialismo mexicano reunió en la persona que ocupaba la máxima magistratura del gobierno, la capacidad para ordenar y dirigir cualquier asunto del Estado que involucrara tanto a la población como a las riquezas del país.

Adicionalmente, en este recorrido a lo largo del siglo, el titular del ejecutivo fue el gran elector, pues se encargaba de nombrar a su propio sucesor. Múltiples estudiosos de la política mexicana, incluso algunos de los propios protagonistas, han abordado el tema de la sucesión presidencial y suele aceptarse el hecho que el presidente saliente elegía a su sucesor, aunque éste requiriera de la ratificación por parte de los ciudadanos, a través de las elecciones. Si bien es cierto que, en algunas elecciones presidenciales se puso en entredicho su legalidad y legitimidad, tal problemática sobrepasa el objeto de estudio de esta investigación, sin embargo, como quiera que fuere –legal o ilegalmente, de forma libre o no– por esta vía México logró una larga estabilidad política y la presidencia de la república fue reconocida e institucionalizada por este medio.

Daniel Cosío Villegas señaló que las dos piezas clave para entender el sistema político mexicano son un presidente de la república con facultades muy amplias y un partido político oficial predominante, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que al hacer suyos los principios nacionalistas y populares emanados de la revolución mexicana, contuvo los desbordamientos políticos y generó una vastísima base de apoyo social que legitimó las votaciones para los cargos de elección popular y contribuyó a la institucionalización de la presidencia<sup>230</sup>.

Por su parte, Jorge Carpizo realiza un análisis pormenorizado de las jurisdicciones del ejecutivo y concluye que éste posee atribuciones metaconstitucionales, las cuales conducen a la centralización del poder en sus manos, hasta el grado de permitirle designar a su sucesor.

El hecho de ser el jefe real del PRI otorga al presidente una serie de facultades más allá del marco constitucional, como (...) la designación del sucesor, el nombramiento de los gobernadores, los senadores, la mayoría de los diputados [y] los principales presidentes municipales<sup>231</sup>.

---

<sup>230</sup> Daniel Cosío Villegas, *El estilo personal de gobernar*, Joaquín Mortiz, México, 1974 y *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*, Joaquín Mortiz, México, 1974.

<sup>231</sup> Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, versión actualizada, Siglo XXI, México, 2003, p. 191.

Ahora bien, es conveniente esclarecer que cuando se habla del poder ejecutivo federal, por éste pueden entenderse al menos dos actores distintos. Por un lado el ejecutivo alude al titular de la presidencia de la república, por el otro, indica también a un conjunto de funcionarios que ocupan los más altos cargos en la administración pública. La importancia del ejecutivo entendido como gabinete no es menor pues, de este cuerpo de servidores el presidente en funciones escogía a su sucesor, el cual una vez ratificado por la vía del voto, de manera casi segura pasaría a ser el próximo primer magistrado del país; además este reducido grupo de funcionarios ha tenido cierta incidencia en la toma de decisiones del ejecutivo en turno, porque algunos de ellos contaban con experiencia previa por haber repetido en el cargo o desempeñado alguna función pública similar<sup>232</sup>.

Es verdad que durante el siglo XX, nuestros regímenes políticos giraron en torno a la autoridad presidencial, pero ello no quiere decir que los 19 presidentes gobernarán de la misma manera, ni que México mantuviera un único régimen de gobierno; antes bien, cada uno imprimió su propia orientación política, fincó alianzas con diferentes actores, estableció nuevas prioridades y le dio forma, en cada caso, a nuestro gobierno, porque en su singularidad, el ejecutivo en funciones ha sido causa primera del acontecer público nacional. No obstante lo anterior, también en los diferentes ejercicios gubernamentales es posible distinguir y reconocer tendencias o características comunes entre ellos, como más adelante se apreciará.

Si bien existe un extendido acuerdo en cuanto a que vivimos bajo un régimen presidencial de gobierno, en mi opinión, la atención parece centrarse en un problema de carácter numérico porque, regularmente, se acepta que el titular del ejecutivo es quien detenta la facultad para resolver sobre los asuntos más relevantes del país, concentrando un enorme poder de decisión; sin embargo, desde una perspectiva política esto resulta demasiado general, porque ello no sugiere ninguna particularidad o diferencia en lo que se refiere a la cualidad de quien gobierna, ni tampoco responde a la pregunta de para quién lo hace.

---

<sup>232</sup> En un estudio sobre las élites políticas en el que se analiza la trayectoria educativa y la experiencia burocrático-administrativa de altos funcionarios públicos, entre 1946 y 1971, Peter Smith demuestra que un alto número de los secretarios de estado ya había ocupado un puesto de ese nivel o una subsecretaría, o habían sido gobernadores o directores de empresas y organismos públicos. Peter H. Smith, *Los laberintos del poder: reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971*, COLMEX, 1981.



El responsable del poder ejecutivo ha recibido una gran cantidad de nombres con los que se ha procurado destacar su cargo o investidura, desde el gran tlatoani; magistrado soberano; primer mandatario; caudillo; tirano; jefe máximo; emperador sexenal, o *Tata* –como una designación afectuosa más cercana a la autoridad paterna o, políticamente hablando, a un gobierno constitucional–, tales nombres no hacen sino corroborar que nuestro gobierno se ha ordenado bajo la dirección de un solo individuo que concentra un enorme poder de decisión, un funcionario con *facultades metaconstitucionales*<sup>233</sup>, quien es causa primera –que no única– del acontecer político en el país.

Es manifiesto que los títulos anteriores tampoco expresan ni describen una única forma de gobernar, porque en algunos casos se acentúa, por ejemplo, la condición militar de quien manda, como cuando se utiliza el término caudillo; en otros más se enfatiza el carácter despótico y autoritario que son cualidades más propias de una tiranía o una dictadura y, tristemente, en muy escasas ocasiones se quiere significar, también, el ejercicio de la autoridad pública con un carácter positivo, donde el encargado de la presidencia es la autoridad que integra a los demás actores, quien concilia y regula la relación entre ellos, procurando el bien común y no el beneficio personal ni la supremacía de unos actores políticos sobre otros, lo cual representa una autoridad de carácter constitucional.

Puesto que en México un solo individuo, el presidente de la república, ha concentrado un enorme poder de decisión, por esta característica, numerosos estudiosos sobre el régimen político mexicano concluyen que nuestro país se ha organizado con un gobierno con rasgos despóticos; sin embargo no es lo mismo actuar como *Tata* que como déspota.

Por la notoria preeminencia del ejecutivo en el desempeño de la función pública, Cosío Villegas señaló que nuestro régimen ha estado marcado por el *estilo personal de gobernar*<sup>234</sup> de cada uno de los mandatarios, de forma tal que la historia política de México ha estado estrechamente enlazada a la biografía de sus presidentes, a sus cualidades éticas, carácter y temperamento; a sus deseos, empatías y aversiones; a su formación educativa y militar; a sus

<sup>233</sup> Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, (versión actualizada) Siglo XXI, México, 2003, p. 190 y ss.

<sup>234</sup> Daniel Cosío Villegas, *El estilo personal de gobernar*, Joaquín Mortiz, México, 1974, p. 8. En este texto, Cosío Villegas hace un análisis político en el que concluye que el carácter y el estilo personal del presidente en funciones se manifiestan en la dirección y organización de nuestro sistema político. Esta idea ha sido retomada por otros estudiosos, puesto que en términos generales existe consenso respecto al hecho que el presidente representaba la máxima autoridad del país.

experiencias personales y profesionales; a su capacidad política para establecer alianzas o conseguir su imposición mediante el uso de la fuerza, todo lo cual son condiciones y hechos que han determinado sus actos de gobierno y el ejercicio mismo de su autoridad.

No obstante que cada presidente ha impreso su sello propio y personal en nuestra forma de gobierno, ello no impide que se puedan reconocer y establecer coincidencias o cualidades comunes, tanto en la forma de gobernar –respecto a los fines que se persiguen– como en aspectos circunstanciales. Así, por ejemplo, hasta mediados de los años 40 casi todos los presidentes emanaron de las filas militares; o bien, como ha sucedido desde entonces, cuando el perfil de los gobernantes exigió civiles preferentemente con preparación universitaria, técnica y especializada; o como es cada vez más recurrente a partir de los años 70, cuando los funcionarios de las altas esferas de la administración pública han ostentado, además, estudios de posgrado en universidades nacionales y extranjeras, sobre todo de los Estados Unidos, tendencia que alcanzó a los tres últimos presidentes del siglo: Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León.

La formación educativa de los cuadros gubernamentales en prestigiosas universidades estadounidenses, sólo confirman las proyecciones atribuidas a Robert Lansing, quien fuera secretario de Estado del presidente de los Estados Unidos, Woodrow Wilson, en un texto aparentemente fechado en 1924, donde al parecer, Lansing señalaba:

México es un país extraordinariamente fácil de dominar porque basta controlar un solo hombre: el presidente. Tenemos que abandonar la idea de poner en la presidencia mexicana a un ciudadano americano, ya que eso llevaría otra vez a la guerra. La solución necesita más tiempo: debemos abrir a los ambiciosos jóvenes mexicanos las puertas de nuestras universidades y hacer el esfuerzo por educarlos en el modo de vida americano, en nuestros valores y el respeto al liderazgo de Estados Unidos.

México necesitará de administradores competentes. Con el tiempo, esos jóvenes llegarán a ocupar cargos importantes y finalmente se adueñarán de la presidencia, sin necesidad de que Estados Unidos gaste un centavo o dispare un tiro. Harán lo que queramos. Y lo harán mejor y más radicalmente que nosotros<sup>235</sup>.

---

<sup>235</sup> Confr. Rafael Ruiz Harrell, *El secuestro de William Jenkins*, Planeta, México, 1992, p. 272; Miguel Ángel Granados Chapa, "El designio de Lansing. Cómo dominar a México", *El Financiero*, 14 de enero de 1993, año XII, núm. 2871, México, p. 41; Víctor Flores Olea, *Entre la idea y la mirada ¿Qué democracia para México?*, Océano, México, 1997, nota 1; *La Jornada*, año XVIII, núm. 6309, (rayuela del día), México, D. F.,

Si bien la cita anterior ha sido ampliamente difundida en distintas publicaciones en español, algunas de cuyas referencias bibliográficas aparecen al final de la nota anterior, hay en ellas muchas imprecisiones. En primer lugar, existe un error en el nombre del autor, si por éste se refieren al secretario de Estado, ya que su nombre era Robert Lansing y no Richard Lansing, como mayoritariamente se le cita. Además, en algunas publicaciones se indica que Lansing era secretario de Estado en 1924, pero en realidad él ocupó ese cargo entre junio de 1915 y febrero de 1920. En la gran mayoría de las publicaciones no hay datos respecto a la fuente de la que se extrajo la cita, mientras que las que sí revelan su fuente presentan, asimismo, muchas inconsistencias.

En efecto, algunos autores mencionan como fuente de información, el diario personal de Lansing con fechas del 5, o bien, del 25 de febrero de 1924, pero después de haber tenido acceso al contenido de ese diario, el cual forma parte del acervo documental de Robert Lansing conservado en la *Seeley G. Mudd Manuscript Library* de la Universidad de Princeton<sup>236</sup>, pude confirmar que, en ninguna de las dos fechas anteriores, aparece el texto de la cita ni ninguna otra anotación sobre México, tal como se puede leer en la reproducción del mismo diario, la cual se encuentra en el anexo D.

Por otro lado, Carlos Vilas remite a una carta<sup>237</sup> enviada por Richard (sic) Lansing en 1924, al empresario del ramo periodístico J. C. Hearst, quien por esos años impulsaba una campaña que promovía la instalación de un

---

22 de marzo de 2002; Carlos Vilas, “Técnica y política en la reforma neoliberal del estado”, *Revista Argentina de Sociología*, año, 3 núm. 5, Argentina, 2005, p. 299; Monreal, Ricardo, “Gabinete Lansing” en Milenio, 28 de noviembre de 2006, <http://spartakonosam.blogspot.com/2006/11/gabinete-lansing-ricardo-monreal.html>.

<sup>236</sup> Aprovecho la oportunidad para agradecer a Adriane Hanson, archivista de proyecto de la *Seeley G. Mudd Manuscript Library* de la Universidad de Princeton haber ampliado la búsqueda a otras entradas del fondo Robert Lansing, no obstante que los resultados para ubicar la cita original fueron infructuosos. El fondo Robert Lansing resguarda un acervo documental mayoritariamente constituido por manuscritos y escritos mecanográficos agrupados en 6 series, cuyo listado se puede consultar en internet en la siguiente dirección: <http://diglib.princeton.edu/ead/getEad?id=ark:/88435/4x51hj03k>. La serie 4 comprende los diarios de Robert Lansing entre 1908 y 1928. De ellos se consultaron, además del 5 y del 25 de febrero de 1924 que ya mencioné, 7 días antes y 7 días después de la primera fecha que es la más citada, así como los diarios de ese mismo día, desde 1921 hasta 1928, que fue el año de su fallecimiento. Lamentablemente no se conservan los diarios personales comprendidos en la década que corre de 1910 a 1920, y que abarca el periodo en el que Robert Lansing se desempeñó como secretario de Estado. La búsqueda se extendió a los expedientes de 1924 agrupados en la serie 2, *Documentos personales* y la serie 3, *Escritos y discursos* e incluyó los *borradores de 1924-1928* y los artículos escritos para el periódico *La Prensa* de Buenos Aires, publicados entre 1924 y 1925.

<sup>237</sup> Carlos Vilas no menciona dónde se encuentra la carta que Lansing le habría escrito a Hearst. *Conf. “Técnica y política...” op. cit.*, p. 209.

estadounidense en la presidencia de México, como una forma de terminar con la amenaza que, para los intereses norteamericanos, representaba el desenlace de la Revolución Mexicana; sin embargo, además del error en el nombre del remitente hay también una equivocación en el del destinatario, porque el magnate de prensa al que presumiblemente Lansing le dirigiría la misiva, muy conocido en esa época por su estilo periodístico sensacionalista, se llamaba William Randolph Hearst y no J. C. Hearst.

Asimismo, el político Ricardo Monreal retoma la cita adjudicada a Robert Lansing y consigna como fuente un artículo periodístico supuestamente localizado en *America Magazine Archives* fechado el 25 de febrero de 1924; por lo que, en otro intento por conseguir el texto original, establecí contacto con la Biblioteca de la Universidad de Georgetown<sup>238</sup>, la cual resguarda algunos documentos de Robert Lansing, además de la colección denominada *America Magazine Archives* que contiene una amplia gama de escritos y archivos del semanario *America* desde su fundación en 1909. Tampoco en este caso obtuve una afortunada respuesta a mi solicitud, porque una vez revisadas todas sus colecciones se me informó que esa institución no contaba con el texto. Entonces, emprendí la búsqueda directamente con la revista *America*<sup>239</sup>, a fin de corroborar si el texto había aparecido publicado en ese semanario, pero se me informó que en ninguno de los ejemplares del año 1924 se encontraba la cita atribuida a Lansing.

El Archivo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores, depositario de nuestros acervos documentales e históricos sobre los asuntos internacionales desde 1821, entre los cuales figuran los expedientes relativos al secuestro de William Jenkins a los que hace referencia Rafael Ruiz Harrell en su libro, tampoco posee el texto de la presunta cita de Lansing ni información que permita indagar sobre su existencia; en todo caso, en esa serie de documentos hay evidencias de que, hacia finales de 1919, cuando ocurre el controvertido rapto de Jenkins, el entonces secretario de Estado, Robert Lansing, era partidario de la intervención armada de los Estados Unidos, como puede comprobarse en la nota de protesta enviada por el mismo Lansing a nuestro

---

<sup>238</sup> Agradezco al catalogador de manuscritos, Scott S. Taylor, su ayuda para la localización de la cita. La Georgetown University Library cuenta con una colección especial llamada *America Magazine Archives* compuesta por un extenso acervo documental de 39 series relacionadas con la revista *America*, que comprende una gran variedad de escritos, documentos inéditos, además de correspondencia de los distintos editores de esa publicación. El índice general y detallado de esa colección puede consultarse en la dirección de internet <http://library.georgetown.edu/dept/speccoll/fl/f60}1.htm>.

<sup>239</sup> Aprovecho la ocasión para expresar mi agradecimiento a Frank Turnbull, S.J. por buscar la cita en la publicación impresa de la revista *America* de 1924.

país; en los reportes de Ignacio Bonillas<sup>240</sup>, en aquel tiempo embajador de México en Washington, así como en los comunicados de respuesta de Hilario Medina, titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, junto con los telegramas y recortes de notas periodísticas remitidas por los embajadores de México en otras legaciones, en los que se condenaba la intromisión de Estados Unidos en los asuntos internos del país, todos los cuales forman parte de esos expedientes<sup>241</sup>.

A pesar de haber realizado un largo periplo documental y bibliográfico, hasta la fecha, no he logrado localizar el texto original de la cita que se atribuye a Robert Lansing, ni ninguna publicación o documento que con veracidad corrobore su autoría, cuándo y dónde fue escrito, además de su formato, esto es, si se trataba de anotaciones personales o si el texto formaba parte de una carta, en cuyo caso faltaría averiguar quién fue el destinatario, o si fue un artículo periodístico; sin embargo, más allá de las grandes incertidumbres que rodean al escrito, éste describe con crudeza y precisión una vía lenta, pero efectiva, mediante la cual se ha procurado la sumisión gradual de México al vecino del norte, a través de la educación en el modo de vida y la formación profesional de la élite gubernamental del país.

De las proyecciones atribuidas a Robert Lansing podrían inferirse varias conclusiones: por un lado, es claro que la presidencia de la república es reconocida como la máxima autoridad de nuestro gobierno; a ello le sigue que para los Estados Unidos, desde años atrás, México ha representado una nación por conquistar, aunque en dicho posicionamiento hay la aceptación explícita de que, hasta ese momento, no lo habían conseguido, tal vez porque la defensa de la soberanía territorial y la independencia en la toma de decisiones eran prácticas más recurrentes entre los políticos mexicanos de aquella época. Además, la estrategia trazada para lograr nuestra dominación mediante la instrucción y el control –o cuando menos la presión– del ejecutivo en funciones, a la luz de los años, sobre todo en la última parte de la pasada centuria, resultó ser un eficaz artilugio con el que nuestros presidentes se sometieron a las políticas dictadas por el país vecino, provocando el abandono

---

<sup>240</sup> Poco tiempo después, Ignacio Bonillas sería designado candidato presidencial por Venustiano Carranza, lo que provocó el levantamiento de Agua Prieta, donde las fuerzas más representativas del ejército, encabezadas por Adolfo de la Huerta, Plutarco Elías Calles y Álvaro Obregón, desconocieron a Carranza como presidente del país.

<sup>241</sup> El Archivo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores conserva diversos expedientes relacionados con el secuestro de William Jenkins, los cuales están agrupados en 16 folders bajo la clasificación 16-28-1, que comprenden información judicial, telegramas e informes enviados al gobierno de Venustiano Carranza. Son de especial interés los folders V y VI relativos a la nota de protesta dirigida por Robert Lansing, así como los telegramas de Ignacio Bonillas y las comunicaciones de funcionarios del servicio diplomático nacional.

de las prácticas nacionalistas que dieron origen al régimen que surgió del movimiento armado de principios del siglo.

Ahora bien, con independencia de la forma en que cada ejecutivo gobernó al país a lo largo del siglo XX, los presidentes fueron los protagonistas políticos por excelencia, ya que las decisiones más trascendentales de la vida política nacional, entre ellas la elección del sucesor, dependieron precisamente de la decisión del ejecutivo en turno. Esta última característica es un elemento común y un rasgo que identifica, sino a todos, por el periodo conocido como el maximato, sí a la mayoría de quienes estuvieron al frente de la máxima autoridad del gobierno, porque ahí residió la facultad política esencial de nuestro régimen presidencial. El nombramiento del sucesor es, en efecto, el acontecimiento político que mayor expectación e interés ha suscitado entre propios y extraños, entre estudiosos y gente común, porque existe la inequívoca certeza de que esa decisión marcará el rumbo y la dirección política del país.

Paradójicamente, la sucesión presidencial encierra uno de los grandes enigmas de la historia política de México, pues, aunque comúnmente se acepta que el presidente en turno era quien gozaba del privilegio de elegir a su sucesor, nada o muy poco se conoce sobre la soledad de la decisión, las horas cruciales de deliberación, ni las motivaciones que, en cada caso, inclinaron y definieron esa resolución. Este tema ha quedado envuelto en un hermetismo casi total. Los mismos protagonistas han rehuido dejar testimonio de ello guardando ese secreto para sí mismos y han encubierto su decisión con los cuadros burocráticos del partido oficial y con la realización o escenificación de las respectivas elecciones –fueran o no libres y legales–, las cuales en el mejor de los casos, ratificaron y legitimaron su selección.

Resolver la sucesión presidencial se convirtió en la condición que permitiría dar continuidad a un gobierno que se sustentaba, precisamente, en el imperio de su autoridad; por ello, consolidar que el ejecutivo nombrase al heredero al gobierno fue esencial para construir la estabilidad política y la pacificación del país, porque una vez conseguida la solución a este problema, México encontró una forma de dirimir las luchas internas por la máxima autoridad, ya que los cuadros políticos se plegarían a la designación presidencial. Que los presidentes hayan mantenido un poder de decisión casi absoluto para nombrar a quienes habrían de sustituirlos en el cargo –después de haber sido cubiertas todas las formas por medio de la ratificación del voto ciudadano– es un indicio que manifiesta un riesgo potencial en perjuicio de nuestra organización

política, pues varios de los ejecutivos han intentado perpetuarse en el mando, bien sea personalmente o dejando tras de sí a alguien que pudieran controlar, o a uno que no opacara su propio desempeño público, o a quien estuviera dispuesto a continuar un proyecto personal de gobierno, o incluso, a aquel que le cuidara las espaldas. Por ello, tomar una correcta decisión, teniendo en vista el beneficio del país y no la conveniencia personal del ejecutivo y la preferencia de solo algunos actores políticos, requiere de un estadista de gran altura, pues se trata de la decisión política más trascendental para México, pues de ella dependerá, en gran medida, la continuidad o destrucción de nuestro régimen de gobierno.

Hacer depender la elección del sucesor de la decisión del *gran elector*, el presidente en funciones, a la luz de los años mostró ser un mecanismo ambiguo, pues, por un lado, garantizó cierta estabilidad y una fuerte cohesión política y social, en la medida en que los sujetos y los actores tendieron a agruparse en torno al aspirante designado para ocupar la máxima magistratura; pero, por otro lado, este método anunció ciertos peligros en detrimento de la misma investidura presidencial, porque terminó por inhibir la genuina búsqueda de un sucesor que no estuviera en deuda ni mantuviera compromiso personal alguno con quien lo designó. Si bien no es objeto de este estudio realizar un análisis pormenorizado de cada uno de los procesos de elección, ni sobre la etapa previa relativa al *destape* del elegido, ni mucho menos sobre las otras etapas relativas a la *cargada* o el alineamiento de los demás actores en torno al ungido, porque sobre estos temas ya ha corrido mucha tinta, sí examinaré las características y tendencias que marcaron la procedencia de los titulares del ejecutivo, porque ello ha incidido en las distintas formas de presidencialismo que ha tenido nuestro país.

En las sucesiones presidenciales del siglo XX, quienes accedieron a la máxima magistratura del gobierno fueron todos ellos funcionarios del ejecutivo<sup>242</sup>, ya que antes se desempeñaron como secretarios de Estado, generalmente en la gestión de su antecesor. Este hecho confirma que la autoridad política estaba tan centralizada en el presidente, que los aspirantes que después asumirían la titularidad del gobierno, emanaron del mismo poder ejecutivo, de modo que la carrera por la silla presidencial se mantuvo en un ámbito francamente muy

---

<sup>242</sup> Para el análisis de las sucesiones presidenciales del siglo XX no considero a Porfirio Díaz, Francisco I. Madero, Victoriano Huerta ni a los presidentes surgidos de la convención, todos los cuales llegaron a la titularidad del gobierno por otras vías; los demás presidentes, sin excepción, tuvieron a su cargo alguna secretaria de Estado antes de asumir la presidencia de la república, aun cuando en algunas ocasiones el desempeño dentro del gabinete haya sido de muy corta duración.

cerrado, tan estrecho, que sólo llegaron a la recta final aquellos que pertenecían al círculo más cercano al presidente en funciones al formar parte del gabinete. Este hecho llegó a tal extremo que incluso para las elecciones presidenciales de 1976, José López Portillo simplemente no tuvo ningún candidato opositor con quien legitimar la celebración de elecciones, lo cual no es sino una muestra muy representativa del excesivo control político que se venía ejerciendo desde la presidencia, pues prácticamente no había espacios de participación que sobrepasaran los límites y deseos del ejecutivo en funciones.

Ahora bien, dado que la presidencia de la república es la máxima autoridad de nuestro régimen de gobierno, el orden de sucesión constituye uno de los aspectos que nos permite establecer algunas diferencias entre las formas de organización instituidas en nuestro país. Del mismo modo, el perfil político de quienes accedieron a la presidencia fue también otro aspecto que cambió sustancialmente con el correr de los años, lo cual alteró la composición de nuestra organización política en la medida en que se modificó su actor principal.

En lo que sigue presento una gráfica y un cuadro que exponen la secuencia de sucesión presidencial de nuestro país. El cuadro 17 se relaciona plenamente con la gráfica 11, de hecho, es como continuación de la misma, porque la información que contiene muestra las fechas en las que fueron ejercidos los gobiernos presidenciales y cada una de las secretarías de Estado que ahí se mencionan. Su finalidad, por lo tanto, es explicitar los datos temporales y resolver la curiosidad o el deseo natural de saber cuándo ocurrieron los nombramientos a los que se hace alusión en la representación gráfica, lo cual explica su presentación a continuación de la gráfica. En el cuadro aparecen los nombres de los presidentes, su lugar de nacimiento y las fechas en las que ejercieron sus respectivos gobiernos. Después, le siguen tres columnas que se refieren únicamente al grupo de funcionarios que estuvieron involucrados en los relevos presidenciales comprendidos entre 1911 y 1994, las cuales muestran los nombres de los secretarios de Estado, así como las carteras que ocuparon en las diversas gestiones de gobierno y las fechas correspondientes en cada caso.

Por su parte, la gráfica ilustra el ciclo completo de sucesión a la presidencia de la república con el correr del siglo XX; en ella, se hace referencia a los periodos presidenciales y a las carteras que ocuparon los secretarios de Estado que fueron designados para estar al frente de la primera magistratura,



siguiendo un orden cronológico. La gráfica ilustra las sucesiones presidenciales que siguieron a 1911 y concluyen en el sexenio 1994-2000; en consecuencia, abarca de las gestiones gubernamentales de Francisco I. Madero a la de Ernesto Zedillo, esto es, del primer gobierno surgido del movimiento revolucionario al que coincide con el fin del siglo XX. Este período corresponde también con el inicio y el fin de una práctica política, donde el titular del ejecutivo designaba a su sucesor entre los funcionarios del poder ejecutivo, preferentemente de su propio gabinete. En la representación gráfica no incluí los gobiernos de Victoriano Huerta, ni los surgidos de la Convención de Generales y Gobernadores Revolucionarios, ya que, además de su corta duración, no tuvieron continuidad.

En la gráfica, el rubro *presidente en funciones*, comprende, entonces, desde el primer titular del ejecutivo cuyo sucesor ocupó alguna secretaría de Estado, hasta el último presidente que asumió el gobierno por esta vía. Por su parte, la columna *secretarios de Estado* se refiere a los nombres de los sucesores y consecuentemente comprende de Venustiano Carranza a Ernesto Zedillo.

Dentro de la gráfica aparecen varios recuadros grises formando una diagonal que señala el orden y la secuencia de la sucesión presidencial. Los cuadros de colores representan las secretarías de Estado que, a su vez, están relacionadas con los nombres de sus respectivos titulares en la primera columna. Si la información se lee respecto a las columnas agrupadas bajo el título *presidentes en funciones*, esto es, por periodo presidencial, cuando los cuadros de colores aparecen inmediatamente abajo de la diagonal que marca las gestiones presidenciales, con ello, se indica la secretaría de Estado de donde provino el sucesor para el siguiente periodo gubernamental; por ejemplo, el cuadro color fucsia, que tiene escrito Trabajo, corresponde a la secretaría de Estado que ocupó Adolfo López Mateos en el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines, justo antes de que el primero llegara a ocupar la presidencia. Cuando no aparece ningún color en el recuadro inmediato inferior al cuadro gris de la diagonal, es decir, en los relevos gubernamentales de Adolfo de la Huerta y Emilio Portes Gil, ello señala cierta discontinuidad e inestabilidad políticas asociadas a los acontecimientos históricos del momento, porque en ninguno de esos dos gobiernos sus sucesores formaron parte de sus respectivos gabinetes presidenciales. Dentro de la gráfica aparecen varios recuadros grises formando una diagonal que señala el orden y la secuencia de la sucesión presidencial. Los cuadros de colores representan las secretarías de Estado que, a su vez, están relacionadas con los nombres de sus respectivos titulares en la primera columna.

Si la información se lee respecto a las columnas agrupadas bajo el título *presidentes en funciones*, esto es, por periodo presidencial, cuando los cuadros de colores aparecen inmediatamente abajo de la diagonal que marca las gestiones presidenciales, con ello se indica la secretaría de Estado de donde provino el sucesor para el siguiente periodo gubernamental; por ejemplo, el cuadro color fucsia, que tiene escrito Trabajo, corresponde a la secretaría de Estado que ocupó Adolfo López Mateos en el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines, justo antes de que el primero llegara a ocupar la presidencia. Cuando no aparece ningún color en el recuadro inmediato inferior al cuadro gris de la diagonal, es decir, en los relevos gubernamentales de Adolfo de la Huerta y Emilio Portes Gil, ello señala cierta discontinuidad e inestabilidad políticas asociadas a los acontecimientos históricos del momento, porque en ninguno de esos dos gobiernos sus sucesores formaron parte de sus respectivos gabinetes presidenciales. En los casos en que aparecen dos colores para un mismo secretario de Estado, se trata de aquellos funcionarios que desempeñaron dos cargos distintos en un mismo gabinete presidencial, los cuales se presentan, de arriba hacia abajo, en el orden en el que fueron ejercidos. Por último, la gráfica está dividida en tres formas distintas de presidencialismo: social, legal y neoliberal, las cuales corresponden a la constitución de los regímenes de gobierno de nuestro país a lo largo del siglo y que serán analizadas en el siguiente capítulo.

Por otro lado, si la información de la gráfica se lee por filas, de izquierda a derecha, tomando como referente los nombres de los *secretarios de Estado*, los cuadros de colores señalan las distintas carteras ocupadas por el mismo funcionario en diferentes gestiones presidenciales. Así, el funcionario que estuvo al frente de la secretaria que antecede a la diagonal formada por los recuadros grises, corresponde al sucesor para el siguiente periodo presidencial de gobierno; cuando los colores aparecen después de la diagonal indican que ese funcionario ocupó alguna secretaría de Estado en gobiernos posteriores al suyo.

Si se analiza la información a partir de la columna *secretarios de Estado*, en la gráfica se puede apreciar que desde Venustiano Carranza hasta Ernesto Zedillo, todos los presidentes, sin excepción, antes de su gestión encabezaron alguna secretaría, como lo indican los recuadros de color que anteceden a la diagonal gris que marca la secuencia de las sucesiones presidenciales a lo largo del siglo.

**Gráfica 11**  
*Secretarías de Estado desempeñadas por los presidentes*

SRIOS. DE ESTADO	PRESIDENTES EN FUNCIONES																			Formas de Presidencialismo
	Francisco I. Madero (1911)	Venustiano Carranza (1914-20)	Adolfo de la Huerta (1920)	Álvaro Obregón (1920-24)	Plutarco E. Calles (1924-28)	Emilio Portes Gil (1928-30)	Pascual Ortiz R. (1930-32)	Abelardo Rodríguez (1932-34)	Lázaro Cárdenas (1934-40)	Ávila Camacho. (1940-46)	Miguel Alemán (1946-52)	Ruiz Cortines (1952-58)	López Mateos (1958-64)	Díaz Ordaz (1964-70)	Luis. Echeverría (1970-76)	López Portillo (1976-82)	Miguel de la Madrid (1982-88)	Carlos Salinas (1988-94)	Ernesto Zedillo (1994-2000)	
	PRESIDENTE																			
Venustiano Carranza	Guerra	PRESIDENTE																		
Adolfo de la Huerta		Gob.	PRESIDENTE	Hacienda																
Álvaro Obregón		Guerra		PRESIDENTE																
Plutarco E. Calles		Ind. y Comer.	Guerra	Gob.	PRESIDENTE	Guerra	Guerra	Hacienda												
Emilio Portes Gil					Gob.	PRESIDENTE	Gob.		Rel. Ext.											
Pascual Ortiz R.			Com. y Obras	Com. y Obras				PRESIDENTE												
Abelardo Rodríguez							Ind. Com. y Trab.	PRESIDENTE												
							Guerra													
Lázaro Cárdenas							Gob.	Guerra	PRESIDENTE	Defensa										
Ávila Camacho									Guerra	PRESIDENTE										
Miguel Alemán										Gob.	PRESIDENTE									
Ruiz Cortines										Gob.	PRESIDENTE									
López Mateos											Trabajo	PRESIDENTE								
Díaz Ordaz													Gob.	PRESIDENTE						
Luis Echeverría													Gob.	Gob.	PRESIDENTE					
López Portillo														Hacienda	PRESIDENTE					
Miguel de la Madrid															Prog. y Pres.	PRESIDENTE				
Carlos Salinas																Prog. y Pres.	PRESIDENTE			
Ernesto Zedillo																	Prog. y Pres.	PRESIDENTE		
																	Educ.			

Gráfica propia. En 1937 la Secretaría de Guerra cambió de nombre por Defensa Nacional. A partir del gobierno de Adolfo de la Huerta en 1920, la Secretaría de industria y comercio amplió sus funciones al ramo del trabajo; esta última secretaría se separó en 1940.

### Cuadro 17

#### *Periodos presidenciales y secretarios de Estado que se desempeñaron en la presidencia de la república*

Presidente en Funciones	Fechas presidencia		Secretarios de Estado	Secretaría	Fecha
	Inicio	Fin			
FRANCISCO I. MADERO (Coah.) <sup>1</sup>	11 mayo 1911	18 feb. 1913	Venustiano Carranza	Guerra	12 al 27 de mayo 1911
VENUSTIANO CARRANZA (Coah.) <sup>2</sup>	20 ago. 1914	21 mayo 1920	Álvaro Obregón	Guerra	13 mar. 1916 a 1 mayo 1917
			Adolfo de la Huerta	Gobernación	12 ago. 1915 a 20 sep. 1915
			Plutarco Elías Calles	Industria y Comercio	21 oct. 1919 a 1 feb. 1920
ADOLFO DE LA HUERTA (Son.) <sup>3</sup>	1 jun. 1920	30 nov. 1920	Plutarco Elías Calles	Guerra	1 jun. 1920 a 30 nov. 1920
			Pascual Ortiz Rubio	Comunicaciones y Obras	1 jun. 1920 a 30 nov. 1920
ÁLVARO OBREGÓN (Son.)	1 dic. 1920	30 nov. 1924	Plutarco Elías Calles	Gobernación	1 dic. 1920 a 29 sep. 1923
			Adolfo de la Huerta	Hacienda	1 dic. 1920 a 25 sep. 1923
			Pascual Ortiz Rubio	Comunicaciones y Obras	1 dic. 1920 a 16 feb. 1921
PLUTARCO ELÍAS CALLES (Son.)	1 dic. 1924	30 nov. 1928	Emilio Portes Gil	Gobernación	18 ago. 1928 a 30 nov. 1928
EMILIO PORTES GIL (Tam.) <sup>4</sup>	30 nov. 1928	5 feb. 1930	Plutarco Elías Calles	Guerra	2 mar. 1929-18 mayo 1929
PASCUAL ORTIZ RUBIO (Mich.)	5 feb. 1930	4 sep. 1932	Plutarco Elías Calles	Guerra	15 oct. 1931 a 30 jul. 1932
			Abelardo Rodríguez.		2 ago. 1932 a 2 sep. 1932
			Emilio Portes Gil	Gobernación	5 feb. 1930 a 28 ago. 1931
			Lázaro Cárdenas		28 ago. 1931 a 15 oct. 1931
ABELARDO L. RODRÍGUEZ. (Son.) <sup>5</sup>	4 sep. 1932	30 nov. 1934	Abelardo Rodríguez.	Industria Comercio y Trabajo	20 ene. 1932 a 2 ago. 1932
			Lázaro Cárdenas	Guerra	1 ene. 1933 a 15 jun. 1933
LÁZARO CÁRDENAS DEL RÍO (Mich.)	1 dic. 1934	30 nov. 1940	Plutarco Elías Calles	Hacienda	29 sep. 1932 a 28 sep. 1933
			Manuel Ávila Camacho	Guerra	17 oct. 1935 a 23 nov. 1939
MANUEL ÁVILA CAMACHO (Pue.)	1 dic. 1940	30 nov. 1946	Emilio Portes Gil	Relaciones Exteriores	1 dic. 1934 a 15 jun. 1935
			Miguel Alemán Valdés	Gobernación	1 dic. 1940 a 18 jun. 1945
MIGUEL ALEMÁN (Ver.)	1 dic. 1946	30 nov. 1952	Lázaro Cárdenas	Defensa	11 sep. 1942 a 25 ago. 1945
ADOLFO RUIZ CORTINES (Ver.)	1 dic. 1952	30 nov. 1958	Adolfo Ruiz Cortines	Gobernación	30 jun. 1940 a 13 oct. 1952
ADOLFO LÓPEZ MATEOS (Edomex.)	1 dic. 1958	30 nov. 1964	Adolfo López Mateos	Trabajo y Previsión Social	1 dic. 1952 a 18 nov. 1957
			Gustavo Díaz Ordaz	Gobernación	1 dic. 1958 a 18 nov. 1963
GUSTAVO DÍAZ ORDAZ (Pue.)	1 dic. 1964	30 nov. 1970	Luis Echeverría Álvarez		19 nov. 1963 a 30 nov. 1964
LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ (D.F.)	1 dic. 1970	30 nov. 1976	Luis Echeverría Álvarez	Gobernación	1 dic. 1964 a 10 nov. 1969
JOSE LÓPEZ PORTILLO (D.F.)	1 dic. 1976	30 nov. 1982	José López Portillo	Hacienda y Crédito Público	1 jun. 1973 a 25 sep. 1975
MIGUEL DE LA MADRID (Col.)	1 dic. 1976	30 nov. 1982	Miguel de la Madrid	Programación y Presupuesto	16 mayo 1979-25 sep. 1981
CARLOS SALINAS DE GORTARI (D.F.)	1 dic. 1982	30 nov. 1988	Carlos Salinas de Gortari	Programación y Presupuesto	1 dic. 1982 a 5 oct. 1987
				Ernesto Zedillo Ponce	Programación y Presupuesto
				Educación Pública	7 ene. 1992 a 29 nov. 1993

Notas: Las entidades entre paréntesis corresponden al lugar de nacimiento de los presidentes. 1. Tomada Cd. Juárez, el 11 de mayo de 1911, Francisco I. Madero constituyó un gobierno provisional hasta finales de ese mismo mes y en noviembre fue electo presidente. 2. Cuando el Ejército Constitucionalista ocupó la Cd. de México, Carranza asumió la presidencia de forma interina y en 1917 es nombrado presidente constitucional. 3. Asesinado Carranza, Adolfo de la Huerta fue nombrado *presidente sustituto*. 4. Portes Gil es designado *presidente interino* ante el asesinato de Obregón. 5. Después de la renuncia de Pascual Ortiz Rubio a la presidencia, Abelardo L. Rodríguez es nombrado *presidente sustituto* por el Congreso.

En efecto, no hay un solo caso en el que en el nombre de los secretarios de Estado no figure, al menos, el desempeño de un ministerio, previo a su propio ejercicio gubernamental. Este hecho nos permite concluir que el poder ejecutivo en su conjunto fue la instancia de gobierno que mantuvo la total hegemonía en la sucesión presidencial, porque todos los titulares de la máxima magistratura mantuvieron como cualidad común, haber formado parte de la alta administración pública, al encabezar alguna secretaría y ser parte del cuerpo más cercano de funcionarios del titular del ejecutivo.

Si bien en varias ocasiones esos nombramientos fueron de corta duración, sucesos más bien simbólicos con los que se cubrieron parte de los formalismos que envolvieron los relevos presidenciales del país por casi 100 años, no por ello dejaron de ser acontecimientos relevantes que contribuyeron gradualmente a institucionalizar la sucesión presidencial, pues ésta siempre se circunscribió al círculo de funcionarios ligados directamente al poder ejecutivo, primero, de manera casi podría decirse accidental, como lo fueron permitiendo las sacudidas político-militares y la construcción del liderazgo entre los personajes que habían participado de la revolución y, después, como un modelo francamente ordenado sujeto a la inescrutable decisión del presidente en turno.

En la gráfica es notorio que la mayoría de las veces, los funcionarios formaron parte del gabinete presidencial que antecedió a su propia gestión, por lo que casi siempre el recuadro que precede a la diagonal gris de las gestiones presidenciales, muestra un color indicando la secretaría que desempeñaron en el gobierno anterior al suyo. Así, en 17 de los 19 gobiernos representados por la diagonal gris, los sucesores a la presidencia pertenecieron al gabinete de su antecesor; sólo en dos ocasiones, con Álvaro Obregón y Pascual Ortiz Rubio<sup>243</sup>, los recuadros que anteceden de manera inmediata a la diagonal aparecen en blanco, lo que significa que ninguno de ellos se integró a las administraciones gubernamentales que les precedieron –las de Adolfo de la Huerta y Emilio Portes Gil, respectivamente– aunque los dos antes habían estado al frente de otras secretarías –la de Guerra y la de Comunicaciones y Obras– por lo que formaron parte de otros gobiernos, de modo que ambos se ajustaron al requerimiento de haber sido secretarios de Estado como preámbulo a la presidencia de la república.

---

<sup>243</sup> Álvaro Obregón y Pascual Ortiz Rubio accedieron a la máxima magistratura de nuestro gobierno bajo coyunturas políticas cuyas secuelas estuvieron relacionadas con los asesinatos de Carranza y del mismo Obregón.

De 1914 a 1934, esto es, en los años de mayor agitación política y militar, las disputas por la primera magistratura develan un continuo reacomodo entre los aspirantes a ocupar la silla presidencial, visible en la gráfica, tanto por la duración de las gestiones gubernamentales de esas dos décadas, como en la cantidad de secretarías de Estado ejercidas por quienes se sentían merecedores de ese reconocimiento público. En esta etapa hay contundentes esfuerzos por construir un procedimiento ordenado y disciplinado para llevar a cabo la sucesión y asegurar que la supremacía de esa decisión se mantuviera dentro del ámbito del poder ejecutivo, lo cual se confirmaría por el hecho de que todos los gobernantes transitaron, así fuera efímeramente, por alguna secretaría de Estado, siendo ésta una dependencia directa del titular del ejecutivo.

A partir de 1934, fecha en la que propiamente inician los periodos sexenales de gobierno<sup>244</sup>, hasta la última sucesión presidencial del siglo, los relevos gubernamentales mostraron una prolongada continuidad y una extraordinaria estabilidad política que contrastaron fuertemente con las del ciclo anterior. Así, desde la postulación presidencial de Lázaro Cárdenas, se consolidó, de manera definitiva, la tendencia de designar como sucesor a un miembro activo del gabinete presidencial, porque si bien en los ejercicios gubernamentales anteriores, haber sido secretario de Estado fue una condición y una coincidencia para acceder a la silla presidencial, no es sino hasta 1934 que México entra en un largo período de 60 años, hasta 1994, en el que se observa un procedimiento ordenado e ininterrumpido para acceder a la primera magistratura del gobierno, el cual descansó en el principio que concedió al presidente en funciones, la *facultad inmutable*, para designar a su sucesor entre alguno de sus secretarios de Estado.

---

<sup>244</sup> El artículo 83 constitucional en su versión original establecía: “El presidente entrará a ejercer su encargo el 1° de diciembre, durará en él cuatro años y nunca podrá ser reelecto”, Con la segunda reforma promulgada por Plutarco Elías Calles, el 24 de enero de 1928, el ejercicio gubernamental se amplió a seis años y en cuanto a la reelección, la primera reforma impulsada también por Calles, fechada el 22 de enero de 1927, ya la había autorizado, al permitir que quien hubiera ejercido la presidencia pudiera ser electo, por una segunda ocasión, siempre que no fuera en el periodo de gobierno inmediato al suyo. Finalmente, el 29 de abril de 1933, siendo presidente Abelardo L. Rodríguez se promulga la versión del artículo 83 que aún ahora continúa vigente; en esa misma fecha, también reformó el artículo 84, en donde se establece que ante la falta absoluta del presidente en los primeros dos años de gobierno, el Congreso, con la asistencia de dos terceras partes de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría de votos un *presidente interino*. Si el Congreso no estuviera en sesiones, la Comisión Permanente nombrará un *presidente provisional* y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que designe al *presidente interino*. Si la falta del presidente fuera en los últimos cuatro años de gobierno, el Congreso de la Unión nombrará un *presidente sustituto* que deberá concluir el sexenio; como en el caso anterior, si el Congreso no estuviera en sesiones, la Comisión Permanente designará un *presidente provisional* y convocará al Congreso para realizar la designación del *presidente sustituto*.

La designación del sucesor presidencial representó la decisión política primordial de nuestra forma de gobierno, porque en cierto modo constituyó un acto que declaraba la muerte política del ejecutivo que hasta ese momento había regido al país, ya que a partir de esa resolución comenzaría gradualmente a disminuir su autoridad y perdería capacidad de convocatoria y gestión hasta llegar el momento, con la toma de posesión de su relevo gubernamental, en el que transferiría por completo el mando político del país. La cesión del legado presidencial fue una práctica comparable a la elaboración de un testamento, donde se declaraba la última voluntad que disponía el presidente en turno para elegir a quien recibiría la herencia política del gobierno. De esta forma, se procuró salvaguardar la unidad y la tranquilidad del Estado, porque heredada la autoridad presidencial, México podía divulgar a los cuatro vientos, el viejo lema “El rey ha muerto, viva el rey”, con el que las antiguas monarquías hereditarias proclamaban su continuidad de forma un tanto luctuosa y festiva a la vez.

La gestión de Lázaro Cárdenas marca así el inicio de un ciclo de 10 sucesiones gubernamentales continuas, hasta 1994, cuando los titulares del poder ejecutivo cedieron la autoridad de la máxima magistratura, siguiendo un rito ceremonial en el que, al ser sustituidos por uno de sus secretarios de Estado, dejaron de ser el centro, la causa primera de la actividad política del país y asumieron su muerte simbólica como un acto de valor y disciplina; lo primero, porque tuvieron la virtud y la firmeza para privarse del mando y, lo segundo, porque mantuvieron la observancia en las leyes, escritas o no, que regulaban la transmisión del poder público.

En la gráfica puede observarse que a partir de 1934 hay una sensible reducción en los cuadros de color que indican las secretarías de Estado y, en consecuencia, la diagonal gris que marca la secuencia de las sucesiones presidenciales, las más de las veces, viene precedida por un solo recuadro y un solo color, lo cual ilustra el dominio que mantuvieron los presidentes en funciones para nombrar a su sucesor dentro de su propio equipo. Este último tenía casi asegurado su ascenso al poder, porque además del aval presidencial, el designado contaba ya entonces con un estructurado partido oficial a su servicio, cuadros burocráticos y amplias redes administrativas organizadas jerárquicamente en torno a la autoridad presidencial, todos los cuales respaldaban la nominación y garantizaban que la misma fuera ratificada por los ciudadanos en las correspondientes elecciones presidenciales.

Con la gestión de Lázaro Cárdenas comienza, entonces, la era del *heredato sexenal* del gobierno, la cual se extiende sin interrupción hasta 1994. Atrás habían quedado los tiempos de los asesinatos políticos y los periodos gubernamentales inconclusos que caracterizaron la vida política de México, para en su lugar dar paso a un ciclo donde todos los presidentes terminaron en tiempo y forma su mandato sexenal y lograron legar la investidura presidencial a quien cada uno consideró digno de sucederle, lo cual constituyó el procedimiento con el que se institucionalizó la sucesión presidencial.

Conservar el legado presidencial y conseguir transferirlo conforme al precepto no escrito que disponía que el ejecutivo en turno elegía a su sucesor, fueron acontecimientos que incidieron en una larga paz y estabilidad, porque cada heredero gozó cabalmente de las facultades y prerrogativas conferidas a la autoridad presidencial, pero una vez llegado el término de su sexenio, sus aspiraciones irremediamente se vieron limitadas a dejar tras de sí a su propio legatario, quien en parte era una continuación de sí mismo, de su clan o camarilla, pues pertenecía a su círculo más cercano de colaboradores.

Así, desde la postulación de Lázaro Cárdenas todos los subsiguientes encargados del poder ejecutivo renunciaron a la secretaría de Estado que tenían a su cargo para ser ungidos sucesores a la presidencia de la república<sup>245</sup> y realizar la obligada campaña electoral. El único caso en el que hubo una ruptura en la celebración de este rito fue con Ernesto Zedillo, quien antes de efectuar su propia campaña presidencial, por escasos meses coordinó la de Luis Donaldo Colosio. Así, por 60 años continuos, de 1934 a 1994, la élite gubernamental comandada por el ejecutivo en funciones, logró mantener e imponer el control político que regulaba el acceso a la primera magistratura, porque la alternancia de la autoridad presidencial se efectuó dentro de determinados marcos de negociación política, que indiscutiblemente se vio interrumpida durante el proceso sucesorio que tuvo lugar en la gestión de Carlos Salinas de Gortari, cuando ocurrió el magnicidio de Colosio.

Aunque seis años antes de ese asesinato, el cambio gubernamental del mismo Carlos Salinas de Gortari había sido severamente puesto en entredicho, porque por primera vez la ratificación popular organizada mediante las elecciones se tornó a todas luces controvertida –al grado que presenciamos la caída del

---

<sup>245</sup> José Mario Meneses presenta unos cuadros en los que recopila las fechas de renuncia y de postulación de los distintos presidentes de México, mismas que apenas muestran una escasa diferencia de días entre sí. José Mario Meneses Ruiz, *Las sucesiones presidenciales en México. Antecedentes y factores que la determinaron*, El caballito, México, 1999, varias páginas.



sistema electoral que contabilizaba los votos–, el hecho fue que aún en ese relevo presidencial, el país en su conjunto acató la decisión del entonces titular del ejecutivo, porque México estuvo gobernado por quien Miguel de la Madrid escogió para sucederle en la presidencia.

El homicidio del candidato oficial en la sucesión de 1994 marcó un hito en la vida política nacional y abrió una crisis sin precedentes desde 1928, pues desde esa fecha México no había enfrentado una coyuntura política similar. Ese suceso acabó con la dinámica del *heredato sexenal* seguida por diez sucesiones presidenciales consecutivas, porque se discontinuó el ciclo de los relevos gubernamentales ordenados y porque el presidente en funciones, Carlos Salinas de Gortari, hizo una segunda designación que entonces favoreció a Ernesto Zedillo, otro de sus ex secretarios de Estado; Zedillo, al parecer, cuando menos inicialmente, cubrió mejor las expectativas depositadas antes por Salinas en Luis Donald Colosio, el candidato oficial anterior.

Salinas de Gortari fue responsable de otro importante cambio relacionado con la sucesión de la máxima magistratura de nuestra forma de gobierno, porque él quebrantó el precepto que ordenaba mantener el carácter *inmutable* en la designación del sucesor. En efecto, de manera ininterrumpida de 1934 hasta la gestión salinista, todos los que estuvieron en la titularidad del poder ejecutivo acataron la regla no escrita en las sucesiones presidenciales, la cual dictaba al ejecutivo en turno no modificar la nominación de quien habría de remplazarlo en la silla presidencial. Que los presidentes mantuvieran firme la decisión pública tomada respecto al elegido a suplirle en la jefatura del gobierno, fue un precepto que ordenó políticamente a todo el país, pues todas las instancias –desde el ejecutivo mismo, la estructura burocrática del gobierno y el partido oficial, junto con los demás actores e incluso sus adversarios políticos– asumían que el elegido, de manera casi segura, conduciría los destinos de México por los siguientes seis años, con lo cual se garantizaría la continuidad política de nuestro gobierno durante la mayor parte del siglo.

La inmutabilidad presidencial facilitó que los cuadros políticos y administrativos se dispusieran jerárquicamente en torno a la investidura presidencial del candidato ungido, porque había un largo ritual que corría desde la nominación hasta la toma de posesión del encargado del poder ejecutivo, el 1° de diciembre, el cual marcaba los tiempos y las dinámicas del alineamiento de las fuerzas políticas hacia el nuevo sucesor.

Contrario a la tradición política vigente, la cual inhibía al ejecutivo saliente a mostrar de manera pública dudas o recelos vinculados con la designación del sucesor, Carlos Salinas de Gortari mantuvo un agitado juego político que restó confianza y apoyo al relevo gubernamental encabezado inicialmente por Colosio, pues éste tuvo severos conflictos para levantar su candidatura ante la vacilación del mismo Salinas. Por esta causa, la estructura burocrática y los cuadros políticos, que habitualmente se habían ordenado en torno a la decisión del ejecutivo, misma que entonces había permanecido inalterable, experimentaron terribles momentos de desconcierto, de descomposición en la organización de la pieza que había dado estabilidad a los relevos llevados a cabo de forma pacífica y consecutiva por 10 sucesiones gubernamentales, la cual descansaba, precisamente, en mantener la palabra empeñada en la selección del sucesor. De esta confusión, según trascendió, dio cuenta la célebre declaración realizada por el propio Salinas de Gortari en plena campaña electoral de su sucesor y que dejó ver la indecisión presidencial, al advertir lo que popularmente se difundió como *No se hagan bolas, el candidato es Colosio*<sup>246</sup>, como si alguna vez en nuestra historia política la transición de la autoridad presidencial se hubiera visto en la necesidad de ser ratificada, ante los cuadros burocráticos gubernamentales y partidistas, por quien tenía la facultad para nombrar al sucesor.

Desde otra perspectiva, la gráfica 11 ilustra también la construcción y los cambios de las élites gobernantes compuestas en torno a la autoridad presidencial. De manera general, pueden distinguirse tres tendencias marcadas por la repetición de los recuadros de color: la primera visiblemente dominada por los militares; la segunda, por los políticos versados en el manejo de las leyes, pues casi todos cursaron la licenciatura en Derecho y ocuparon mayoritariamente la secretaría de Gobernación y, por último, la sustentada por los economistas del ramo financiero correspondiente a las últimas gestiones presidenciales, lo cual dibuja un panorama del presidencialismo mexicano, así

---

<sup>246</sup> Según versiones periodísticas, el 27 de enero de 1994, durante un desayuno convocado por el presidente Carlos Salinas de Gortari en Los Pinos, al que asistieron el gabinete legal y ampliado, gobernadores, senadores, diputados, assembleístas, líderes de organizaciones obreras, campesinas y populares, además de otros cuadros políticos priístas, y ante la ausencia del candidato oficial, Luis Donaldo Colosio y del entonces Comisionado para la paz en Chiapas, Manuel Camacho Solís, el titular del ejecutivo, único orador del evento, se dirigió a los comensales y entre otras cosas les dijo:

Para evitar confusiones y tener claridad, permítanme la expresión coloquial ¡que no se haga bolas, nadie! El PRI tiene el candidato que lo llevará a la victoria democrática. El voto de los mexicanos hará triunfar democráticamente a Luis Donaldo Colosio”.

Elena Gallegos, y Emilio Lomas, “Colosio el candidato del PRI” en *La Jornada*, año 10, núm. 3371, 28 enero 1994, pp. 1 y 14; Oscar Vásquez, “Colosio es el candidato. No se haga bolas nadie, dijo Salinas a priístas” en *unomásuno*, año XVII, núm. 5837, México D.F. 28 enero 1993, pp. 1 y 12.

como del perfil político de quienes estuvieron al frente del país por cerca de un siglo.

### **Presidentes caudillos**

En la primera mitad de la gráfica, hasta 1946 cuando Manuel Ávila Camacho culmina su ejercicio gubernamental, se distingue un fuerte activismo político entre quienes serán considerados los grandes fundadores del régimen. La participación de destacadas figuras militares es, sin duda, el rasgo dominante de los primeros 35 años de formación y consolidación del régimen, lo cual se advierte en la cantidad de secretarías de Estado que ocuparon los *hombres de la revolución*, asimismo, constituye una muestra representativa de la efervescencia política y el reacomodo de jerarquías entre la élite gobernante. Por el contrario, en la segunda mitad de la gráfica es notorio un largo periodo caracterizado por una mayor estabilidad y continuidad en la sucesión presidencial, la cual sólo fue rota en el último relevo presidencial del siglo, con el magnicidio de Luis Donaldo Colosio. Toda proporción guardada, este acontecimiento nos retrocedió a las primeras décadas del siglo XX, cuando el grupo gobernante dirimía las pugnas por el poder y la sucesión presidencial con la muerte, o bien, con el exilio impuesto o voluntario; Madero, Carranza y Obregón se ubican en el primer caso, mientras que de la Huerta, Ortiz Rubio, Calles y Salinas, bajo el segundo<sup>247</sup>.

Como puede verse en la gráfica, en los ejercicios gubernamentales que abarcan de 1911 a 1946, de Francisco I. Madero a Manuel Ávila Camacho, la secretaría de Estado predominante fue la de Guerra y Marina después llamada de la Defensa Nacional; la mayoría de los presidentes de esa época fueron funcionarios que pasaron por ese ministerio. Esta situación se presenta en seis de los diez ejercicios gubernamentales de esta etapa, siendo Venustiano Carranza<sup>248</sup> quien inauguró esta tendencia al ocupar el ministerio de Guerra en

---

<sup>247</sup> Madero fue asesinado en 1913 durante la *decena trágica*; Carranza en 1920, cuando ya había sido desconocido por los firmantes del Plan de Agua Prieta; Álvaro Obregón es liquidado en 1928, pocos meses antes de que asumiera la presidencia de la república por segunda ocasión, mientras que Luis Donaldo Colosio fue asesinado en plena campaña presidencial en 1994. Por su parte, Adolfo de la Huerta se instaló en los Estados Unidos en 1924, una vez derrotada su rebelión; Pascual Ortiz Rubio se expatrió a España en 1921, por fricciones con los callistas; Calles fue expulsado del país en 1936, durante el gobierno de Cárdenas y, por último, Carlos Salinas de Gortari tuvo que abandonar México para radicar primero en Cuba y después en Irlanda.

<sup>248</sup> Venustiano Carranza fue nombrado secretario de Guerra en el gobierno provisional de Madero el 11 de mayo de 1911, días más tarde, el 29, fue designado gobernador interino y poco meses después asumió el

el gobierno provisional organizado por Madero en mayo de 1911, en Ciudad Juárez, como puede leerse en el telegrama que transcribo a continuación:

Señor Don Francisco I. Madero, Presidente Provisional de la República Mexicana. Ciudad. Honrado por usted con el nombramiento de Jefe del Departamento de Guerra en el Consejo de Estado del Gobierno Provisional, según se sirve usted comunicármelo en su nota de ayer, tengo el honor de participar a usted que acepto ese distinguido cargo y que procuraré desempeñarlo eficazmente, poniendo para ello todo lo que esté de mi parte.

Agradezco a usted la confianza que me ha dispensado al conferirme el mencionado cargo y protesto a usted las seguridades de mi más distinguida consideración.

Sufragio efectivo. No reelección. Ciudad Juárez, Chih. Mayo 12. 1911. Venustiano Carranza (firmado)<sup>249</sup>.

Aunque el nombramiento de Carranza puede calificarse como un acontecimiento más simbólico que real, a causa de su escasa duración, este suceso no deja de ser representativo, máxime si se considera que a continuación Carranza se hizo cargo del gobierno de Coahuila, siendo que entonces los gobernadores eran considerados entre los colaboradores más cercanos del presidente en funciones, sólo que a diferencia de los miembros del gabinete que atendían asuntos por áreas, los ejecutivos estatales resolvían problemáticas regionales y permitían avanzar en el control del territorio frente al estado de guerra en que se hallaba inmerso el país. Por ello no es fortuito que durante los años de mayor agitación militar, muchos de los renombrados militares de esos años, se desempeñaron, como gobernadores en cualquiera de sus distintas variantes: provisionales, interinos, sustitutos y, más tarde, constitucionales, como una estrategia que permitió ganar posiciones y reafirmar el triunfo político y territorial de la revolución.

Resulta natural que los encargados del poder ejecutivo procedieran de las filas militares, ya que éstos constituían los actores políticos más activos, debido a los levantamientos armados de México; por esta causa, el desempeño en

---

cargo de gobernador constitucional del estado de Coahuila, al mismo tiempo que se realizó la elección presidencial de Madero. Alfonso Taracena, *Venustiano Carranza*, Jus, México, 1963, pp. 37

<sup>249</sup> *Ibid.*, pp. 36-37. Asimismo, Jesús Carranza, sobrino nieto del *Barón de Cuatro Ciénegas*, hace alusión a este hecho en su libro *Origen, legado y destino de Carranza*, B. Costa-Amic, México, 1977, p. 128, donde destaca:

Después de la toma de Cd. Juárez, el Sr. Madero, en su calidad de presidente provisional, nombró a las siguientes personas para formar su gabinete: Relaciones al Dr., Francisco Vázquez Gómez; Gobernación al Lic. Federico González Garza; Justicia al Lic. José María Pino Suárez; Comunicaciones al Ing. Manuel Bonilla; Guerra y Marina al Sr. Venustiano Carranza.

campana y el valor militar fueron cualidades que incidieron en la definición de quienes se harían cargo de la secretaría de Guerra y de la primera magistratura del gobierno, pues además de ser las figuras públicas más reconocidas de esa época, los militares eran quienes se sentían con los méritos suficientes para encargarse de la dirección política del Estado.

Este ciclo corresponde a la etapa fundacional del régimen instituido como resultado de la revolución; en él se incluyen los primeros intentos por construir un sistema ordenado de sucesión presidencial, el cual todavía para esas fechas presenta muchos tropiezos, entre ellos, el Plan de Agua Prieta suscrito por los militares más prominentes de ese tiempo<sup>250</sup>, en donde se desconocía al gobierno de Carranza que se inclinaba por dejar a un civil en la presidencia; o bien, el asesinato de Obregón, tras su pretensión de volver a la titularidad del poder ejecutivo, así como los relevos presidenciales en el periodo conocido como el maximato, donde Calles tuvo una notoria actuación.

Si bien cada presidente impuso una forma propia de gobernar, por su género hasta 1946, el régimen político de México puede definirse, de manera general, como un *presidencialismo social* o un *caudillismo social*. De la gestión de Venustiano Carranza al gobierno de Manuel Ávila Camacho, nuestro régimen presidencial mantuvo un *corte militar* y los titulares del ejecutivo –unos más destacadamente que otros–, pueden agruparse bajo la denominación de caudillos, ya que casi todos provinieron de las filas castrenses, al igual que muchos de los funcionarios que ocuparon las más elevadas posiciones de la administración pública.

Los mandos militares se rigen con un sistema muy jerarquizado de autoridad, en el que la disciplina, el orden, la lealtad y los méritos en campana son determinantes para definir la carrera de ascensos. En esta etapa los militares cumplieron con dos funciones primordiales: por un lado, fueron los responsables de preservar la soberanía nacional y la riquezas naturales frente a

---

<sup>250</sup> El plan de Agua Prieta fue firmado el 23 de abril de 1920 por la mayoría de los jefes militares y destacados políticos de esos años. Conforme al mismo, Venustiano Carranza es desconocido como titular del poder ejecutivo federal y Adolfo de la Huerta, quien para entonces se desempeñaba como gobernador Constitucional del estado de Sonora, asumía la Jefatura del Ejército Liberal Constitucional. La lista de signatarios adherentes incluía a Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles y a todos los titulares del poder ejecutivo posteriores a Carranza hasta 1946, además de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), quien fue el encargado de entregar el Tesoro Federal a Adolfo de la Huerta cuando asumió la presidencia provisional a mediados de 1920. Véase: José Mario Tomás, Meneses Ruiz *Las sucesiones presidenciales en México. Antecedentes y factores que la determinaron*, El caballito, México, 1999, pp. 22-23; John W. E. Dulles, *Ayer en México. Una crónica de la revolución (1919-1936)*, FCE, México, 1982, pp.34-44; Fernando Orozco Linares, *Gobernantes de México desde la época prehispánica hasta nuestros días*, Panorama, México, 2004.

las amenazas del exterior y, por el otro, lograron hacer realidad que el ejecutivo se consolidara como la máxima autoridad militar<sup>251</sup> y política, al someter las insurrecciones, reorganizar las regiones y las jefaturas militares, impulsar el retiro de numerosos efectivos, así como profesionalizar al ejército. En esta etapa se gestó que el titular del poder ejecutivo fuera reconocido como el *Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas*<sup>252</sup>, lo cual fue un acontecimiento político que apuntaló la centralización de la autoridad presidencial entre los mandos militares y el mundo civil, tanto rural como urbano, incidiendo en el establecimiento de jerarquías, disciplina y lealtad en la organización de nuestra forma de gobierno.

De los presidentes caudillos, literalmente, puede decirse que *eran de armas tomar*. Este rasgo los ubica dentro de la categoría de los gobiernos que hacen uso de la fuerza y muestran un carácter que, llegado el caso, dirime las diferencias a balazos. Tal vez porque la línea divisoria entre la vida y la muerte es especialmente tenue para aquellos que siguen la profesión de la guerra, el valor y el mérito son cualidades que vienen a contrarrestar el uso indiscriminado de la violencia y la imposición del más fuerte, porque cuando existen virtudes como el valor y el mérito, el reconocimiento otorgado está más cercano a provocar aceptación y admiración, que rechazo y miedo, como los escenarios prevalecientes en los gobiernos que se exceden en el uso de las armas.

Por más que sea posible destacar ciertos abusos debido al extremoso poder del presidente *caudillo* en turno —o bien, a la no tan velada actuación detrás de los ejercicios presidenciales en el periodo conocido como el maximato—, la tendencia que predominó en estos gobiernos fue una clara intención por salvaguardar las riquezas y la independencia nacional, además de hacer copartícipes de la repartición de estos bienes a diferentes actores políticos, especialmente a aquellos que intervinieron de la revolución<sup>253</sup>.

---

<sup>251</sup> Para ampliar la información del papel del ejército en la consolidación del estado mexicano, puede consultarse: Martha Beatriz Loyo Camacho, *Joaquín Amaro y el proceso de institucionalización del ejército, 1917-1931*, UNAM/FCE/INEHRM/FAPECYFT, México, 2003. En este texto, la autora hace un recuento de la actuación del ejército a través del estudio del general Joaquín Amaro, así como de las élites militares de principios del siglo XX y concluye que Amaro hizo grandes contribuciones para “subordinar y entregar el control del ejército al poder central”, p. 184.

<sup>252</sup> En distintas fracciones, el artículo 89 constitucional establece como facultad del ejecutivo disponer de la totalidad de las fuerzas armadas para garantizar la seguridad interior y la defensa exterior del país.

<sup>253</sup> Aún ahora, la Carta Magna en su artículo decimosegundo transitorio señala que:

Los mexicanos que hayan militado en el Ejército Constitucionalista, los hijos y viudas de éstos, y las demás personas que hayan prestado servicios a la causa de la Revolución tendrán preferencia a las fracciones a que se refiere el artículo 27 constitucional y derecho a los descuentos que las leyes señalarán.

Más allá de si los presidentes *caudillos* tuvieron virtudes militares, el hecho fue que nuestro régimen de gobierno se organizó jerárquicamente, siguiendo un estricto orden de mando, lo que representó una de las herencias más importantes de los militares en la construcción del régimen de gobierno que entonces se instituyó; sin embargo y al mismo tiempo, esta herencia alentó también el autoritarismo presidencial en la toma de decisiones, en virtud de las relaciones de mandato y obediencia establecidas; en lo particular, esta característica se observa muy claramente en la elección del sucesor, que es uno de los asuntos nacionales más importantes, porque en cierto modo pone en juego el destino del país.

El perfil político de los ejecutivos en este periodo, incluyó, además de ser militares, provenir de un ambiente rural, porque entonces México era un país eminentemente agrícola<sup>254</sup>, de modo que, antes de llegar a la presidencia se desarrollaron en un entorno campesino y fueron soldados de la revolución. Ninguno de ellos tuvo educación castrense, antes todos surgieron de la vida civil, aunque muy pronto se definieron por la carrera de las armas, a partir de la experiencia adquirida al calor de los combates en los que alcanzarían una gran notoriedad. El caso más representativo lo constituye Álvaro Obregón, quien después de 8000 kilómetros en campaña y salir invicto de todas las batallas, se distinguió como un gran estratega militar.

Los presidentes de esa época procedieron, en su mayoría, de estratos sociales medios y bajos, aunque también los hubo con una situación económica más desahogada, como Francisco I. Madero, Venustiano Carranza o Pascual Ortiz Rubio. De manera recurrente y desde muy temprana edad, seis de los diez presidentes quedaron huérfanos<sup>255</sup> del sostén familiar o de ambos padres, por lo que se vieron en la necesidad de emplearse en diferentes oficios como aprendices, ayudantes, empleados, comerciantes y maestros. En general, tuvieron una escasa instrucción escolar como consecuencia de las turbulencias políticas desatadas por la guerra; sólo Madero, Emilio Portes Gil y Pascual

---

*Constitución Política op. cit.*, SISTA, 2003, p. 134.

<sup>254</sup> Ver *Supra* Cuadro 1 capítulo 1. Para 1910, la población rural constituía el 71.3% de la población total. Esta cifra gradualmente se fue reduciendo hasta llegar al 65% en el censo de 1940, mientras que en ese mismo periodo la población urbana pasó de 28.7% al 35%.

<sup>255</sup> La mayoría de los presidentes entre 1914 y 1946 quedaron huérfanos desde la edad infantil o juvenil. Bajo esta situación se encontraron: Adolfo de la Huerta; Álvaro Obregón; Plutarco Elías Calles; Emilio Portes Gil, Abelardo L. Rodríguez y Lázaro Cárdenas. Sobre los estudios realizados por estos funcionarios puede consultarse, entre otros: Roderic Ai Camp, *Biografías de políticos mexicanos 1935-1985*, FCE, México, 1992; Fernando, Orozco Linares, *Gobernantes de México... op. cit.*, Panorama, México, 2004.

Ortiz Rubio realizaron estudios universitarios<sup>256</sup>, en tanto que Carranza y de la Huerta concluyeron el nivel medio superior en la Escuela Nacional Preparatoria. Por su parte, Plutarco Elías Calles y Ávila Camacho hicieron estudios de secundaria, pero el primero obtuvo el grado de maestro y, por último, Álvaro Obregón, Abelardo L. Rodríguez y Lázaro Cárdenas únicamente cursaron la primaria.

El activismo político de los militares en este periodo es manifiesto. Así, Álvaro Obregón, el gran caudillo, buscó reelegirse en la presidencia de la república, mientras que Plutarco Elías Calles ocupó cuatro distintas secretarías de Estado en seis diferentes gestiones presidenciales (ver gráfica 11). Asesinado Álvaro Obregón, vencido y alejado Adolfo de la Huerta, Calles quedaba como la indiscutible cabeza político-militar, como el jefe de la *familia revolucionaria*, de aquellos que participaron del movimiento armado y que constituían los actores más poderosos del México de esos años. Por esta motivo, no es casual que Calles ocupara en dos ocasiones más la poderosa Secretaría de Guerra, en los gobiernos de Emilio Portes Gil y Pascual Ortiz Rubio<sup>257</sup>, además de la Secretaría de Hacienda con Abelardo Rodríguez, todos ellos puestos clave, para consolidar la estabilidad política que requería el país.

No obstante que Adolfo de la Huerta fue el primer presidente que ocupó la cartera de Gobernación<sup>258</sup> antes de desempeñarse como presidente de la república, su llegada al ejecutivo es producto del rompimiento de destacados militares y políticos con Carranza, por lo que no fue consecuencia de una designación presidencial, aunque sí de un arreglo entre las fuerzas militares de

---

<sup>256</sup> Francisco I. Madero estudió comercio y agricultura en la Escuela de Altos Estudios Comerciales de París y en la Universidad de California, Estados Unidos; Emilio Portes Gil fue egresado de la Escuela Libre de Derecho y Pascual Ortiz Rubio de la Escuela Nacional de Ingenieros perteneciente a la Universidad Nacional. Respecto a la instrucción escolar de los ejecutivos véanse los trabajos de la cita anterior además del segundo tomo del trabajo coordinado por Will Fowler, *Presidentes mexicanos (1911-2000)*, INEHRM, México, 2006 y también José Manuel Villalpando y Alejandro Rosas, *Historia de México a través de sus gobernantes, op. cit.*, 2003.

<sup>257</sup> Durante estas dos gestiones de gobierno, Calles dirigió el ministerio de Guerra por periodos muy cortos (en el primer caso, del 2 de marzo al 19 de mayo de 1929 y, en el segundo, del 15 de octubre de 1931 al 30 de julio de 1932). Joaquín Amaro fue el titular casi permanente de la Secretaría de Guerra y Marina, ya que ocupó este cargo durante todo el periodo de Calles y alternó con éste en los siguientes dos gobiernos, contribuyendo en gran medida a la profesionalización del ejército.

<sup>258</sup> En los años de mayor agitación política y militar, en agosto de 1914, Venustiano Carranza asumió interinamente la presidencia del país, una vez que las fuerzas constitucionalistas ocuparon la Ciudad de México, según lo estipulaba el Plan de Guadalupe que desconocía al gobierno de Victoriano Huerta y nombraba como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista al mismo Carranza. Durante la presidencia interina de éste, Adolfo de la Huerta se desempeñó primero como Oficial Mayor de la secretaría de Gobernación y meses después como su titular. *Enciclopedia de México*, tomo 7, p. 51; también puede consultarse el *Diccionario de Historia, Biografía y Geografía de México*, Porrúa, México, 1995, tomo 1, p. 1739; tomo. 2 p. 1479.



entonces. Por esta causa que fue Plutarco Elías Calles quien propiamente inició un nuevo ciclo respecto a la sucesión presidencial, porque con Calles atestigüamos un proceso de transición respecto al orden sucesorio, el cual marcaría una tendencia distinta: si bien en aquellos años, la pauta dominante entre quienes después se desempeñarían como presidentes, fue pasar por la Secretaría de Guerra, en este tiempo también se gestó que la Secretaría de Gobernación apareciera como la dependencia de cuyo seno resultaría el sucesor que supliría al gobernante en funciones; este último criterio fue el que se mantuvo en la mayoría de los relevos gubernamentales hasta 1976, cuando nuevamente se da otro viraje.

En efecto, como se observa en la gráfica 12, Plutarco Elías Calles y Lázaro Cárdenas fueron los únicos presidentes que se desempeñaron en ambas secretarías de Estado, Guerra y Gobernación, lo cual señala el peso político que adquirieron esas carteras en el orden de sucesión. En esta época comienza pues, a darse la transición del ámbito militar al terreno civil, y ello se manifiesta tanto en la jerarquía de las secretarías de Estado dentro la organización del gobierno, como en la profesionalización del ejército, el retiro de los efectivos militares y la disminución de las insurrecciones armadas, acontecimientos que en su conjunto coadyuvaron a suplir los combates por la negociación política.

Lázaro Cárdenas recorrió el mismo camino que Calles en la carrera por la silla presidencial, pero en un orden inverso: primero fue secretario de Gobernación y después ocupó la secretaría de Guerra. Cárdenas al igual que Calles, volvió a esta última secretaría en el mandato de su sucesor, figurando como un baluarte que ratificaba, por un lado, el papel de los militares en la defensa de la soberanía nacional ante la entrada de México a la Segunda Guerra Mundial y, por el otro, porque Cárdenas sin duda representaba la mayor posibilidad para alinear a las fuerzas armadas y a los actores campesinos y obreros en torno a una de las figuras más reconocidas y con mayores posibilidades de promover la movilización militar y ciudadana en defensa del país. Por ello, es revelador que Calles y Cárdenas, dos de los grandes forjadores del presidencialismo social constituido después de la revolución, hayan sido titulares de las secretarías que se disputaban el liderazgo en la sucesión presidencial, ya que ambos sintetizaron un movimiento de transición hacia un nuevo orden fundado en el reconocimiento de los ámbitos militar y civil como condición para acceder a la magistratura soberana del gobierno.

De los presidentes de esta primera época, Emilio Portes Gil ha sido señalado como aquel que desarrolló su vida política dentro de un terreno más propiamente civil que militar, aunque tuvo algunas responsabilidades administrativas en la prominente secretaría de Guerra<sup>259</sup>. Si bien, en parte, Adolfo de la Huerta<sup>260</sup> debe ser considerado el primer civil en ocupar la secretaría de Gobernación como antesala del poder ejecutivo, por lo regular se asume que fue Portes Gil quien abrió este escenario a los civiles frente al asesinato del ya presidente electo, Álvaro Obregón. Ante esta coyuntura, Calles inicia un rito en la sucesión presidencial y primero nombra a Portes Gil secretario de Gobernación, después, con la fuerza política y militar que él representa, promueve su designación como presidente interino por el Congreso, como estaba estipulado en el artículo 84 de ley constitucional<sup>261</sup>. El arribo de Emilio Portes Gil a la presidencia alentó la ruta para cambiar de un régimen de caudillos a un gobierno de instituciones, tal como el mismo Calles lo había anticipado en su último informe de gobierno, al comentar la situación política que atravesaba el país tras la muerte de Obregón. Este acontecimiento precipitó que los militares cedieran el gobierno a los civiles, lo cual con justeza debe ser considerado como un acto de gran visión política, porque potencialmente México estaría en condiciones de conseguir una larga estabilidad y reducir el peligro que representaban los actores militares para la continuidad del naciente régimen de gobierno.

En el periodo comprendido entre 1911 y 1946, Pascual Ortiz Rubio fue el único presidente que no transitó ni por la secretaría de Guerra ni por Gobernación y, aunque sí se incorporó a las filas de la revolución, tuvo una

---

<sup>259</sup> En 1914, Emilio Portes Gil fue primer oficial del Departamento de Guerra y Marina, después ocupó la subjefatura del Departamento de Justicia en 1915 y dos años más tarde se desempeñó como abogado y consultor de la Secretaría de Guerra. Ai Roderic Camp, *Biografías de políticos mexicanos 1935-1985, op. cit.*, p. 457.

<sup>260</sup> Desde principios de la revolución Adolfo de la Huerta destacó por su capacidad como negociador político. En su trayectoria no hay propiamente indicios de una carrera militar; sin embargo el Plan de Agua Prieta con el que nuevamente se extendió la guerra, lo designó Jefe de Ejército Liberal Constitucionalista. Además en 1923 de la Huerta encabezó, la rebelión que se oponía a la designación de Calles como sucesor de Álvaro Obregón. Este movimiento contó con el apoyo de importantes jefes militares, pero provocó un elevado número de bajas entre las filas castrenses.

<sup>261</sup> El artículo 84 constitucional entonces vigente establecía:

En caso de falta absoluta del Presidente de la República ocurrido en los primeros dos años del periodo respectivo, el Congreso si estuviere en sesiones se constituirá en Colegio Electoral inmediatamente y concurriendo cuando menos las dos terceras partes de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto, y por mayoría absoluta de votos, un presidente; el mismo Congreso expedirá la convocatoria a elecciones presidenciales [...]

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará, desde luego un presidente provisional, quien convocará a sesiones extraordinarias del Congreso, para que a su vez expida la convocatoria a elecciones presidenciales, en los mismos términos del artículo anterior.

Constitución Política de 1917, en *Antología de la... op. cit.*, p. 163.

exigua participación militar. Pascual Ortiz Rubio se desempeñó como Secretario de Comunicaciones y Obras en dos gestiones presidenciales, con Adolfo de la Huerta y con Obregón, por lo que sólo él escapó a los influjos predominantes del relevo presidencial.

## Presidentes abogados

A partir de la sucesión presidencial de 1946, con el arribo de Miguel Alemán al poder ejecutivo, los militares se retiran del orden sucesorio a la presidencia y su lugar es ocupado por los civiles, quienes desde entonces han estado a cargo del máximo órgano de gobierno del país, con lo que propiamente se consolida el segundo ciclo de sucesión presidencial. La gestión gubernamental de Miguel Alemán coincide con un relevo generacional, con un nuevo perfil político para los titulares del ejecutivo y los altos funcionarios públicos, ya que en lo sucesivo serían los civiles, profesionistas con preparación universitaria y políticos de carrera, los herederos del gobierno emanado de la revolución. A pesar de ello y tal vez con la intención de no cortar completamente los vínculos con ese pasado, Miguel Alemán fue llamado *el cachorro de la revolución*<sup>262</sup>, haciendo alusión a que su padre<sup>263</sup> había sido general del movimiento armado, de modo que, hasta cierto punto, la presidencia seguía en manos de *la familia revolucionaria* o, al menos, de sus descendientes directos. Esto último también valdría para su sucesor, Adolfo Ruiz Cortines, quien sí participó en las filas militares, de donde solicitó su baja para reintegrarse a la vida civil en 1926.

Alemán fue un presidente que marcó toda una época, con él inicia un ciclo de grandes cambios en la dirección política del país. En esta etapa, México gozaría de un largo periodo de estabilidad política no exento de algunos altibajos, pero que no implicarían un debilitamiento en la autoridad presidencial; por el contrario, el titular del ejecutivo concentraría un enorme

---

<sup>262</sup> El 6 junio de 1945 con motivo de la postulación de Miguel Alemán a la candidatura presidencial del PRI, Vicente Lombardo Toledano, pronunció un discurso en el que dirigiéndose a Alemán le señala:

Honre usted con su conducta y su palabra, con su pensamiento y con su acción a la revolución de la cual es hijo [...] contará con el apoyo nuestro, con el de las masas populares organizadas, que vigilarán el cumplimiento del programa de la revolución y que estarán con usted para estimularlo en sus actos positivos y también para censurarlo en sus errores o desvíos. [...] Usted es el cachorro de Lázaro Cárdenas y de Manuel Ávila Camacho.

Tzvi Medin, *El sexenio alemanista: ideología y praxis política de Miguel Alemán*, Era, México, 1990, p. 27.

<sup>263</sup> Miguel Alemán González, nació en Acayucan, Veracruz en 1884; general de la revolución, participó con Francisco I. Madero y después se adhirió al constitucionalismo; combatió a Francisco Villa junto con las fuerzas de Álvaro Obregón y fue ascendido a General de División; murió en el Aguacatillo en 1929.

poder de decisión, tendría un amplio aparato de Estado a su disposición y, en la mayoría de los casos, se acentuaría el autoritarismo. En la gráfica 11 puede apreciarse que con Miguel Alemán se instituye un nuevo ciclo en la organización de nuestra forma de gobierno, el cual cubre de 1946 a 1976; aunque entre los ejercicios gubernamentales de esos años hubo diferencias, pues que cada presidente imprimió su propio estilo de gobierno, esta etapa se caracteriza por la hegemonía de la secretaría de Gobernación.

Después de 1946, ningún ex presidente volvió a ocupar alguna secretaría de Estado y, hasta la gestión de Luis Echeverría, predominó la tendencia de designar como sucesor a aquel que se desempeñaba en la cartera de Gobernación. En la gráfica 11 se observa que durante ese tiempo, Adolfo López Mateos, quien procedió de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, fue el único presidente que rompió con la continuidad en el orden de sucesión que asignaba ese privilegio al titular de Gobernación, de modo que, en la organización del gobierno estaba establecida la jerarquía o el ordenamiento político de los secretarios de Estado, lo cual contribuyó a consolidar la estabilidad, porque el encargado de la política interna era considerado como el segundo en el mando, como el sucesor casi seguro para el relevo presidencial, de la misma manera que años antes la cohesión política había girado en torno a los militares y la secretaría de Guerra.

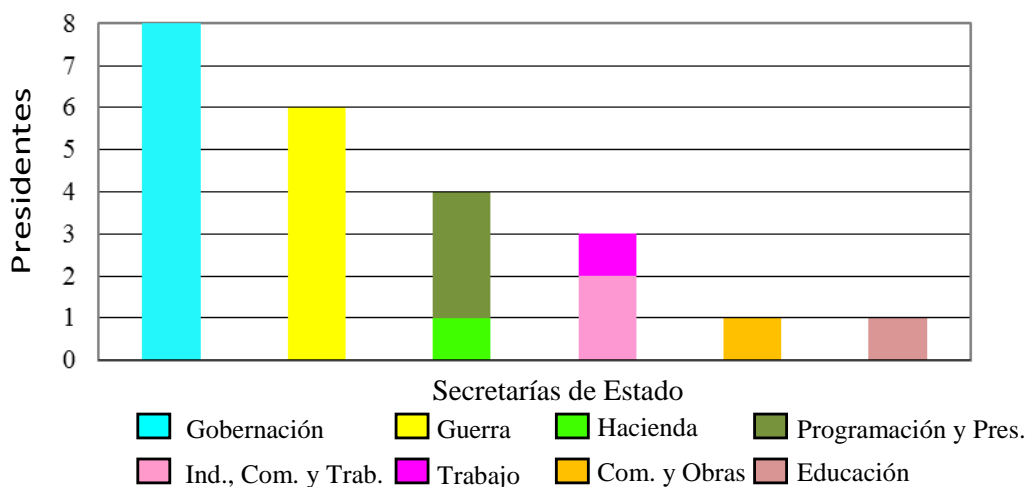
Desde mediados de los años 40, el valor militar y los méritos en campaña dejaron de ser criterios de consideración para aspirar a la presidencia de la república, porque los militares fueron desplazados del centro de la vida política nacional. El arribo de los civiles al gobierno –sobre todo abogados de profesión, quienes se consideraron los legítimos herederos, por ser ellos quienes tenían un amplio conocimiento de las leyes– respondió al esfuerzo de alejar la amenaza que, para la estabilidad y la pacificación del país, representaban los escenarios de alzamientos y disturbios promovidos por los actores militares. Por este motivo y en lo sucesivo, el acceso a la primera magistratura se sustentaría en otras virtudes políticas, como haber desempeñado algún cargo de elección, gozar de buena fama pública relacionada con la realización de los actos de gobierno, además de una formación profesional preferentemente ligada a las leyes.

Entre 1946 y 1970, de las gestiones de Miguel Alemán a la de Gustavo Díaz Ordaz, antes de ser titulares del poder ejecutivo, todos los presidentes habían desempeñado algún cargo de elección popular con el cual adquirieron

experiencia en el desempeño de la función pública<sup>264</sup>. Durante casi tres décadas la llegada a la presidencia estuvo limitada a quienes habían realizado su carrera política cobijados en la designación directa –por parte del presidente en funciones– a diversos cargos de “elección popular”, desde diputaciones, senadurías o gobiernos estatales, hasta lograr figurar en el equipo más cercano del titular del ejecutivo, compuesto por las Secretarías de Estado y, de entre ellas, la de Gobernación que ya para entonces constituyó la cartera más poderosa y el entrenamiento ideal para quienes aspiraban a la máxima magistratura del gobierno<sup>265</sup>.

### Gráfica 12

*Frecuencia de las Secretarías de Estado en el orden sucesorio*



En gráfica anterior es posible observar que, con el transcurrir del siglo, la mayoría de los presidentes pasaron por la secretaría de Gobernación. Así, 8 de los 19 gobernantes que tuvo México, entre 1911 y el año 2000, desempeñaron ese cargo. A continuación, le sigue la secretaría de Guerra, por cuya responsabilidad transitaron 6 ejecutivos. En tercer lugar, se encuentran las secretarías del ramo financiero conformadas por Hacienda, además de

<sup>264</sup> Miguel Alemán fue senador 1935-1936 y gobernador del estado de Veracruz (1936-1940); Adolfo Ruiz Cortines fue diputado federal por Veracruz (1937) y gobernador por el mismo estado (1944-1948); Adolfo López Mateos se desempeñó como senador por el Estado de México 1946-1952 y finalmente Gustavo Díaz Ordaz fue Diputado Federal (1943-1946) y más tarde Senador 1946-1952. Roderic Ai Camp, *Líderes políticos de México. Su educación y reclutamiento*, FCE, México, 1985; del mismo autor, *Biografías de políticos... op. cit.*

<sup>265</sup> Isabelle Rousseau, *México ¿una revolución...? op. cit.* pp. 60 y 69.

Programación y Presupuesto, con 4 presidentes y, finalmente, la secretaría del ámbito industrial y laboral que, originalmente, formaban un solo ministerio, el cual contribuyó con 3 funcionarios en la titularidad del poder ejecutivo. Las secretarías de Comunicaciones y Obras, así como la de Educación no marcaron ninguna tendencia, sino que resolvieron contingencias políticas derivadas de los asesinatos de Álvaro Obregón y Luis Donaldo Colosio.

La generación de civiles con estudios universitarios que, desde 1946<sup>266</sup>, ocupó la presidencia, las secretarías de Estado y los puestos de dirección en las empresas y organismos públicos provino, en su mayoría, de estratos sociales de clase media y alta, nacida en zonas urbanas de distintas regiones del país<sup>267</sup>, la cual veía en la industrialización y la modernización los grandes derroteros para guiar los destinos nacionales. Esta nueva élite gobernante, en general, “enarboló un título de educación superior, principalmente de abogado aunque no faltaron los ingenieros y los médicos”<sup>268</sup>. A excepción de Adolfo Ruiz Cortines, quien no realizó estudios universitarios y perteneció a la generación anterior<sup>269</sup> e incluso hasta intervino en la revolución, todos los demás ejecutivos desde Miguel Alemán hasta Miguel de la Madrid obtuvieron su título de licenciado en derecho en universidades públicas, en particular, de la Universidad Nacional Autónoma de México, aunque Díaz Ordaz egresó de la Universidad de Puebla. Hasta Echeverría, la presencia de los economistas en las altas esferas del gobierno era francamente escasa, entre ellos destacan Ramón Beteta, el primer economista en ocupar una cartera, la de la Secretaría de Hacienda en el gabinete de Miguel Alemán, y Raúl Salinas Lozano, padre

---

<sup>266</sup> Luis Medina señala que:

“el alemanismo [...] definiría un nuevo perfil político que excluiría por principio todo lo que no fuera idéntico a sí mismo, a lo que el presidente, allegados y colaboradores consideraban la interpretación ortodoxa de la revolución mexicana a la cual ellos personificaban y encarnaban [...] se trataba en el fondo de una *modernización del autoritarismo*”.

Luis Medina, *Civilismo y Modernización del Autoritarismo. Historia de la Revolución Mexicana 1940-1952*, COLMEX, 1979, p. 93.

Para lograr este fin se requería de tres mecanismos: consolidar la supremacía del presidente de la república, eliminar a los grupos del pasado reciente constituidos en torno a fuertes personalidades y, por último, afinar la herencia nacionalista de anteriores ejercicios gubernamentales y asociarla con el anticomunismo, que constituía el gran tema de los años de la posguerra.

<sup>267</sup> Roderic Ai Camp, *Biografías de políticos... op. cit.*; Francisco J. Morales Camarena, *La Tecnocracia en México: Las Actitudes Políticas de los Funcionarios Públicos*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Cambio XXI, México, 1994, p. 77; Fernando Orozco Linares, *Gobernantes de México... op. cit.*, Panorama, México, 2004.

<sup>268</sup> Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo Estado, 1929-1994*, FCE, México, 2004, p. 157.

<sup>269</sup> Adolfo Ruiz Cortines nació en Veracruz en 1890 y murió en 1973 en el mismo puerto.

de Carlos Salinas, quien encabezó la Secretaría de Industria y Comercio durante el gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964)<sup>270</sup>.

Los profesionistas formados en el campo de las leyes se erigieron como los nuevos paladines del Estado, porque en ellos recaería la responsabilidad de poner en práctica la aplicación e interpretación de los preceptos plasmados en la Carta Magna y en sus leyes reglamentarias, una vez ya constituido nuestro régimen. Este gremio se asumió como el digno sucesor a la primera magistratura y los principales cargos públicos en sustitución de los militares, porque superada la etapa de las revueltas armadas, concluida la Segunda Guerra Mundial, profesionalizado y disciplinado el ejército, México entraba de lleno a un periodo de mayor estabilidad política, donde las insurrecciones internas y el descontento social, en todo caso, tuvieron otros orígenes y otros actores, de modo que los civiles, sobre todo abogados de profesión, con propiedad reclamaban el derecho a dirigir los destinos nacionales, pues la época de las instituciones y la ley había sido plenamente instaurada, más aún cuando México no había enfrentado mayores problemas en las sucesiones presidenciales y cuando el reparto agrario, así como la recuperación de las riquezas petroleras, dos de los principales mandatos constitucionales, eran ya parte del nuevo escenario político del país.

Durante esta segunda etapa, la Universidad Nacional Autónoma de México jugó un destacado papel, porque de ella egresaron la mayoría de los cuadros políticos y los profesionistas de distintas disciplinas con los que se emprendió el desarrollo y la modernización del país. Así, en el ámbito político, la UNAM, en particular la Escuela Nacional de Jurisprudencia más tarde transformada en la Facultad de Derecho, fue el centro de reclutamiento de un elevado número de funcionarios públicos<sup>271</sup>. La revolución, pues, había dado sus frutos, llegaba la hora del imperio de la ley y la supremacía de los civiles profesionalizados en este terreno, por lo que resultaba natural que en estos años, la secretaría de Gobernación, ocupada en su mayoría por abogados, se consolidara como la dependencia que mantuvo la hegemonía en la disputa por la silla presidencial.

Junto al desplazamiento de los méritos militares, esta etapa se distingue por la obtención de beneficios monetarios derivados de negocios realizados a la par

---

<sup>270</sup> Raúl Salinas Lozano tenía una maestría en economía en la Universidad de Harvard y otra en administración pública en la American University. Juan Lindau, *Los tecnócratas y la élite... op. cit.*, 1993, p. 51.

<sup>271</sup> Peter H. Smith, *Los laberintos del poder. El reclutamiento de las élites políticas en México 1900-1971*, COLMEX, 1981, México; Roderic Ai Camp, *Líderes políticos de México. Su educación y reclutamiento*, *op. cit.*

del ejercicio de la función pública; ello no quiere decir que los regímenes anteriores estuvieran a salvo de corrupciones o abusos de poder, sólo que –a la luz de la distancia y de los excesos cada vez más ilimitados de los gobernantes, sea por acción o negligencia–, casi podría decirse, continuando con esta lógica negativa del quehacer político, que los militares se vieron “tímidos”, por más que también se hubieran aprovechado del desempeño público, como aceptara Obregón, en referencia a su postulación presidencial, al declarar: *Yo soy mejor candidato a la presidencia porque sólo tengo una mano [para robar]*<sup>272</sup>.

Así, desde el sexenio de Miguel Alemán se precipitó una fuerte descomposición de la autoridad presidencial, porque los encargados del poder ejecutivo y su círculo más cercano de colaboradores se enriquecieron con el desempeño de la función pública y favorecieron a una minoría rica, tanto nacional como extranjera, en detrimento del bienestar común.

Alfonso Aguilar hace un recuento de los funcionarios que se enriquecieron<sup>273</sup> a la sombra de la función pública en el periodo que abarca de 1946 a 1970, ciclo en el que se observa un estrechamiento en las relaciones del gobierno con las empresas privadas, así como entre los inversionistas nacionales y extranjeros, cuyo resultado fue la multiplicación de los ricos mexicanos a un ritmo y nivel

---

<sup>272</sup> Vicente Blasco Ibáñez en su libro *El militarismo mejicano*, INEHRM, pp. 91 y 92, narra su primer encuentro con Álvaro Obregón en 1920, y hace alusión a esta declaración, aunque sostiene que para entonces él ya la conocía. Así, durante la animada y alegre plática Blasco Ibáñez narra que el mismo Obregón le habría dicho:

- A usted le habrán dicho que yo soy algo ladrón.

Miro en torno con extrañeza, y me convenzo al fin que es el general el que dice esto y que se dirige a mí. No sé qué contestar.

- Sí-insiste-; se lo habrán dicho indudablemente. Aquí todos somos un poco ladrones.

Yo hago un gesto de protesta.

- ¡Oh, general! ¿quién puede hacer caso de las murmuraciones?... Puras calumnias.

Obregón no parece oírme y sigue hablando.

- Pero yo no tengo más que una mano, mientras que mis adversarios tienen dos. Por esto la gente me quiere a mí. Porque no puedo robar tanto como los otros.

<sup>273</sup> A continuación presento una relación de las personas que se enriquecieron y ocuparon altos puestos en los regímenes presidenciales mencionadas por Alonso Aguilar en su libro *La burguesía, la oligarquía y el Estado*, Nuestro Tiempo, pp. 166 y ss., a la cual le agregué entre paréntesis la dependencia que tuvieron a su cargo. En el periodo de **Miguel Alemán**: sobresale él mismo y su familia, además de Casas Alemán (DDF), el coronel Serrano (senador), Díaz Lombardo (IMSS), Ramón Beteta (SHCP), Oribe Alba (SRH), Gual Vidal (SEP), Ruiz Galindo (ECO. NAL.), Carlos Novoa (B. de M.), Manuel Tello (SRE) Sánchez Taboada (Presidente del PRI) y Fidel Velázquez (CTM); de la gestión de **Ruiz Cortines** puede nombrarse a: Carrillo Flores (SHCP), Flores Muñoz (SAG), Walter Buchanan (SCOP) y Sánchez Taboada (Marina); en el régimen de **López Mateos** figuran: Ortiz Mena (SHCP), Salinas Lozano (Ind. y Com.), Del Mazo (SRH), Manuel Tello (SRE), Torres Bodet (SEP), Walter Buchanan (SCOP) y Corona del Rosal (Presidente del PRI); por último, en el sexenio de **Díaz Ordaz** aparecen: Hank González (Conasupo), Carrillo Flores (SRE), Ortiz Mena (SHCP), Corona del Rosal (Patrimonio Nal. y DDF), Moreno Valle (SSA), Hugo Margáin (SHCP) y Martínez Domínguez (Presidente del PRI), entre los más destacados.



hasta entonces desconocidos. Según Aguilar, este hecho se explica porque los más altos funcionarios públicos, desde el titular del ejecutivo, secretarios de Estado, directores de organismos descentralizados y empresas estatales, gobernadores, dirigentes del PRI, y demás funcionarios en línea jerárquica descendente, “rara vez salen pobres de sus puestos” y, más adelante, advierte:

lo que no deja de ser desconcertante es que [...], salvo en tratándose de aquellos que siempre fueron o que se han convertido abiertamente en hombres de negocios, resulta muy difícil saber dónde está, de dónde procede, cómo se emplea y a qué se destina el dinero de funcionarios y ex funcionarios. Probablemente [...], buena parte de él está en bancos y negocios extranjeros, en bienes raíces que se conservan largo tiempo con fines especulativos [...], en valores [...] o en inversiones a nombre de socios, familiares y [...] aun de prestanombres profesionales<sup>274</sup>.

Así, desde la gestión de Miguel Alemán, hemos sido testigos de un lento pero continuo movimiento, a veces más moderado y otras francamente desenfrenado, que muestra un cambio en el desempeño del actor central de nuestro régimen, porque el estigma que de manera general ha seguido a los presidentes de la segunda mitad del siglo, es el ejercicio de la autoridad pública con una clara tendencia para obtener tanto su beneficio personal como el de una reducida camarilla<sup>275</sup>. Y puesto que el quehacer público no se sustentó en una noción de servicio, sino que los titulares del ejecutivo actuaron en su provecho y considerando preferentemente los intereses de algunos actores sobre los demás, sostengo que la autoridad presidencial entró en un estado de descomposición, de deterioro, exhibido en los rasgos autoritarios y deshonestos relacionados con el ejercicio de la función pública, pues ésta se convirtió en una de las principales fuentes de lucro de los altos funcionarios del gobierno<sup>276</sup>.

---

<sup>274</sup> *Ibid.*, p.169.

<sup>275</sup> El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define camarilla como “conjunto de personas que influyen subrepticamente en los asuntos del Estado o en las decisiones de alguna autoridad”. El *Multidiccionario de la lengua española* editado por Espasa da como ejemplo “*la camarilla del presidente*”. Por otra parte, Patricio Silva señala que: “Cada camarilla tiene un líder que opera como el mentor de los miembros de este grupo informal; si logra escalar en posiciones más altas de la jerarquía gubernamental, entonces coloca a los miembros de su camarilla en posiciones influyentes”, (traducción mía) Patricio Silva, “Studying technocracy in Chile: What can be learned from the Mexican Case?”, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm., 61, University of Amsterdam, diciembre, 1996, pp. 39-64.

<sup>276</sup> Alonso Aguilar, *La burguesía... op. cit.*, pp. 166-169.

A continuación retomo parte de una reveladora entrevista realizada por James Wilkie y Edna Monzón Wilkie, a Ramón Beteta Quintana, quien fuera Secretario de Hacienda bajo el gobierno de Miguel Alemán:

Hay muchas formas como un funcionario puede hacerse rico sin que necesariamente sean ilegítimas, aunque tampoco sean éticas. Por ejemplo, un funcionario que sabe que se va a abrir una nueva carretera, o el constructor que la va a hacer, o el que la va a ordenar; éstos pueden, ya sea directamente o por trasmano, comprar terrenos que van a ser afectados con esa carretera y así obtener un provecho. Esto éticamente no es correcto; pero legalmente tampoco es un delito. Y estas cosas existen en un número mucho mayor de lo que la gente cree. El funcionario público tiene innumerables maneras de *obtener ventajas* de su posición, sin que sea necesariamente una corrupción en el sentido que se coluda para recibir dinero, como pasa en los niveles muy inferiores<sup>277</sup>.

Ahora bien, instituida la presidencia como el máximo órgano de decisión del gobierno y recuperadas las riquezas depositadas en la tierra y el subsuelo, el ejecutivo se alzaba como el gran administrador del patrimonio nacional, como el depositario de los bienes comunes del país; sin embargo, durante esos años y muy marcadamente en las últimas gestiones del siglo, es más que notorio que los titulares del poder ejecutivo realizaron un usufructo privado de los bienes públicos. En efecto, el México de la segunda mitad del siglo estuvo mayoritariamente dominado por presidentes que administraron al país como si se tratara de su patrimonio personal y utilizaron las amplísimas facultades de las que dispusieron como si fueran dueños y señores de las riquezas de la nación, lo cual facilitó su enriquecimiento individual, puesto que ellos mismos fueron incapaces de ponerse un límite en este aspecto. Esta tradición patrimonial se extendió a los miembros del gabinete y se hizo extensiva también a aquellos con los que compartían relaciones familiares, de amistad y negocios.

Asimismo, este periodo se distingue por un desempeño muy extremoso de autoritarismo presidencial, en particular, respecto al uso cada vez más recurrente de la violencia –institucional o subrepticia– como medio para resolver los conflictos sociales y someter a los actores políticos que demandaban una mayor participación. Utilizar las fuerzas del orden contra

---

<sup>277</sup> James Wilkie, y Edna Monzón Wilkie, *Frente a la Revolución Mexicana 17 protagonistas de la etapa constructiva. Entrevistas de Historia oral*. Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), vol. 2, México, 2001, p. 52. Itálicas mías.

movimientos sociales como el de los médicos en 1964-1965<sup>278</sup>, o contra los estudiantes en 1968 y 1971<sup>279</sup>, así como la represión, persecución y los asesinatos perpetrados en la llamada *guerra sucia*, evidenciaron la pérdida de autoridad moral del ejecutivo y la falta de legitimidad entre la población, porque cuando la obediencia no es voluntaria sino que se sustenta en el miedo y la represión que acompañan el uso de la fuerza por parte del gobernante, entonces nos hallamos ante un régimen presidencial de carácter autoritario, despótico y no ante un régimen constitucional.

Regresando al tema de la sucesión presidencial, en este periodo comprendido entre 1946 y 1970 puede advertirse que Gustavo Díaz Ordaz inauguró un cambio en la designación de su sucesor, porque Luis Echeverría accedió al gobierno sin haber desempeñado ningún cargo público de elección. Para algunos analistas del régimen político mexicano, aquí comienza a hacerse patente la diferencia entre los *políticos* y los *técnicos*, como tendió a diferenciarse a las élites gubernamentales desde los años 70, si bien otros estudiosos incluyen también a los que denominan *especialistas*<sup>280</sup>, generalmente, servidores públicos con una formación educativa y una experiencia laboral ajenas al sector financiero, tales como ingenieros o químicos, los cuales han sido funcionarios con un alto nivel de especialización en sus diferentes áreas de trabajo, pero que no están incluidos dentro del grupo llamado tecnócrata<sup>281</sup>

---

<sup>278</sup> Véase Ricardo Pozas Horcasitas, *La democracia en blanco: el movimiento médico en México 1964-1965*, Siglo XXI Editores, México, 1993.

<sup>279</sup> Raúl Álvarez Garín, "El decenio de los sesenta en México" en *Memoria*, Revista mensual de cultura y política, núm. 115, septiembre, 1998.

<sup>280</sup> Miguel Basáñez hace una distinción de los funcionarios del sector público y los clasifica en *políticos*, *técnicos* y *especialistas*, según la naturaleza de los asuntos que tienen que enfrentar, así como la racionalidad y la lógica que deben seguir para alcanzar el éxito y ascender en sus posiciones. Los políticos se presentan como los herederos directos de la revolución mexicana y por consiguiente son los defensores de su doctrina. Su función principal es la estabilidad política del país. Los *técnicos* constituyen la fracción "moderna" del sector público y su función es el cuidado del sistema económico y financiero nacional. Dentro de este grupo existen dos vertientes: los *estructuralistas* y los *monetaristas*, ambos ocupan altos puestos tanto en las secretarías de Hacienda y Programación y Presupuesto, así como en el Banco de México, Nacional Financiera y las dependencias que inciden en la marcha económica del país. Por último los *especialistas*, quienes se identifican como el grupo de funcionarios que tienen a su cargo los servicios públicos, las actividades reguladoras del Estado y el funcionamiento de empresas estatales, tales como PEMEX, CFE, y otras instituciones que exigen un conocimiento especializado. Miguel Basáñez, *La lucha por la hegemonía... op. cit.*, pp. 51-57.

<sup>281</sup> Lindau, *Los tecnócratas... op. cit.*, p. 11.

## Presidentes economistas

Al asumir la presidencia, Luis Echeverría impulsó el ascenso de un nuevo perfil de funcionarios públicos de entre los cuales, posteriormente, habrían de surgir los encargados del poder ejecutivo de José López Portillo a Ernesto Zedillo, el último presidente del siglo XX. Si bien desde Echeverría los titulares del ejecutivo carecieron de experiencia partidista electoral –pues ninguno de ellos había ocupado cargo público que implicara ser ratificado por medio del voto–, no por ello a los ojos del “gran elector”, el presidente en turno, sus colaboradores más cercanos, es decir, los miembros de su gabinete, carecían de “méritos” o cualidades suficientes para acceder a la máxima magistratura del gobierno, sólo que los criterios para elegir al sucesor habían cambiado. Ya no se trataba del valor militar mostrado en campaña, ni tampoco de las virtudes políticas relacionadas al conocimiento de las leyes o a la capacidad de negociación con los distintos actores políticos, sino de una nueva clase de aptitudes y cualidades.

Estas cualidades se refieren básicamente a un conocimiento técnico especializado en la administración pública nacional, además de experiencia burocrática en actividades económicas y financieras dentro del gobierno, lo cual implicó la promoción de un grupo de funcionarios cuyo perfil educativo correspondió a cuadros con una formación profesional afín a la economía. Estos funcionarios tuvieron un papel decisivo, porque ellos serían los flamantes herederos del gobierno y, también, porque durante las últimas décadas de siglo XX darían continuidad a una nueva dirección política en el país.

A partir de la década de los años 70 los funcionarios cuyo perfil se apoyaba en experiencia política electoral, habilidad negociadora y un amplio conocimiento de las leyes, fueron perdiendo puestos de importancia dentro de la administración pública ante el ascenso de un nueva élite gubernamental cuyo perfil se asemeja más al de administradores y gerentes de grandes empresas, quienes tienen la mira puesta en la eficiencia y la productividad, como motores del cambio.

En la gráfica 11, *Secretarías de Estado desempeñadas por los presidentes*, puede apreciarse que desde 1976 hasta terminar el siglo, quienes llegaron a la titularidad del poder ejecutivo fueron funcionarios que estuvieron al frente de secretarías de Estado del ámbito económico: José López Portillo, de la secretaría de Hacienda, mientras que Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de

Gortari y Ernesto Zedillo de la ya desaparecida cartera de Programación y Presupuesto, cuyas funciones fueron reasumidas por aquella secretaría, de modo que este periodo señala una tendencia distinta respecto al orden de sucesión presidencial.

Luis Echeverría fue el iniciador de este cambio en la dirección política del país y en el perfil de los gobernantes de la última parte del siglo, porque, por un lado, él rompió con la tradición, hasta ese momento casi obligada, que exigía haber desempeñado algún cargo público de elección antes de ocupar la titularidad del poder ejecutivo y, por el otro, él mismo modificó el orden de sucesión que asignaba ese privilegio al encargado de la secretaría de Gobernación, para dar paso a las designaciones presidenciales del ámbito económico. Este cambio en la designación del sucesor fue un acontecimiento que cimbró políticamente la estructura organizativa del país, la estabilidad, certeza y seguridad que producía saber que el sucesor provendría del ministerio del interior, al que muchos actores políticos habían mostrado ya su adhesión, al suponerlo como el seguro heredero a la presidencia<sup>282</sup>.

A pesar del desconcierto provocado por la decisión de Echeverría de legar la investidura presidencial al encargado de las finanzas nacionales, los cuadros político-administrativos y el país en su conjunto asumieron como propia esa decisión, la cual exhibió el dominio del ejecutivo federal en la elección de quien le sucedería en la silla presidencial. Esta sucesión puso a prueba la disciplina y la lealtad institucional hacia la figura del presidente, dando por resultado que los actores políticos cerraran filas y respaldaran la inescudriñable determinación presidencial. El control político, la absoluta hegemonía de quien por ese tiempo regía los destinos nacionales y la organización política del país, se confirmaron incluso por el hecho de que, una vez lanzada su postulación oficial, José López Portillo no tuvo ningún rival público con quien disputar la jefatura presidencial, ni aún siquiera algún candidato apoyado por un partido político opositor, lo cual reveló los rasgos extremadamente autoritarios que ya para ese tiempo envolvían el desempeño de nuestra máxima autoridad política.

Entre los titulares del poder ejecutivo involucrados en este cambio hubo algunos saltos generacionales, porque Luis Echeverría y José López Portillo nacieron en 1922 y 1920, respectivamente, mientras que Miguel de la Madrid nació en el año 34 y Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, junto con una numerosa

---

<sup>282</sup> Mario Moya Palencia estuvo al frente de la secretaría de Gobernación durante el sexenio de Luis Echeverría, y por esta causa figuró como el posible sucesor en la titularidad del ejecutivo.

cantidad de funcionarios que trabajaron y se desarrollaron en áreas económico-financieras, particularmente en la Secretaría de Programación y Presupuesto, nacieron a alrededor de mediados del siglo y consolidaron el grupo de funcionarios que sustituyó a los cuadros políticos tradicionales a quienes también se llamó *dinosaurios*, aludiendo al hecho de que estos últimos formaban parte de la vieja guardia política que debía ser remplazada por una nueva estirpe de servidores públicos, mismos que se ufanaron de ser los portadores de las alternativas para incorporar a México en la perspectiva de la modernización y los fenómenos ligados a ella, tales como: la apertura comercial y la desregulación del Estado promovida por los países más desarrollados.

De Luis Echeverría a Ernesto Zedillo los titulares del poder ejecutivo fueron oriundos del Distrito Federal, salvo Miguel de la Madrid que nació en la ciudad de Colima, por lo que todos ellos se desarrollaron en un entorno urbano. Además, para entonces México ya había modificado sustancialmente la composición su población, pues según consignó el censo de 1960, para ese año los habitantes se dividían por igual entre el campo y la ciudad<sup>283</sup>. Respecto a su extracción social, los encargados del poder ejecutivo de este ciclo procedieron de grupos sociales medios o altos y de éstos, José López Portillo y Carlos Salinas provinieron de familias que habían estado vinculadas con el ejercicio de la función pública.

Los años 70 anunciaron, pues, diferencias significativas en el orden de sucesión presidencial que incidieron en la organización de nuestro régimen de gobierno, porque de nueva cuenta cambió su actor político principal: el titular del ejecutivo. Al igual que como había sucedido en la década de los 40, cuando los funcionarios civiles hoy llamados *políticos* desplazaron a los militares de la presidencia y los principales cargos públicos, ahora serían ellos quienes serían removidos del gobierno; pero, a diferencia de los presidentes *caudillos* que procedieron de la Secretaría de Guerra y de los presidentes *políticos* provenientes de Gobernación, el grupo de funcionarios que comenzó a expandirse y se instaló en la presidencia durante las últimas cuatro gestiones del siglo surgió del gabinete económico. Iniciaba entonces, la hegemonía de los presidentes *economistas* y del cerrado círculo de funcionarios a los que se ha tendido a identificar como *tecnócratas*<sup>284</sup>.

---

<sup>283</sup> A este respecto puede consultarse el capítulo 1 de esta investigación, particularmente, el apartado titulado La población.

<sup>284</sup> El término tecnocracia proviene del griego “techné”, técnica y “cracia” autoridad. Se refiere a la autoridad política, al gobierno de los técnicos o especialistas en asuntos económicos, administrativos y financieros,

Aunque desde las gestiones de Luis Echeverría y José López Portillo la promoción de los funcionarios ligados al ámbito económico-administrativo fue una constante visible en la estructura burocrática del gobierno, con los sexenios de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo el desempeño de los cargos públicos de mayor jerarquía y responsabilidad, descansó ya muy claramente en este nuevo perfil de funcionarios, del que ellos mismos eran sus dignos representantes.

El perfil político de los aspirantes a la presidencia de la república había cambiado una vez más., porque en esta etapa los ejecutivos presentaron como rasgo común, tener experiencia en altos puestos burocráticos del ámbito financiero gubernamental, entre ellos las secretarías del ramo: Hacienda; Patrimonio Nacional; Programación y Presupuesto<sup>285</sup>, o bien, en empresas y organismos públicos como el Banco de México, Nacional Financiera, Pemex y la Comisión Federal de Electricidad. Las más de las veces, tuvieron una formación educativa en universidades extranjeras, donde realizaron estudios de posgrado y adquirieron un conocimiento técnico, un *know how*, que presumiblemente los colocaba como expertos, especialistas que podían hacer frente al diseño de políticas gubernamentales, partiendo de consideraciones técnicas puestas al servicio de la productividad y por cuyo conducto apostaban a conducir al país por la vía del desarrollo y la modernización.

Juan David Lindau sostiene que una causa por la cual los estudios de posgrado han adquirido relevancia está en la naturaleza autoritaria del sistema, porque

una forma de intentar adquirir [legitimidad] es obtener un título de alguna universidad con prestigio internacional. Ese título avala talento intelectual y conocimientos que supuestamente permiten solucionar muchos problemas que enfrenta el país [...] y ofrece una justificación para ejercer el poder<sup>286</sup>.

De los cuatro presidentes de este ciclo, José López Portillo fue el único que no realizó estudios de posgrado en el extranjero, aunque sí lo hizo en el país; su

---

quienes ejercen la función pública con tendencias a hallar soluciones técnicamente eficaces por encima de otro tipo de consideraciones de carácter ideológico, político o social.

<sup>285</sup> La Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue creada en 1821; la Secretaría de Patrimonio Nacional se fundó en 1958 y, en 1977, cambió de nombre y funciones por el de Patrimonio y Fomento Industrial; Por último, la Secretaría de Programación y Presupuesto se fundó en 1977 y con ella se suplió a la Secretaría de la Presidencia.

<sup>286</sup> Juan Lindau, 1993, *Los tecnócratas...op. cit.*, p. 44.

formación educativa<sup>287</sup> todavía correspondió a la de la vieja guardia política, porque perteneció al gremio de los abogados, no obstante lo cual, escaló en los puestos administrativos hasta llegar a la Secretaría de Hacienda y de ahí a la presidencia de la república. López Portillo puede ser considerado como un presidente de transición entre la etapa dominada por los políticos y la dominada por los economistas.

Por su parte, los restantes tres presidentes se ciñeron cada vez mejor a los requerimientos políticos, educativos y laborales que entonces justificarían su llegada a la titularidad del ejecutivo. Aunque Miguel de la Madrid obtuvo igualmente su título de licenciatura en Derecho por la UNAM, estudió una maestría en Administración Pública en la Universidad de Harvard; trabajó en el Banco de México, Pemex, la Secretaría de Hacienda y asumió la titularidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto fundada bajo la gestión de su antecesor. Por su parte, Carlos Salinas de Gortari estudió la licenciatura en economía en la UNAM y también una maestría en Administración Pública, además de una segunda maestría y un doctorado en Economía, Política y Gobierno, todos en la misma universidad de Harvard; su experiencia laboral se centró en la Secretaría de Hacienda, el Instituto de Estudios Políticos Económicos y Sociales (IEPES) y la Secretaría de Programación y Presupuesto de la que, asimismo, fue su titular. Por último, Ernesto Zedillo cursó la licenciatura en economía en la Escuela Superior de Economía del IPN, maestría y doctorado en Economía en la Universidad de Yale; trabajó en varias dependencias públicas, entre ellas el Banco de México y la Secretaría de Programación y Presupuesto, donde estuvo al frente hasta principios de 1992, cuando, por instrucciones de Salinas de Gortari, esta cartera fue eliminada y sus funciones retomadas por Hacienda, en tanto que Zedillo pasó a dirigir la Secretaría de Educación Pública.

Una característica de los ejecutivos de esta etapa, fue que a la par que realizaban sus estudios de posgrado en las renombradas universidades estadounidenses, este grupo de funcionarios estableció contacto y relación con altas personalidades de organismos multinacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, con los que alcanzarían importantes acuerdos una vez asumida la presidencia de la república, en cada caso.

---

<sup>287</sup> José López Portillo estudió una licenciatura en Derecho en la Universidad de Santiago de Chile (1942-1945). Más tarde también obtuvo el grado de licenciado en Derecho por la UNAM, en donde también cursó el doctorado. Roderic Ai Camp, *Biografías de políticos... op cit.*, p. 327.



Muchos de los estudiosos de las élites gobernantes mexicanas<sup>288</sup> han centrado sus análisis en los cambios de la trayectoria educativa y laboral de los funcionarios públicos. Con algunos matices, sus trabajos coinciden en señalar que la profesionalización educativa, junto con la experiencia burocrática en el sector financiero del gobierno, han pasado a ser los elementos que explican la alteración en el estilo de gobernar de las últimas décadas; asimismo, afirman que el reclutamiento político se desplazó de la esfera partidista-electoral al sector financiero de la burocracia conformada por altos mandos con estudios de posgrado en universidades extranjeras. Por lo anterior, concluyen que el desempeño en la administración pública ha pasado a ser determinante para acceder a la titularidad del poder ejecutivo, sin embargo, ello siempre había sido así.

Si bien en los años 70 se apreciaron algunas nuevas tendencias en el perfil político de nuestros gobernantes, la participación en la administración pública no constituye ninguna novedad, porque desde 1914, todos los que llegaron a ocupar la presidencia de la república, antes habían estado al frente de alguna secretaría de Estado, de manera que, al ser funcionarios vinculados al poder ejecutivo formaron parte de la burocracia política del más alto nivel. Además de ello, hasta el arribo de Luis Echeverría al poder, en 1970, todos los presidentes, a excepción de Manuel Ávila Camacho, habían circulado por algún cargo público de elección, desde el más simple, como Álvaro Obregón que fue presidente municipal, pasando por algunos casos de diputaciones y senadurías, hasta las gubernaturas de los estados, que fueron los cargos de elección desempeñados por la mayoría de los titulares del ejecutivo<sup>289</sup>.

---

<sup>288</sup> Entre ellos véanse: Roderic Ai Camp, *Líderes políticos de México. Su educación y reclutamiento*, FCE, México, 1985; Peter H. Smith, *Los laberintos del poder. El reclutamiento de las élites políticas en México 1900-1971*, COLMEX, 1981, México; Miguel Basáñez, *La lucha por la hegemonía en México 1968-1980*, Siglo XXI, México, 1981; Rolando Cordera y Carlos Tello, *México la disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*, Siglo XXI, México, 1981; Francisco J. Morales Camarena, *La Tecnocracia en México: Las Actitudes Políticas de los Funcionarios Públicos*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Cambio XXI, México, 1994; Juan Lindau, *Los tecnócratas y la élite gobernante mexicana*, Joaquín Mortiz, México, 1993; Isabelle Rousseau, *México ¿una revolución silenciosa? 1975-1995 (élites gubernamentales y proyectos de modernización)*, COLMEX, México, 2001, entre otros.

<sup>289</sup> **Carranza** fue presidente municipal, senador y gobernador de Coahuila; **Adolfo de la Huerta** y **Plutarco Elías Calles** gobernaron su estado natal, Sonora; **Álvaro Obregón** ocupó la presidencia municipal de Huatabampo; **Emilio Portes Gil** fue diputado federal y estuvo al frente del gobierno de Tamaulipas, **Pascual Ortiz Rubio** y **Lázaro Cárdenas** fueron gobernadores de Michoacán, el primero además fue diputado federal; **Abelardo Rodríguez** fue gobernador del Territorio de Baja California; **Miguel Alemán** y **Adolfo Ruiz Cortines** estuvieron al frente de la gubernatura de Veracruz, Ruiz Cortines también fue diputado mientras que Alemán fue senador por ese estado; **Adolfo López Mateos** ocupó un escaño como senador y, finalmente, **Gustavo Díaz Ordaz** fue diputado y senador por Puebla. En algunos casos, accedieron a esos cargos públicos de manera provisional o supliendo al titular, por lo que no necesariamente realizaron campaña electoral, aunque sí ejercieron en esos puestos. Véase: Roderic Ai Camp, *Biografías de políticos...op. cit.*;

En las últimas décadas del siglo, nuestra burocracia política tendió a dividirse en dos grandes grupos: por un lado, los cuadros administrativos, subordinados al ejecutivo federal en turno, que ocuparon las secretarías de Estado y la dirección de las empresas y organismos estatales; y por el otro, los cuadros políticos que hicieron carrera cobijados bajo el partido oficial, seleccionados, asimismo, por el correspondiente “dedazo presidencial”, dado que el ejecutivo era el jefe nato del partido. Estos cuadros habían tenido que realizar campaña política, esto es, hacer proselitismo electoral, conocer la región a gobernar, involucrarse de manera personal y directa en las condiciones de vida de sus electores, enfrentarse a las lides políticas, además de convocar y negociar con los diversos actores, como condiciones inherentes a la consecución y el desempeño de ese cargo público. Por esta ruta, los funcionarios adquirieron experiencia, se ejercitaron en la deliberación de las cuestiones públicas, lograron hacerse de redes, de un equipo político propio y tuvieron también que cumplir los compromisos adquiridos con aquellos que los sustentaron en la contienda electoral, por lo que, en cierto modo, esta práctica se había convertido en todo un entrenamiento para alcanzar la máxima magistratura del país.

La burocracia política más estrechamente ligada al partido oficial, la que se identificaba por un amplio saber en las leyes y estaba ligada a las estructuras corporativas y populares del régimen, fue la que resultó vencida en la carrera por la silla presidencial ante el crecimiento de los cuadros administrativos que se especializaron en el manejo de las finanzas nacionales<sup>290</sup>, lo cual implicó que a partir de los años 70 ningún presidente debió demostrar con antelación sus habilidades en el escenario político-electoral, ya que a partir de entonces sus credenciales se sustentarían en una racionalidad económica, en un conocimiento técnico que prometía resolver los grandes problemas nacionales a partir de una lógica de eficiencia en la administración de las riquezas y en la dirección de todo el gobierno; se trataba pues, del ascenso de los *tecnócratas*, la reedición moderna del grupo conocido como los *científicos* que se extendieron en la época porfirista y que, al igual que ellos, mostraron una enorme arrogancia hacia los demás actores al asumir que sus conocimientos económico-administrativos eran las únicas alternativas válidas en la definición

---

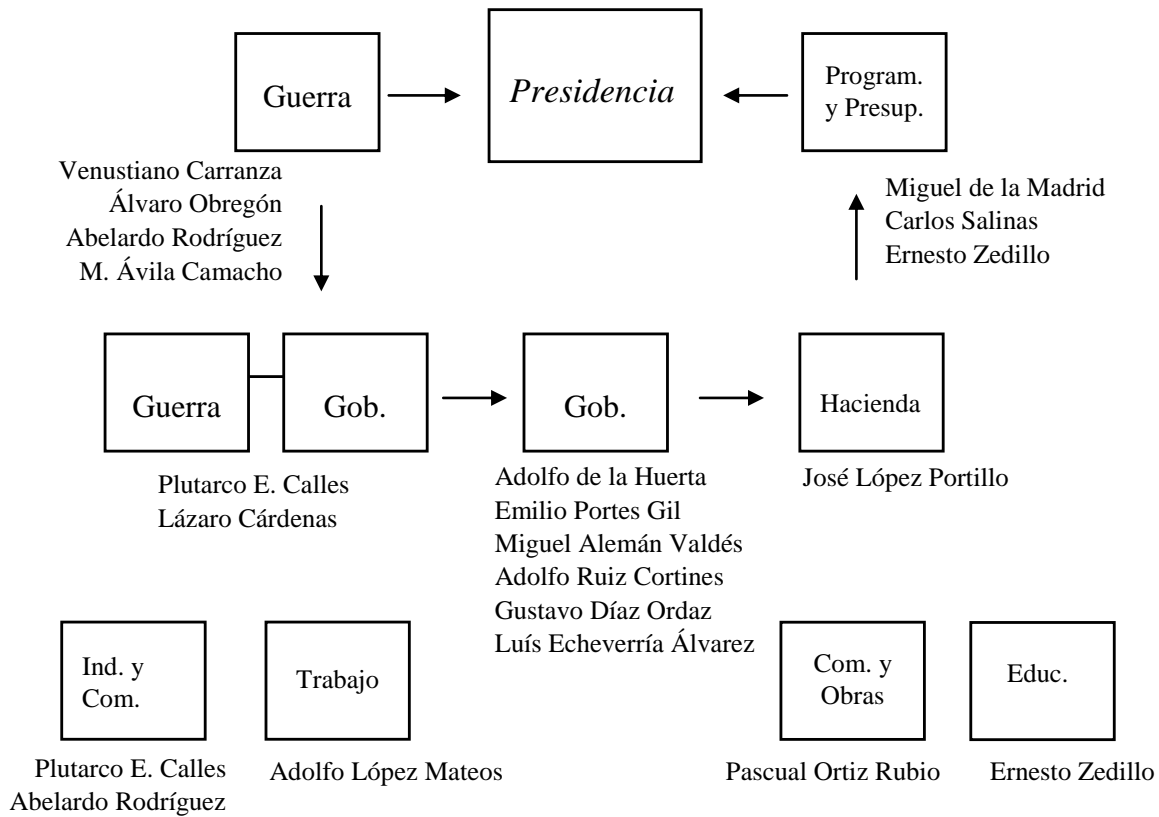
Carlos Silva Cáceres, *Plutarco Elías Calles*, Planeta De Agostini, México, 2002; Will Fowler, (coord.) *Presidentes mexicanos (1911-2000)*, t. II, INERHM, México, 2006.

<sup>290</sup> Isabelle Rousseau afirma que la administración del gobierno federal y los cuadros del partido constituyen el cuerpo del régimen que cobra forma y se afina entre 1930 y 1940 y que, dado el escaso margen de maniobra que tienen los órganos legislativos y judiciales, los cuadros de la administración federal y el partido oficial tuvieron un papel determinante en la definición, puesta en marcha y evaluación de las políticas públicas. Isabelle Rousseau, *México ¿una revolución... op. cit.*, pp. 57-59.

del rumbo político de México, como si las consideraciones de carácter financiero no respondieran a intereses particulares claramente identificables ni implicaran la adquisición de compromisos y alianzas con determinados actores políticos. Estos funcionarios buscaron deshacerse de las obligaciones gubernamentales de rectoría y regulación sobre las que se sustentó nuestro gobierno desde principios de siglo, para en su lugar imponer una política basada en la productividad, la modernización y el impulso a la iniciativa privada, además de la reinterpretación de las prácticas y los discursos revolucionarios asociados a la justicia social.

A continuación presento una gráfica en la que puede advertirse la secuencia del orden de sucesión a la presidencia de la república, conforme a la importancia que fueron adquiriendo las distintas secretarías de Estado, entre 1911 y el año 2000. Inicialmente, el ministerio de Guerra fue el

*Gráfica 13  
Sucesión presidencial por secretaría de Estado*



principal suministrador de los titulares al poder ejecutivo, por lo que de ahí surgen los presidentes caudillos del periodo fundacional del gobierno que tiene sus orígenes en el movimiento revolucionario; después, le siguió una etapa de constitución y consolidación del orden político en la que los presidentes se desempeñaron, también, como cabezas de la secretaría encargada de la política interior, siendo Calles y Cárdenas quienes ocuparon ambas secretarías: la de Guerra y la de Gobernación. Esta secuencia prosiguió con la secretaría de Gobernación que por varias décadas se mantuvo como la cartera más poderosa, por lo que de ella provinieron la mayoría de los presidentes del siglo y, finalmente, las secretarías del gabinete económico, es decir, Hacienda, junto con Programación y Presupuesto fueron las dependencias de donde surgieron los últimos ejecutivos que tuvo el país en esa centuria. Las secretarías de Industria y Comercio, así como la del Trabajo – que originalmente formaba parte de la anterior–, lo mismo que la de Comunicaciones y Obras y la de Educación no lograron construir una tendencia y constituyeron más bien situaciones excepcionales, casos aislados, aunque no por ello menos importantes, pues se trataba de la máxima magistratura de nuestro régimen presidencial de gobierno.

El selecto grupo de funcionarios que en la última parte del siglo tuvo a su cargo la dirección de los asuntos públicos, se diferenció de los civiles que les precedieron porque la racionalidad económica y la productividad fueron los criterios bajo los cuales buscaron regir los destinos nacionales y la incorporación plena de México a la modernización, dejando de lado consideraciones políticas, sociales y culturales, lo que significó anteponer soluciones “técnicas” por encima de negociaciones y acuerdos con los diferentes actores políticos. Este grupo profundizó los rasgos despóticos de nuestro régimen presidencial y contribuyó al abandono del oficio político, porque en la dirección pública sólo podía incidir una élite gubernamental, mayoritariamente agrupada en la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual se presentó como la única que poseía las soluciones financieras que requería el país, mismas que pasaban irremediabilmente por la centralidad del mercado<sup>291</sup>. Así, durante las últimas gestiones gubernamentales del siglo, se impuso una lógica estrictamente comercial en la administración de los asuntos públicos, dejando de lado las funciones reguladoras y el impulso al crecimiento nacional promovido, hasta entonces, por grandes inversiones estatales.

---

<sup>291</sup> Respecto a este tema véase Ricardo Pozas Horcasitas, *Los nudos del tiempo. La modernidad desbordada*, SIGLO XXI /IIS-UNAM, México 2006, pp. 107-114.

Durante su corta existencia, la Secretaría de Programación y Presupuesto<sup>292</sup> se convirtió en la dependencia pública más poderosa de los últimos tiempos al ser la cartera que controlaba los recursos económicos de las demás secretarías de Estado. Esta dependencia del ejecutivo federal tuvo bajo su responsabilidad elaborar el presupuesto de egresos, diseñar los programas de desarrollo nacional y regional, así como procurar su supervisión y evaluación, por lo que adquirió un enorme poder de decisión, ya que desde ella se definía el destino del gasto público del país; por ello, de ahí procedieron los últimos gobernantes del siglo, porque los encargados del poder ejecutivo hicieron de los titulares de esta secretaría, actores políticos con una fuerte influencia en la administración pública.

Esta nueva élite gubernamental desdeñó a los cuadros político —que se habían distinguido por conservar una tradición jurídica ligada a la defensa de los principios emanados de la revolución, así como a las leyes constitucionales que le habían dado sustento a los gobiernos posrevolucionarios—, porque no compartían ni la visión ni la formación profesional que preveía el imperio de soluciones técnicas, económicas o financieras, para desarrollar al país; sin embargo, esta élite gobernante, muy pronto, también buscó expandirse en los ámbitos en los que tradicionalmente se desenvolvían esos cuadros políticos, en particular, en las cámaras de diputados y senadores, donde lograron recuperar el control perdido por primera vez durante las elecciones de 1988, cuando el partido oficial sufrió un gran descalabro, no sólo en las controvertidas elecciones presidenciales, sino también en los cargos que se disputaron en el Congreso. En esa elección, el PRI apenas obtuvo una mínima mayoría en la cámara de Diputados, alcanzando 260 de los 500 escaños, los cuales eran insuficientes para asegurar la aprobación de reformas a la Constitución, que requieren del acuerdo de dos terceras partes de los diputados, situación que el PRI logró reconquistar durante las elecciones intermedias de 1991, y esto, a su vez, allanó el camino para realizar enmiendas en la configuración de nuestro gobierno, en la administración y distribución de las riquezas del país, así como en la participación de los distintos actores, muy particularmente los implicados en la posesión y explotación de las tierras agropecuarias.

Las últimas gestiones presidenciales del siglo trazaron una clara ruptura con los gobiernos que habían reivindicado la defensa de los principios nacionalistas y la intervención gubernamental requerida para el cumplimiento de las obligaciones a las que estaba sujeto, por mandato de ley, quien ocupara

---

<sup>292</sup> Isabelle Rousseau hace un análisis exhaustivo del origen, funcionamiento y disolución de la Secretaría de Programación y Presupuesto en el libro *México ¿una revolución silenciosa?* *op. cit.*

la titularidad del poder ejecutivo; en su lugar, la élite financiera gubernamental planteó eliminar o reducir la participación estatal y propiciar la liberación comercial puesta en marcha por los países más desarrollados a partir de la globalización. Nos enfrentamos, entonces, a la integración de México a un mundo regido por una lógica comercial y financiera que “ha conducido a los peores excesos del populismo [al] dejar de lado la obligación del Estado con el *bien común*”<sup>293</sup>.

Así, en oposición a la vieja guardia de políticos tradicionales con formación profesional predominante en el ámbito del derecho, que exaltaba la construcción de alianzas partiendo de su capacidad de negociación con los distintos actores, los tecnócratas, o políticos especializados en el manejo de las finanzas públicas, se propusieron explotar las ventajas comparativas que, suponían, acompañarían la apertura y la liberación comercial promovidas por los capitales financieros agrupados en organismos multilaterales como el FMI, el Banco Mundial y la OCDE, entre otros, con los que la élite gubernamental estableció relación al cursar sus estudios de posgrado.

Durante el último cuarto del siglo, el desprestigio de la autoridad presidencial y la descomposición que venía gestándose desde tiempo atrás alcanzaron niveles descomunales, porque al enriquecimiento injustificado derivado del desempeño de la función pública que ya pesaba sobre los sexenios anteriores, le siguieron además la represión, el nepotismo, la corrupción, el robo e, inclusive, el asesinato. En estos regímenes es notoria la ausencia de un espíritu de servicio que estuviera por encima de los intereses personales de quienes tuvieron a su cargo la conducción del país. Basta mencionar aquí la designación de familiares y personas cercanas a los respectivos ejecutivos en altas responsabilidades públicas, siendo la gestión de José López Portillo una de las más destacadas en esta clase de favoritismo, al grado incluso de ufanarse por nombrar a su hijo José Ramón como subsecretario de Estado y declarar desvergonzadamente “es el orgullo de mi nepotismo”<sup>294</sup>. Puede añadirse la corrupción de gran parte de los mandos del gobierno que, lejos de ser sancionada por el sistema judicial, ha generado un esquema de impunidad del que difícilmente puede esperarse la aplicación de algún tipo de condena más allá del desprestigio social. O bien, el asesinato como un medio para garantizar el control político de esas élites gubernamentales y dirimir las diferencias con los adversarios.

---

<sup>293</sup> Ricardo Pozas Horcasitas, *Los nudos del tiempo...op. cit.*, México 2006, p. 105.

<sup>294</sup> Julio Scherer García, *Los presidentes*, Grijalbo, México, 1986, p. 97.

A la enumeración anterior se le puede agregar tal cantidad de ejemplos que ponen manifiestamente en entredicho el desempeño de la función pública por parte de los últimos presidentes que, son más recordados sus actos arbitrarios que los de reconocimiento a su labor, lo cual es una muestra del desgaste y del desprestigio sufrido por la autoridad presidencial, pues de ser el árbitro supremo y el centro de cohesión política y social que tenía la responsabilidad de velar por el bien común, los titulares del poder ejecutivo pasaron a ser los mayores representantes del patrimonialismo y del autoritarismo, desvirtuando el verdadero sentido de la política, pues ésta dejó de tener como finalidad el interés común de los distintos actores que integran la realidad nacional, para anteponer los intereses particulares de los gobernantes y sus camarillas.

La constitución, así como el funcionamiento de las camarillas se fundaron en la construcción de redes y contactos personales que dependieron del acceso de alguno de sus miembros a elevados puestos de la burocracia política<sup>295</sup>, sólo que, para finalizar el siglo, las altas esferas de la administración pública estuvieron dominadas por un distinguido grupo de individuos que realizaron estudios en renombradas universidades de los Estados Unidos, entre las que destacan: Harvard, Yale, Princeton y el Instituto Tecnológico de Massachusetts, donde varios de ellos estrecharon vínculos a partir de la especialización en el manejo de áreas económico-financieras.

Estas universidades se han caracterizado por impartir una formación académica en temas macroeconómicos, por lo que el control de las finanzas nacionales, las inversiones, el comercio, el diseño de políticas fiscales y monetarias, las cuestiones bancarias y bursátiles, así como las privatizaciones, fueron parte de los asuntos en los que habían sido educados y capacitados los funcionarios que después se desempeñarían en los principales cargos públicos del país.

La élite gobernante, que se instauró en la presidencia durante la última parte del siglo, se ajustó por completo a las proyecciones atribuidas a Robert Lansing, a las cuales hice referencia al inicio de este apartado<sup>296</sup>, porque nuestros gobernantes no sólo adquirieron los valores y la visión del mundo de esas prestigiosas universidades estadounidenses, sino que lograron imponer las políticas públicas aún mejor que si los estadounidenses lo hubieran hecho de manera directa, pues nuestros gobernantes se ciñeron voluntariamente a los lineamientos establecidos por los intereses transnacionales, sin necesidad de

---

<sup>295</sup> Patricio Silva, "Studying technocracy... *op. cit.*", pp. 46-47.

<sup>296</sup> *Supra*. p. 163.

que éstos asumieran esa responsabilidad ni los costos políticos que, nacional e internacionalmente, tendría una intervención de esta naturaleza.

Así, de las relaciones establecidas entre las élites gubernamentales mexicanas y los grandes intereses de las compañías extranjeras, puede concluirse que la estrategia para conseguir nuestra dominación por la vía financiera tuvo un rotundo éxito que, a la vez, repercutió en la pérdida de la independencia y la soberanía nacional, pues difícilmente las políticas públicas diseñadas desde el exterior –mediante la educación y el entrenamiento del presidente y los principales cuadros administrativos– obedecieron a intereses nacionales, antes bien, favorecieron a grupos privados con intereses comerciales y financieros. Se trató de la imposición de una lógica económica basada en la libre competencia, la productividad, la liberación comercial, las privatizaciones y la desregulación gubernamental de las actividades y servicios públicos, todos los cuales fueron abiertos a los grupos de capital –nacionales y extranjeros– que mostraron interés en expandir sus negocios, a quienes se les concedieron grandes facilidades para obtener ganancias de tipo monetario mediante el funcionamiento de los mercados y la globalización. En suma, durante las últimas décadas se promovió la integración del país a un gran mercado mundial, donde los capitales especulativos tienen una fuerte influencia, pues ellos determinan las directrices de los organismos internacionales a las que se han sujetado las políticas públicas impulsadas por la élite gubernamental.

En este apartado presenté las principales tendencias seguidas en la conducción de México durante el correr del siglo XX, partiendo del análisis del orden de sucesión a la máxima magistratura de nuestro gobierno y del perfil político de los titulares del poder ejecutivo; asimismo, expuse tres formas distintas adquiridas por el actor presidencial: la etapa dominada por los presidentes caudillos que cubrió de 1914 a 1946; a continuación le siguió un ciclo en el que México estuvo gobernado por los presidentes políticos, en su mayoría abogados de profesión, quienes se presentaron como los herederos del legado revolucionario y mantuvieron la hegemonía en la titularidad de la presidencial de 1946 a 1976 y, finalmente, los presidentes economistas, que correspondió al periodo que abarca de 1976 al año 2000 y por cuyo conducto México se integró a la lógica financiera impuesta con la globalización. En lo que sigue abordo lo relativo a la participación de los distintos actores del campo, en la composición de los tres ciclos presidenciales en los que dividí la historia política de México. Lo que busco es presentar una interpretación que dé cuenta de la intervención de los actores campesinos en las formas de gobierno que se dio nuestro país a lo largo del siglo XX.



## Capítulo 5

### Formas del presidencialismo

#### Panorama político

En los capítulos anteriores establecí las atribuciones y prerrogativas del presidente de la república; estudié el orden de sucesión y el perfil político de los titulares del poder ejecutivo distinguí tres modalidades adquiridas por el actor presidencial durante el siglo XX; asimismo, identifiqué los distintos actores del mundo rural involucrados en la posesión y el usufructo de las tierras agrícolas y ganaderas; examiné los diferentes regímenes de propiedad organizados después de la revolución; analicé las principales leyes en la materia, así como sus reformas más relevantes desde 1917 hasta 1992 y, por último, presenté una panorámica general de la situación que guardaron esos actores y sus correspondientes formas de organización de la propiedad a lo largo del siglo, a través del estudio de los registros censales.

Ahora, considero el conjunto de esos hechos desde una perspectiva política y examino las formas de gobierno que sugiere esta integración; lo que busco es precisar el carácter de los diferentes regímenes políticos de México a través del análisis de lo que establecí antes. El objetivo de este capítulo es, entonces, definir las formas de gobierno instituidas en el país y sus cambios más significativos con el correr del siglo XX. Este es el eje en torno al cual se examinan los actores, la tierra y las leyes agrarias, con el fin de determinar el ordenamiento político dispuesto entre los distintos encargados del poder ejecutivo y los actores del campo, haciendo hincapié en las principales tendencias respecto a la forma en que se ejerció el gobierno. Así, aquí analizo la intervención de comuneros, ejidatarios, pequeños y grandes propietarios en la organización y adjudicación de las tierras, así como el lugar jerárquico que mantuvieron, pues ello permite identificar cualidades propias y rasgos comunes entre los diferentes ejercicios presidenciales, a la vez que ofrece una vía de análisis para esclarecer la disposición política entre los presidentes y los actores campesinos participantes en cada caso.

Todo Estado es una comunidad política que se define por régimen un de gobierno, lo cual implica cierta relación entre la autoridad y los demás actores, pues es evidente que ningún gobierno –ni aún en las comunidades políticas más pequeñas y simples– puede sostenerse sin algunos actores que lo

secunden, ya que ello sencillamente es imposible, porque toda organización gubernamental involucra, necesariamente, la intervención de otros actores, además de la autoridad. Por esta razón, los regímenes políticos son resultado de una mezcla, de una composición, en la que autoridades y gobernados constituyen los principios que permiten establecer el género de gobierno y el tipo de relación que guardan. El orden y la forma de esa asociación, es decir: quién tiene la facultad para deliberar y decidir sobre las tierras y las demás riquezas naturales comprendidas dentro del territorio nacional; cómo ejerce esas facultades; qué actores resultan favorecidos por su administración, qué leyes y normas regulan sus obligaciones y prerrogativas junto con los fines que se persiguen desde la dirección política del gobierno, son los hilos conductores bajo los cuales examino las tendencias predominantes en los tres diferentes regímenes presidenciales que tuvo México a lo largo del siglo XX y que correspondieron a los ciclos bajo los cuales nuestro país fue gobernado por militares, abogados y economistas.

Ahora bien, la tierra y sus derivados ocupan un lugar estratégico en el análisis de la función pública, ya que son fuente de una gran variedad de satisfactores y origen de otras muchas otras riquezas, por cuanto de ahí provienen los alimentos para toda la población, los insumos para el desarrollo industrial, además de recursos monetarios por su comercialización de modo que, la forma en que se organizan y distribuyen las tierras y sus derivados son actividades de gran importancia, pues atraviesas por la satisfacción de las necesidades más elementales de la comunidad y expresan con claridad *terrena* y material la forma en que la autoridad pública organiza su distribución.

La administración de la tierra es, pues, un medio que permite evaluar el desempeño de la función pública, esto es, los actos y las decisiones de gobierno, además de los actores beneficiados y su significado en términos políticos, por lo cual la relación establecida entre la máxima autoridad del gobierno y quienes se dedican a las labores del campo proporciona una radiografía de la forma en que la autoridad dispone y procura el bienestar de su población, siendo ello el fin propio de la gestión gubernamental, no obstante que en el ejercicio de la función pública comúnmente se tiende a buscar también otros fines.

Lo sucedido en el campo a lo largo de estos casi 100 años ofrece un acercamiento a la realidad política nacional y, aunque desde hace ya varias décadas México es un país urbano que cuenta con la presencia de otros actores e incluso se pueden distinguir algunos más que trascienden nuestras fronteras

nacionales, los cuales también inciden en la dirección de los asuntos públicos, no por ello puede dejar de reconocerse la importancia de los actores campesinos, por la función que desempeñan, su protagonismo histórico y porque todavía para el año 2000, agrupaban a la cuarta parte de la población nacional, según consignó el censo de ese año.

En cierto sentido puede decirse que la administración de la tierra constituye una muestra representativa de la disposición política y de los cambios en la correlación de fuerzas entre los diversos actores que han coexistido en el país, dando lugar a regímenes de gobiernos distintos entre sí, porque los titulares del poder ejecutivo han promovido alianzas y distribuido las riquezas comunes depositadas en la tierra buscando beneficiar a diferentes actores, lo cual se expresa con claridad, tanto en la intencionalidad de las leyes agrarias, como en la ejecución de otros actos de gobierno vinculados con la organización y redistribución de la propiedad, porque el ejecutivo en funciones gozó de enormes prerrogativas para resolver, regular y administrar el aprovechamiento de las tierras susceptibles de apropiación, situación que lo colocó muy por encima de los otros actores políticos que actuaban en ello, pues de sus decisiones y del uso que hiciera de sus facultades, dependió, en gran medida, la forma en la que se distribuyó la riqueza común contenida en la tierra.

Así, que el México rural dejó su impronta en diversos ámbitos de nuestra vida es algo fácil de corroborar, porque por décadas el campo fue un referente de identidad nacional, de modo que lo vemos representado en la pintura, la literatura, el cine y en general en todas las manifestaciones artísticas y culturales; en la educación; en la forma de organización política, en la leyes y los programas gubernamentales; como ideología para legitimar a los regímenes posrevolucionarios y, especialmente, en los actos de gobierno de los distintos presidentes, porque la atención de las cuestiones agrarias ocupó un destacado lugar en las agendas de los encargados del poder ejecutivo y fue la base sobre la que se fundamentó el gobierno que nació de la revolución, de manera que, los campesinos también le dieron forma a nuestro gobierno, ya que consiguieron la incorporación y ejecución de una serie de disposiciones legislativas que ordenaron la redistribución de la propiedad y ampliaron su participación política en el gobierno.

Si bien es manifiesto que los actores directamente involucrados en la posesión y explotación de las tierras no son los únicos y existen otros más –tanto en los ámbitos rural como urbano, quienes también han formado parte de nuestros regímenes políticos–, la relevancia de los actores campesinos en una sociedad

como la mexicana no es menor, pues de origen fueron ellos quienes ocuparon mayoritariamente la atención de los gobiernos posrevolucionarios, lo cual proporciona elementos más que suficientes para hacer un seguimiento de los cambios efectuados en la constitución de nuestros regímenes presidenciales durante casi un siglo.

Entre los analistas políticos<sup>297</sup> hay un amplio consenso en que, al menos hasta el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, México se organizó con un gobierno presidencial, por ello nuestro Estado también ha sido denominado como monarquía sexenal absoluta; sistema presidencial puro; dictadura perfecta; tiranía; régimen absolutista; cesarismo sexenal y monarquía republicana, entre otros, con lo que se ha querido resaltar la centralización del gobierno en el ejecutivo en funciones. Casi todas estas denominaciones, menos la de monarquía republicana, hacen alusión a un mandato con rasgos autoritarios, donde el presidente ejerce un poderoso dominio que deja traslucir un claro reproche ante el abuso en el ejercicio de su función gubernamental; sólo la última denominación escapa a esta tendencia, destacando por tener una acepción más bien de índole positiva, además, por ser la única que hace referencia a una mixtura en su composición, pues no solamente señala al ejecutivo, sino que involucra también a otros actores.

---

<sup>297</sup> En términos generales nuestro gobierno ha sido calificado como presidencialismo, aunque algunos estudiosos lo han definido utilizando otras categorías, entre ellos, Daniel Cosío Villegas, quien en su texto *El sistema Político Mexicano* sostiene que México se rige con una “monarquía sexenal absoluta”, para resaltar el extremo poder de decisión del que han gozado los ejecutivos en cada sexenio, (Joaquín Motriz, p. 31). Jorge Carpizo, por su parte, realiza un estudio pormenorizado de las facultades jurisdiccionales del presidente y concluye que vivimos bajo “un sistema presidencial puro sin matices parlamentarios”, donde el titular del poder ejecutivo posee atribuciones metaconstitucionales que incluso le conceden el privilegio de elegir a su sucesor (véase *El presidencialismo mexicano*, siglo XXI, pp. 31 y 191). Por otro lado, en 1990, Mario Vargas Llosa calificó nuestro régimen de gobierno como “la dictadura perfecta”, en el evento *El siglo XX: la experiencia de la libertad* organizado por la revista *Vuelta* en la Ciudad de México, Vargas Llosa señaló: Yo no creo que se pueda exonerar a México de esa tradición de dictaduras latinoamericanas. Creo que el caso de México [...] encaja en esa tradición con un matiz que es más bien el de un agravante. México es la dictadura perfecta. La dictadura perfecta no es el comunismo. No es la URSS. No es Fidel Castro. La dictadura perfecta es México. Es la dictadura camuflada. Tiene las características de la dictadura: la permanencia no de un hombre, pero sí de un partido. *El País*, 1° de septiembre 1990, Madrid [http://www.elpais.com/articulo/cultura/AZuA/FeLIX\\_DE/TRIAS/EUGENIO/VARGAS\\_LLOSA/MARIO/MARSE/JUAN/ESCRITOR/PAZ/OCTAVIO/SARAMAGO/elpepicul/19900901elpepicul\\_1/Tes/](http://www.elpais.com/articulo/cultura/AZuA/FeLIX_DE/TRIAS/EUGENIO/VARGAS_LLOSA/MARIO/MARSE/JUAN/ESCRITOR/PAZ/OCTAVIO/SARAMAGO/elpepicul/19900901elpepicul_1/Tes/) Isabelle Rousseau en su trabajo titulado: *México: ¿una revolución silenciosa? 1975-1995. (Élites gubernamentales y proyecto de modernización)*, afirma que: “El presidencialismo a la mexicana es un ‘cesarismo sexenal’. El poder del presidente crece durante la primera mitad del sexenio y alcanza su cenit en el transcurso del tercer año de mandato, momento a partir del cual empieza un descenso irremediable”. p. 47. Por último, respecto a la definición de nuestro régimen de gobierno como una “monarquía republicana” pueden consultarse los trabajos de Marcos, Patricio, “Tesis para una teoría política del estado mexicano” en *Estudios Políticos*, FCPYS, núms. 3-4, México 1977, así como mi tesis de Licenciatura en Sociología titulada *La revolución oligárquica de Miguel Alemán Valdés (1946-1952)*, FCPYS, México, 2001, pp. 10 y ss.

Para definir más puntualmente las características de nuestros regímenes de gobierno en distintos momentos de nuestra historia, se requiere considerar, las condiciones cualitativas del ejercicio de la autoridad presidencial, esto es, si el titular del poder ejecutivo gobierna a favor de los distintos actores políticos, procurando la distribución y el acceso a los bienes comunes, en este caso la tierra, o bien, si lo hace buscando su interés personal y el de aquellos que lo sustentan, a quienes se beneficia preferentemente sobre los demás. Estas diferencias en la forma de gobernar indican cualidades que permiten distinguir entre un gobierno de tipo constitucional o uno que no lo es; entre un régimen cuyos gobernados por lo general reconocen la autoridad del primer magistrado y, otro, en el que el gobernante se impone con ardides, el uso de la fuerza y otros medios coercitivos, lo que equivale a oponer un régimen presidencial con contenido social y cabida para los demás actores, de uno fincado en un autoritarismo presidencial, con supremacía del interés personal del gobernante y de aquellos que lo respaldan. En ambos casos, en efecto, la dirección del gobierno recae en un solo individuo, pero hay una diferencia sustancial respecto al género de la autoridad, misma que se manifiesta tanto en la forma en que cada uno ejerce su mandato como en la relación establecida con los otros actores que coexisten en ese tiempo y esa sociedad en particular, por ello también es necesario analizar su intervención política.

Ahora bien, en la historia de México, los actores campesinos –ricos y pobres– jugaron un destacado papel en la construcción del gobierno que surgió de la revolución, la cual tuvo dos orígenes, ambos del entorno rural. Al estallar la revolución en 1910, Francisco I. Madero encabezó el descontento de los hacendados excluidos de participar políticamente en el gobierno y convocó a alzarse en armas contra el régimen porfirista bajo el principio que demandaba *sufragio efectivo, no reelección*. A este movimiento se sumó una numerosa masa campesina exigiendo la redistribución de los bienes, ante la situación de pobreza y servidumbre en la que vivía el campesinado, cuyas demandas quedaron resumidas con el lema *tierra y libertad*.

Entrambos nació un ejército de índole campesino que acabó por imponerse al viejo ejército federal, que fue eliminado o incorporado a sus filas, luego de la caída del gobierno de Porfirio Díaz y, puesto que México había entrado en tiempos de guerra, los altos mandos militares de las fuerzas constitucionalistas, así como de los ejércitos zapatistas y villistas, pasaron a ser los actores políticos más poderosos y sus reivindicaciones fueron la base sobre la que se construyó un nuevo acuerdo político, el cual se fundó en la defensa de la libertad y la soberanía nacional, en la recuperación del territorio

y los recursos naturales, como condiciones para instaurar un distinto ordenamiento gubernamental. Se buscó, pues, constituir un régimen nacionalista e independiente que restableciera el dominio público de los bienes comunes depositados en las tierras, aguas y demás riquezas naturales comprendidas dentro de nuestras fronteras, con el fin de procurar su redistribución como un principio de justicia social que se contraponía a la administración porfirista que había privilegiado el interés de un reducido número de particulares tanto mexicanos como extranjeros, excluyendo al resto de la población.

Aunque no todos los actores campesinos compartieron las mismas causas ni su problemática era igual, de origen convergieron en una causa común: derrocar a la tiranía porfirista, a lo cual le siguió una década de revueltas, levantamientos y asonadas que habrían de cambiar en forma definitiva la dirección política del país. De entonces proviene la celebración del Congreso Constituyente de donde surgió la Carta Magna de 1917, la cual recogió muchas de las exigencias que habían surgido al fragor de los combates. Por ello, la constitución del 17 fue resultado de un pacto político entre los distintos actores y, muy especialmente, de aquellos que intervinieron en el conflicto armado.

De los militares, nuestro régimen heredó una estricta organización jerarquizada de mando que permitió centralizar el gobierno en la autoridad presidencial. La lealtad y la disciplina constituyeron, asimismo, cualidades transferidas del funcionamiento de los ejércitos al ordenamiento político de los cuadros gubernamentales y del partido oficial agrupados en torno al titular del poder ejecutivo. De las fuerzas armadas también provienen la defensa de la independencia y la soberanía nacional, la salvaguarda del territorio y sus riquezas como condiciones necesarias para mantener la autodeterminación política y económica del país frente al exterior<sup>298</sup>.

Por otro lado, de los hacendados que convocaron a la guerra se retomó el principio que prohibía la reelección presidencial. Esta máxima se afirmó como un sólido precepto en la organización política de nuestro gobierno, e incluso, el último intento formal por repetir en la titularidad del poder ejecutivo culminó con el asesinato de Álvaro Obregón, en 1928. Después de este incidente nunca más hubo alguna otra intención declarada por reelegirse en la presidencia, de modo que no fue sino hasta el siglo XX, cuando la vieja

---

<sup>298</sup> En el capítulo anterior realicé un extenso análisis de la presidencia de la república a lo largo del siglo.

consigna del siglo XIX enarbolada, paradójicamente por Porfirio Díaz<sup>299</sup>, se convirtió en una auténtica práctica política, ya que ningún presidente volvió a desempeñar la máxima magistratura por segunda ocasión.

Por su parte, *el sufragio efectivo*, fue un compromiso político incumplido en el transcurrir del siglo XX, pues el acceso a la presidencia y a otros cargos de elección dependió, en esencia, de la decisión del ejecutivo en turno, aunque colateralmente se requiere de la ratificación popular mediante la celebración de las elecciones, mismas que han tendido a ser minimizadas o cuestionadas porque sus resultados eran inequívocamente previsibles: el sucesor designado para ocupar la silla presidencial –y casi cualquier cargo público en disputa– resultaría electo por mayoría de votos, situación que estaba garantizada por el control de las estructuras, electorales, gubernamentales y partidistas de las que disponía el ejecutivo.

No obstante lo anterior, las elecciones fueron un procedimiento que otorgó legitimidad al ejecutivo entrante, ya que al asumir la presidencia lo hacía con un amplio apoyo popular puesto en marcha con las organizaciones corporativas oficiales, que aseguraban una suficiente afluencia de votantes el día de la elección, coadyuvando a que el candidato gubernamental fuera definitivamente nombrado triunfador. Este hecho no es de poca importancia, pues implicaba la revalidación constitucional del cambio de gobierno y la continuidad en la estabilidad política; la ratificación de las alianzas con los diferentes actores y, sobre todo, el explícito reconocimiento para ejercer legal y legítimamente la primera magistratura, reafirmando la aprobación pública del sucesor con el voto universal y con la aceptación generalizada de la victoria obtenida en las urnas. Esta última cualidad fue un rasgo que se mantuvo de manera constante hasta las elecciones presidenciales de 1988, cuyos resultados fueron, por decir lo menos, inciertos y controvertidos.

Ese proceso electoral marcó una fractura en el ordenamiento político del país, pues por primera vez en los relevos gubernamentales del siglo XX, el candidato oficial, Carlos Salinas de Gortari, asumió la presidencia envuelto en

---

<sup>299</sup> En noviembre de 1871, Porfirio Díaz promulga el Plan de la Noria, en el que se opone a la reelección de Juárez. Este plan comenzaba rechazando la reelección indefinida del ejecutivo federal, argumentando que con ello se ponía en peligro las instituciones nacionales. Cinco años más tarde, en 1876, Porfirio Díaz nuevamente se pronuncia contra la reelección, esta vez de Sebastián Lerdo de Tejada, y lanza el plan de Tuxtepec, que en su artículo segundo establece como ley suprema la no reelección del presidente de la república ni de los gobernadores de los estados. Porfirio Díaz sale victorioso de esta sublevación y asume por primera vez la presidencia; cuatro años después lo sustituye Manuel González (1880-84), pero Díaz regresa al poder. Durante su mandato modificó el artículo 78 constitucional a fin de permitir la reelección indefinida del titular del poder ejecutivo, cargo en el que se mantuvo hasta 1911, cuando salió exiliado a París.

un halo de ilegitimidad y falta de credibilidad que puso en entredicho su autoridad, porque no gozó de un reconocimiento público contundente ni claro, de modo que su arribo a la jefatura del poder ejecutivo se consumó mediante la imposición y el manejo forzado de las estructuras electorales y gubernamentales, quebrantando el rasgo constitucional de nuestro régimen presidencial, en razón de que su gobierno no fue indiscutiblemente ratificado y legitimado con las elecciones, tal como había sucedido con sus antecesores, cuyos triunfos no generaron mayor duda ni discusión, antes bien mantuvieron esa confianza y ese capital político de origen y, por ello, no se vieron en la necesidad de remontar la falta de aprobación inicial, como ocurrió en el sexenio salinista, que marca ya el deterioro definitivo de una pieza clave de nuestro régimen de gobierno, al poner en juego la legitimidad de la investidura presidencial y la cohesión política dispuesta en torno a ella, porque la obediencia no fue voluntaria ni se construyó sobre la base del consenso o del triunfo de una mayoría, sino que partió de la coacción y otros artilugios cibernéticos y legaloides para consumir su acceso al gobierno.

De cualquier forma, sufragar en las elecciones presidenciales y otros cargos públicos, aun cuando los procesos electorales estuvieran bajo control gubernamental, marcó un cambio respecto a la intervención política de la población en general, dado que, durante el siglo XIX, sólo podían ejercer esta prerrogativa los hombres casados con 18 años cumplidos, o bien, aquellos que tuvieran 21 años de edad y conservaran su condición de solteros; mientras que, en el siglo XX se distinguen calculados intentos por expandir la participación política popular y muy particularmente, la de la población campesina con el comúnmente llamado *voto verde*, que consistió en la cooptación del voto rural a través de la Confederación Nacional Campesina (CNC) y de los comisariados ejidales y de bienes comunales, junto a otras estructuras y organizaciones campesinas que fungieron como operadores electorales, con quienes se habían amarrado compromisos relacionados al reparto agrario u otros apoyos gubernamentales para impulsar la producción agrícola. Además, a mediados de esta centuria, la ciudadanía se duplicó al extenderse también a las mujeres<sup>300</sup> y algunos años después se redujo la edad para votar<sup>301</sup> a los 18 años, sin importar el estado civil, como una respuesta a la

---

<sup>300</sup> El derecho al voto femenino fue otorgado en el año de 1953, con el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines. Esta reforma apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 17 de octubre de 1953.

<sup>301</sup> Durante el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz se realizó una reforma al artículo 34 constitucional, que estableció la ciudadanía a los 18 años y cuyo texto aún hoy es el mismo. Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 1969.



exigencia de los jóvenes que se habían manifestado por abrir mayores espacios de participación, en la década de los sesenta.

Las elecciones fueron un procedimiento que por décadas permitió a los campesinos erigirse como la base social de sustentación y legitimación de los diferentes ejercicios gubernamentales y, a cambio, literalmente fueron ganando terreno, ya que al terminar el siglo, los ejidatarios y comuneros ocupaban poco más de la mitad del territorio nacional, lo cual evidenció que su situación había cambiado por completo, pues mientras que el siglo XIX había arrojado una extremosa concentración de tierras, los siguientes 100 años fueron tiempos de redistribución que transformaron radicalmente la organización política, así como el acceso a la tierra y a otros muchos beneficios provistos por el Estado, a una población que hasta entonces carecía de ellos.

El campesinado pobre, en efecto, logró la incorporación de diversas demandas en la Carta Magna y consiguió que la entrega de tierras a los campesinos solicitantes –por restitución o por dotación–, se instituyera como un mandato de ley al que quedaba obligado quien asumiera la titularidad del poder ejecutivo, pues a partir de entonces la propiedad de las tierras y demás recursos naturales correspondían a la Nación y sería el gobierno federal, representado por el presidente en funciones, quien tendría la responsabilidad de procurar su distribución. Con la ejecución de este mandato, las dos principales reivindicaciones campesinas –tierra y libertad– se irían resolviendo, porque a la vez que el campesinado adquiriría una fuente de riqueza por explotar, se liberaría de la relación de *acasillamiento* que mantenía con los terratenientes, recuperaría su libertad individual, su derecho a la autosuficiencia, además del reconocimiento a sus formas de organización y explotación de la propiedad, con lo cual se romperían los lazos de peonaje o servidumbre que los unían a los hacendados.

El marco legislativo de 1917 tuvo profundas repercusiones a nivel nacional, porque México potencialmente se encontraba frente la posibilidad de rescatar la tierra y los recursos naturales explotados hasta entonces por un pequeño grupo de hacendados mexicanos, además de inversionistas europeos y estadounidenses<sup>302</sup>, quienes tenían fuertes intereses por conservarlos, pues con

---

<sup>302</sup> Al estallar la revolución, los Estados Unidos y varios países europeos tenían fuertes intereses en México, ya que habían invertido grandes capitales en la explotación petrolera, los ferrocarriles, la electricidad y otras actividades agrícolas, comerciales y de servicios. Durante el conflicto armado y en las siguientes décadas los gobiernos de esos países realizaron diversas reclamaciones relacionadas con los daños que la guerra y la nueva

ellos habían obtenido cuantiosos rendimientos monetarios y una gran influencia política. Ante este panorama, la adjudicación de tierras al campesinado significaba un acto de justicia en la redistribución de los bienes comunes y, a la vez, esta medida involucraba la salvaguarda del territorio y sus riquezas, porque ambos serían administrados para beneficio de los mexicanos y con ello del país recuperaría parte de su patrimonio y aseguraría su independencia política y económica, poniendo un límite a los intereses del exterior.

Este fue el escenario general sobre el que se construyó el régimen de gobierno resultante de la revolución mexicana, el cual fue resultado de una combinación de principios entre los actores políticos más activos de la época: los mandos militares, los hacendados, los pequeños propietarios y la masa campesina, quienes, una vez integrados políticamente, dieron lugar al nacimiento de un Estado nacional, soberano y autosuficiente. En los siguientes tres apartados abordo las formas de gobierno que surgieron en esta asociación, así como sus transformaciones más importantes en el siglo XX, ya que nuestra organización política no se mantuvo inalterable, antes bien, durante estos años hubo profundos cambios tanto en la titularidad del poder ejecutivo como en la administración de las tierras agropecuarias del país y sus correspondientes actores, los cuales culminaron en la organización tres distintos regímenes de gobierno, como se expondrá a continuación.

Por último, debo advertir que en política, los movimientos y las consecuencias que se siguen a la toma de decisiones y a la ejecución de los actos de gobierno parecen seguir un ritmo y una inercia pausados, que difieren de la noción de tiempo puntual y precisa con la que solemos referirnos a un hecho histórico en lo particular. En la vida política, las transformaciones de conjunto están sujetas, por decirlo de algún modo, a un efecto paulatino y gradual. Así, a la promulgación de una ley, por ejemplo, no le sigue de manera inmediata y repentina que tal mandato se haya hecho una realidad; esto, en el mejor de los casos, toma un tiempo que en política es difícil precisar; sin embargo, en este campo también es posible establecer puntos de origen, momentos de inflexión, que adquieren forma en el desempeño sexenal de gobierno, cuyas tendencias o cambios progresivos son a los que me referiré en este trabajo.

---

legislación infringieron en los bienes y propiedades de sus connacionales en México, por lo que en esta época nuestro país enfrentó múltiples amenazas provenientes del exterior, desde las conspiraciones políticas como el *Pacto de la ciudadela* o *de la embajada*, que fue firmado en la representación diplomática de los Estados Unidos en México y que culminó con el golpe de Estado de Victoriano Huerta y los asesinatos de Madero y Pino Suárez, pasando por la intervención armada en Veracruz, en 1914, así como por el boicot comercial derivado de la expropiación petrolera, entre otros.

## Presidencialismo social, 1914-1946

En las primeras dos décadas de la etapa posrevolucionaria, en el naciente gobierno, el país atravesó por un agitado proceso de organización política que buscó consolidar el predominio de la autoridad presidencial. Fue en este periodo cuando se fundó e institucionalizó el procedimiento que delegó en el presidente en funciones la facultad para designar a su sucesor, quien en todos los casos fue un secretario de Estado, casi siempre, de la administración del ejecutivo saliente, lo cual permitió al régimen político que vio la luz concluido el movimiento armado afianzar su continuidad.

De 1914 a 1946, del gobierno de Venustiano Carranza<sup>303</sup> al sexenio de Manuel Ávila Camacho, México estuvo gobernado por presidentes que emanaron de las filas militares, quienes además, en su mayoría, dirigieron la Secretaría de Guerra y Marina, para esos tiempos, la cartera más poderosa, puesto que ella marcaría la tendencia dominante en el orden de sucesión presidencial, aunque también durante el periodo se sentaron las bases para que este merecimiento fuera transferido al titular de la secretaría de Gobernación.

Este es el ciclo de los *presidentes caudillos*, pues aquellos que ocuparon la silla presidencial –incluidos simbólicamente Villa y Zapata–, casi en su totalidad, fueron generales o destacados jefes militares del conflicto revolucionario. De los presidentes de este periodo, sólo Adolfo de la Huerta y Emilio Portes Gil parecieron escapar a esta tendencia, porque en ambos prevaleció la actividad civil, pero los dos estuvieron estrechamente ligados al mundo de las armas, el primero o fue nombrado Jefe Supremo del Ejército Liberal Constitucionalista, con el Plan de Agua Prieta que desconoció a Carranza en 1920 y encabezó, también, la rebelión de 1923 contra la postulación presidencial de Calles, mientras que el segundo realizó parte de su carrera desempeñando cargos administrativos en la prominente Secretaría de Guerra. A pesar de ello estos dos presidentes pertenecieron al universo de civiles que se involucraron y acompañaron a las fuerzas militares en la contienda y tuvieron una sobresaliente intervención política, porque ambos encabezaron gubernaturas estatales y la pujante secretaría de Gobernación.

Tanto en tiempos de guerra como de paz, los militares mantuvieron un destacado activismo político. El conflicto armado, en efecto, había abierto

---

<sup>303</sup> Voy a considerar el año de 1914 como la fecha en que Venustiano Carranza asumió la titularidad del poder ejecutivo, con carácter interino, en virtud de lo establecido en el Plan de Guadalupe. En 1917 Carranza fue elegido presidente constitucional del país.

camino a la supremacía de los mandos militares, por lo que resultaba natural que, para esas fechas, el acceso a la presidencia y a los principales cargos públicos estuviera circunscrito a este grupo, el cual justificó su acenso al poder con el valor militar y los méritos obtenidos en campaña, cualidades esenciales para los que se ciñen a la profesión de las armas, porque son una vía para alcanzar el reconocimiento público. En esta etapa de nuestra historia hay un rasgo fundacional, épico y, sin lugar a dudas, México en su conjunto entró en un ciclo de transformación, modificándose la actividad e integración de los actores que entonces concurrieron en el país. En estos años, es notoria una clara intencionalidad política por construir un régimen de gobierno soberano e independiente del exterior, cuyas singularidades se descubrieron en el carácter nacionalista plasmado en las leyes, así como en otros actos de gobierno ejercidos en defensa del territorio, la recuperación de las riquezas petroleras y la creación de importantes instituciones con las que se promovió la unificación y el desarrollo de México desde una perspectiva nacional.

Así, en los años de mayor agitación militar y política, México emprendió un proceso de reordenamiento que se distinguió por los constantes trabajos para apuntalar la hegemonía del presidente como la máxima autoridad del nuevo régimen. Por esta causa, instituir que el ejecutivo nombrara a su sucesor fue la facultad esencial que garantizó la superioridad jerárquica del presidente, puesto que éste tendría un voto de calidad que le permitiría designar a quien habría de reemplazarlo en el desempeño de la función gubernamental, si bien su elección tendría que ser refrendada por la población, mediante del voto universal, como una condición constitucional que reafirmaba el acuerdo de los demás actores políticos en delegarle esta responsabilidad. Semejante hecho imprimió una connotación social en la elección del sucesor, en la medida en que la población sería copartícipe de su llegada al poder, legitimándolo y secundando –o en su caso rechazando– la decisión del presidente que lo designó, de modo que el triunfo en las urnas sería una garantía social, una salvaguarda que distinguiría a los relevos presidenciales legítimamente constituidos.

Instaurado un sistema ordenado de sucesión, los conflictos armados y las luchas internas por el poder poco a poco disminuyeron, dando paso a una estabilidad política y una paz social construidas en forma paulatina, tan pronto como se lograron pactar las alianzas políticas que confirieron un estricto orden jerárquico de mando en el ejecutivo en funciones y, asimismo, conforme se fueron resolviendo las problemáticas de los otros actores participantes de la guerra, de manera que en este proceso el presidente logró erigirse como la

máxima autoridad de los ámbitos militar y civil, al ser reconocido por las fuerzas del ejército y los distintos actores campesinos entonces movilizados.

A la par del fortalecimiento de la autoridad presidencial, en este periodo, se destinaron grandes esfuerzos para elaborar un marco legislativo que especificara los procedimientos y las instancias que se encargarían de realizar el reparto efectivo de tierras, así como regular su distribución. Por este motivo los presidentes caudillos promulgaron una amplia gama de disposiciones legislativas, las cuales sirvieron de guía para establecer el ordenamiento político de los actores campesinos, así como las normas y criterios con los que el titular del ejecutivo habría de administrar las tierras y los otros recursos naturales.

De entonces provienen la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, la primera ordenanza que estipuló la restitución y dotación de terrenos a los pueblos indígenas y campesinos, así como la Carta Magna de 1917, cuyo artículo 27 fue una de las facetas nodales en la configuración del naciente régimen, porque ahí se estipularon los lineamientos que aludían a la distribución de las tierras —y las demás riquezas comprendidas dentro de territorio nacional— como garantías sociales que refundarían al país sobre un principio de justicia, el cual extendería los beneficios de tales bienes comunes entre los diferentes actores del entorno rural y, muy especialmente, los de origen popular, sin que ello significara excluir a los propietarios individuales a quienes, asimismo, se protegió. Por ello, en el 27 constitucional se definieron y reconocieron tres formas de la propiedad que con los años fueron llamadas: comunal, ejidal y pequeña propiedad privada. En esta época, se promulgaron muchos otros decretos, acuerdos, circulares y leyes reglamentarias en materia de tierras, como la Ley de Ejidos y los Códigos Agrarios de los años 34, 40 y 42, para atender las cuestiones no resueltas en la ley general y hacer las precisiones en las denominaciones que recibirían los campesinos y sus respectivos regímenes de propiedad; también, buscaron especificar las obligaciones y prerrogativas adquiridas con la adjudicación de los terrenos, incluyendo las disposiciones que procurarían su conservación, así como las sanciones por el incumplimiento en el ejercicio de sus responsabilidades, a partir de la premisa según la cual la tierra, en cualquiera de sus tres formas de propiedad, cumple una función social y, por esta causa, su cultivo y explotación eran obligatorios o, de lo contrario, en el caso de la propiedad privada, podría ser objeto de expropiación, mientras que los ejidatarios perderían los derechos ejidales si dejaban de trabajar sus parcelas o las tierras en las que se hubiera acordado una explotación colectiva.

Junto a la sucesión presidencial el problema agrario se convirtió, en una de las principales ocupaciones a las que tuvieron que hacer frente los titulares de la primera magistratura, porque ahí se concentró el mayor descontento social, por ello, la pacificación y la estabilidad política del país atravesaron, de igual forma, por el reparto agrario y por la disputa de los campesinos como bases sociales de sustentación y legitimación.

Si bien no todos los presidentes caudillos se adhirieron a las mismas alternativas para adjudicar tierras a los diferentes actores campesinos, todos coincidieron en la necesidad de promover la distribución y el fraccionamiento de los latifundios como un acto de justicia social que procuraría el acceso de la población campesina a las tierras, lo cual es muy significativo porque reveló que los titulares del poder ejecutivo asumieron la responsabilidad y el compromiso político para gobernar en su favor. Los primeros ejercicios gubernamentales impulsaron más la vía de restituir que la de dotar, pero las dificultades que enfrentaron para conseguirla provocaron que la dotación acabara instituyéndose como el procedimiento más utilizado para distribuir tierras entre la masa campesina. También inicialmente, los gobiernos posrevolucionarios optaron por entregar propiedades rústicas a los individuos particulares más que a los grupos de población; sin embargo y de nueva cuenta, la dimensión del problema agrario pronto obligó a dar un viraje y atender los requerimientos de los núcleos de población campesinos o de un grupo integrado por al menos 20 solicitantes, relegando la adjudicación individual frente a las acciones agrarias que promovieron la adjudicación de tierras a los núcleos sociales, a los grupos campesinos.

Así, bajo estas condiciones, en el periodo comprendido entre 1914 y 1946, México se constituyó con una forma de gobierno que puede definirse como *presidencialismo social*. Con esta denominación quiero significar un régimen donde la máxima autoridad política está delegada en un individuo, cuya obligación consiste en realizar actos de gobierno para el beneficio de la comunidad en su conjunto, considerando los intereses de los distintos actores e incorporándolos al desarrollo nacional, siendo ello el verdadero sentido de la política, esto es, hacer de la función pública una actividad de servicio.

El presidencialismo social instituido en nuestro país adquirió más precisamente la forma de un *caudillismo social* por el origen militar los titulares del poder ejecutivo, quienes hicieron uso de las amplísimas atribuciones que fueron concentrando para integrar a los múltiples actores del

espectro político nacional, dando lugar al nacimiento de un gobierno constitucional, donde tuvieron cabida, además de los militares, la población urbana y muy especialmente la rural.

Esta composición en nuestra forma de gobierno dispuso el ordenamiento político del régimen que se constituyó después de la revolución. Así, la máxima autoridad del gobierno se delegó en un solo individuo, inicialmente algún destacado miembro de entre las filas militares, quienes tenían tras de sí un numeroso ejército campesino que había empuñado las armas y con el que estrecharon lazos de lealtad y disciplina, en tanto que fueron compañeros de armas con quienes, en cumplimiento de la causa que motivó su levantamiento, los mandos militares asumieron la obligación de proveerlos de tierras.

El componente social del régimen de gobierno señaló la orientación o tendencia en la administración de los bienes comunes del Estado, por ello en el campo, la condición social se sustentó en extender la posesión y explotación de las tierras agropecuarias del país entre la población rural. Esta categoría denota un sentido de comunidad que involucra una relación donde confluyen todos, o la mayoría, de los actores en la búsqueda de un beneficio común. En su más amplia acepción, el rasgo social alude al interés general, a lo que no es privativo de ningún actor en lo singular y, en consecuencia, abarca a la generalidad de la población, al conjunto de actores campesinos integrados en una comunidad, en una asociación política con fines superiores. Se trata de una agrupación convenida, de un acuerdo basado en la mutua cooperación con el fin de lograr el bienestar común, la autosuficiencia, la libertad y la justicia como fines últimos de la comunidad política y la acción estatal.

Por otro lado, el carácter social también se reveló en los afanes del naciente gobierno por integrar a los campesinos en la vida política del país. Entre las primeras acciones figuró su incorporación a las instancias fundadas para llevar a cabo el reparto agrario, donde los campesinos tendrían representación. Desde muy pronto, con la expedición de la Ley Agraria de 1915 –cuyas disposiciones después fueron elevadas a rango constitucional– se acordaron los procedimientos y las instancias mediante las cuales se pondrían en práctica la restitución de los terrenos de repartimiento y la dotación de tierras a los núcleos de población que carecieran de ellas; para este fin se crearon la Comisiones Nacional Agraria, además de las Comisiones Locales Agrarias y los Comités Particulares Ejecutivos que fueron las instancias encargadas de elaborar y tramitar los expedientes que procurarían la entrega efectiva de tierras a los núcleos de población, cuyos solicitantes participarían por medio

de apoderados campesinos que los representarían legalmente y, en su caso, efectuarían el mandato de posesión, según lo establecido en la resolución presidencial, haciendo entrega de las tierras y la documentación correspondiente.

Otra forma de integrar a los campesinos en la estructura gubernamental fue designándolos como parte de las autoridades agrarias del país. En efecto, entre la expedición de ley del 6 de enero de 1915 y la primera reforma al 27 constitucional, en 1934, se fundaron y consolidaron las disposiciones que regularían la participación del campesinado, en particular de los ejidatarios, en los órganos que tendrían bajo su responsabilidad la aplicación y ejecución de las leyes en materia de distribución y administración de las tierras ejidales. Desde 1934 quedó, entonces, formalmente instituido que los comisariados ejidales –elegidos por mayoría de votos en las asambleas de cada uno de los ejidos– tendrían la representación jurídica de los núcleos de población y, por ello, constituían la autoridad que organizaría los bienes ejidales y procuraría la observancia de las leyes agrarias respecto a la repartición y explotación de las tierras entre los miembros del ejido<sup>304</sup>.

Originalmente, estas disposiciones no incluyeron a las tierras de repartimiento –después llamadas comunidades agrarias– ni tampoco a la población indígena, a la cual, aunque se le restituyó parcialmente de sus tierras, no se le integró en la estructura gubernamental sino hasta 1940, con la expedición del Código Agrario de ese año, cuando los comisariados de bienes comunales aparecen por primera vez como parte de las autoridades agrarias del país, equiparándolos con los comisariados ejidales<sup>305</sup>. Con ello, se pretendió revertir el rezago del campesinado indígena en el ordenamiento político, igualando su situación jurídica con la de los ejidatarios.

Si bien desde 1915, las diferentes legislaciones agrarias reconocieron la presencia de pueblos o comunidades que aún conservan el estado comunal en la explotación de sus terrenos y la prerrogativa para seguir con esta forma de aprovechamiento, por décadas, las comunidades tuvieron una existencia de

---

<sup>304</sup> Con la reforma al artículo 27 constitucional promulgada por Abelardo Rodríguez, se adicionó la fracción XI donde se especificaron las instancias que serían responsables de aplicar las leyes agrarias, las cuales incluyen a los comisariados ejidales. Esta enmienda se complementó con la expedición del *Código agrario* de 1934 que en su artículo 1º incluye a los comisariados ejidales como parte de las autoridades agrarias.

<sup>305</sup> Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas se promulgó el *Código agrario* de 1940, que sustituyó al de 1934. El artículo 1º incluyó al comisariado de bienes comunales dentro de las autoridades agrarias, mientras que el artículo 34 dispuso que las comunidades agrarias tendrían la misma estructura organizativa que los ejidos: una asamblea, un comisariado de bienes comunales y un consejo de vigilancia, los cuales decidirían sobre la administración de los bienes pertenecientes a la comunidad. pp. 592 y 596-597.



facto, dado que su situación legal se mantuvo francamente indefinida y su integración en el naciente régimen fue un tanto limitada; en cierto modo, las comunidades indígenas continuaron gobernándose de manera autónoma, conforme a los usos y costumbres de los pueblos autóctonos en cuanto a la elección de sus propias autoridades y a la administración de sus bienes. Como una simple muestra de la tardía incorporación de los actores indígenas en la estructura política y económica del país, basta hacer referencia a su participación en los censos: el primer censo agropecuario y el primer censo ejidal de 1930 y 1935, de forma explícita advirtieron que en ellos no se recopiló información de este régimen de propiedad ni de sus actores. Por su parte, los siguientes tres censos en la materia –1940, 1950 y 1960– sí cuantificaron las comunidades agrarias y la superficie que poseían y usufructuaban, pero no consignaron ni el número de comuneros, ni la calidad de sus tierras ni mucho menos aspectos productivos, información que se presentó por primera vez hasta el censo de 1970.

Ahora bien, aunque los comisariados ejidales y de bienes comunales desempeñaron el último lugar jerárquico entre las autoridades agrarias del país, este hecho tiene una importancia singular, porque estableció una vía directa de relación entre la máxima autoridad agraria del país y los actores campesinos de extracción popular. El reparto agrario y la organización de las estructuras gubernamentales en las que participarían los campesinos fueron, por lo tanto, acciones de gobierno que contribuyeron a consolidar la alianza política entre el titular del ejecutivo y los campesinos.

Durante el presidencialismo social se tejió toda una estructura, una extensa red de alianzas con la que se promovió la integración y cooptación de los actores campesinos y sus organizaciones políticas, proceso que se apuntaló con la fundación del Partido Nacional Revolucionario, en 1929 y con la creación de la Confederación Nacional Campesina (CNC), en 1938, que congregó a las ligas agrarias y a los grupos campesinos diseminados a lo largo y ancho del país, de donde después surgirían los representantes que se integrarían a las comisiones agrarias mixtas estatales<sup>306</sup>, es decir, las instancias para entonces encargadas de gestionar el reparto de terrenos a los núcleos campesinos de

---

<sup>306</sup> En 1934, con la primera reforma constitucional y con la expedición de su ley reglamentaria -el código agrario-, se modificaron las instancias que habrían de encargarse del reparto de tierras, así como la composición y la organización de las dependencias que tendrían la obligación de atender y dar solución a la problemática relacionada con este tema. En esta reforma se incluye, por primera vez, a los comisariados ejidales dentro de las autoridades agrarias y también al Jefe del Departamento Agrario -antecedente directo de la Secretaría de la Reforma Agraria- éste último fue la dependencia del ejecutivo federal que atendería la aplicación de las leyes agrarias.

población.

En esta etapa se estableció un complejo entramado, en el que “los comisariados ejidales o de bienes comunales representaban el primer eslabón”<sup>307</sup> de una larga cadena de relaciones que convirtió al campesinado en la principal base social de sustentación de los gobiernos del periodo posrevolucionario, ya que, por un lado, la CNC se convirtió en el canal más seguro para participar del reparto de tierras y, por el otro, los créditos y las demás acciones dirigidas por el gobierno para el fomento agropecuario se negociaban con las autoridades ejidales o comunales, quienes actuaron como operadores políticos en los procesos electorales mediante la organización de los campesinos para impulsar el llamado *voto verde*.

El régimen de gobierno surgido de la revolución e instituido en las primeras décadas del siglo XX difirió diametralmente del que le antecedió de manera inmediata, porque éste se propuso integrar a los campesinos en la organización política del país, por ello, durante estos años fuimos testigos de profundos cambios en su situación, donde el reparto agrario mostró el evidente triunfo del campesinado que recibió buena parte de las riquezas naturales del país – fuera con el régimen comunal, ejidal o de la pequeña propiedad–, como la vía para resolver la exigencia más arraigada de la lucha campesina.

De manera general los ejercicios de gobierno agrupados bajo el presidencialismo social, esto es, de Carranza a Manuel Ávila Camacho, se caracterizaron por un desempeño de la función pública tendiente a favorecer a los distintos actores rurales, desde la multitud indígena y campesina a la que se restituyó y dotó de las superficies necesarias para reconstituir las comunidades agrarias y fundar los ejidos; pasando por los campesinos individuales, muchos de ellos soldados de la revolución que recibieron tierras como una especie de pago por los servicios prestados en la guerra, a quienes se transfirió el dominio de pequeñas propiedades privadas y, por último, los grandes hacendados, los actores políticos parcialmente derrotados, quienes sólo sufrieron afectaciones agrarias hasta el extenso reparto llevado a cabo en la gestión del general Lázaro Cárdenas, cuando inició propiamente el fraccionamiento de los latifundios y el desmantelamiento de las estructuras productivas que venían del porfiriato, porque hasta entonces los terratenientes todavía conservaban vastas propiedades en las que descansaba la actividad agropecuaria nacional.

---

<sup>307</sup> Horacio Mackinlay, “La CNC y el ‘nuevo movimiento campesino’ (1989-1994)” en *Neoliberalismo y organización social en el campo mexicano*, Plaza y Valdés/UNAM-IIS, 1996, p. 180.

Por las turbulencias políticas y los estragos de la guerra no se dispone de registros censales agrarios sino hasta después de 1930, cuando se publicaron los resultados del censo de ese año, el cual dio cuenta del estado que guardaron los actores campesinos y las tierras agropecuarias del país por primera vez en la época posrevolucionaria<sup>308</sup>; sin embargo, desde el gobierno de Venustiano Carranza, las resoluciones presidenciales en materia agraria han sido una fuente de información que ha posibilitado reconstruir el proceso de redistribución de las tierras en las primeras décadas del siglo XX.

Si bien la adjudicación de tierras fue la acción gubernamental más memorable de ese tiempo, inicialmente, su redistribución se mantuvo a un ritmo un tanto moderado y gradual, tendencia que se modificó con el sexenio cardenista, cuando México vivió el periodo más álgido de la alianza entre el titular del ejecutivo y los actores campesinos de extracción popular, porque en este gobierno la entrega de tierras tuvo un salto espectacular.

Así, desde el gobierno de Venustiano Carranza hasta el de Manuel Ávila Camacho, al campesinado le fueron repartidas un total de 33.7 millones de hectáreas en tierras ejidales y comunales; de ellas 18.7 correspondieron a las entregadas en el sexenio cardenista, por lo que sólo este régimen otorgó el 55% de las tierras adjudicadas a los núcleos de población campesina, entre 1914 y 1946; a los siete desempeños gubernamentales que le antecieron le correspondió el 23%, pues de 1915 cuando comienza propiamente el reparto agrario, al gobierno de Abelardo Rodríguez que le antecedió, en total se adjudicaron 7.7 millones de has. Por su parte al gobierno de Manuel Ávila Camacho correspondió el 22% restante que equivalió a 7.2 millones de hectáreas<sup>309</sup>.

Por otro lado, la información disponible de los censos agrícolas, ganaderos y ejidales de 1930, 1935 y 1940, sólo confirman el reparto de tierras a los núcleos campesinos de población, aunque los dos primeros no contienen información de las comunidades agrarias, como ya se dijo. Según los registros

---

<sup>308</sup> En el preámbulo de los resultados del primer censo agropecuario se advirtió: “En 1930 existían diversas comunidades, congregaciones y pueblos que conservaban tierras comunales, cuya posesión no había sido confirmada por las Leyes Agrarias vigentes, por lo que no se consideraron como ejidos” Véase *Primer Censo Agrícola Ganadero, 1930, op. cit.*, p. 12. Por su parte el Censo Ejidal de 1935 señala que se excluyeron a las comunidades agrarias porque todavía para ese año no tenían su situación legal confirmada dentro del Código Agrario. cf. *Primer Censo ejidal 1935 op. cit.* p. 14.

<sup>309</sup> La información estadística que se retoma en este capítulo ya fue ampliamente expuesta en los capítulos anteriores, de manera que en éste y en los siguientes casos sólo haré referencia al cuadro o gráfica en donde se localizan tales datos y la referencia bibliográfica correspondiente. Véase el cuadro 6 del capítulo 2.

censales<sup>310</sup>, para 1930 en el país existían 4,189 ejidos con una superficie de 8.3 millones de has., equivalentes al 4.4% del territorio nacional, cinco años más tarde en total había 7,049 ejidos que ocupaban una superficie de 11.8 millones de has. correspondientes al 5.8% y, finalmente, para 1940, los ejidos y las comunidades agrarias alcanzaron 34.9 millones de has.<sup>311</sup>, que representaron el 17.7% de las tierras del país, cuya cifra es muy similar a la reportada en las resoluciones presidenciales.

De manera contraria, los censos de 1930 y 1940 muestran una considerable reducción en las superficies de la propiedad privada, pues mientras el primero la ubicó en 123.2 millones de has., equivalentes al 62.7% de la superficie total del país, una década más tarde la superficie en poder de los propietarios particulares disminuyó a 82.1 millones de hectáreas<sup>312</sup>, de modo que para entonces sólo conservaban el 41.8% del territorio. No obstante que con el reparto agrario los propietarios privados vieron mermado su patrimonio personal, todavía para esos años, conservaron la supremacía en la posesión y usufructo de las tierras agropecuarias del país, en tanto que seguían ocupando la mayor parte del territorio nacional, pero además, los mismos censos reportaron que las grandes propiedades continuaban concentrando el mayor número de tierras, mientras que las pequeñas propiedades apenas tuvieron un ligero aumento<sup>313</sup>.

Por lo demás, en el presidencialismo social se fundó la estructura partidista que habría de ser uno de los pilares con los que se lograría la continuidad del gobierno a lo largo del siglo, aunque en este ciclo el partido oficial también viviría una severa reorganización. En efecto, en 1929, Plutarco Elías Calles convocó a la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), como la vía para canalizar las disputas políticas por el poder; originalmente, el partido oficial se constituyó aglutinando a las diferentes fuerzas políticas regionales y estatales, de manera que su organización era más bien de tipo territorial. Más tarde, en 1938, Lázaro Cárdenas refundó el partido bajo una nueva denominación, el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), este último, se organizó con una estructura corporativista mediante la incorporación de cuatro sectores: obrero, campesino, popular y militar, logrando una participación masiva en la actividad política del país. Por último, en 1946 y de nueva

---

<sup>310</sup> Véase el cuadro 10 del capítulo 2.

<sup>311</sup> De los 34.9 millones de hectáreas reportadas por el censo de 1940, 6 millones correspondieron a las comunidades agrarias y 28.9 a los ejidos; para ese mismo año habían 1,985 comunidades y 14,680 ejidos, Véanse los cuadros 4, 8 y 10 del capítulo 2.

<sup>312</sup> Véase el cuadro 11 del capítulo 2.

<sup>313</sup> Véanse los cuadros 13 y 14, así como las gráficas 7 y 8 del capítulo 2.

cuenta, Manuel Ávila Camacho reorganizó al partido, ahora bajo el nombre de Partido Revolucionario Institucional (PRI), suprimió al sector militar de sus filas y abrió el camino para que la intervención política se institucionalizara dejando atrás la solución de los diferendos por medio de las armas y buscando que la política y las leyes fueran las pautas que regularan la convivencia y la disolución de los conflictos.

En conclusión, durante el presidencialismo social México fundó un ordenamiento político que, en términos generales, tendió a favorecer al campesinado pobre, aunque también se procuró y protegió a los pequeños propietarios privados, de manera que los ejercicios gubernamentales que cayeron en este ciclo tendieron a salvaguardar las tres formas de propiedad que quedaron instituidas en el artículo 27 constitucional: comunal, ejidal y privada en su modalidad de pequeña propiedad, con sus respectivos actores. Sólo los grandes latifundios comenzaron un proceso de desmantelamiento y sus propietarios tuvieron una transformación que habría de concluir varios años después.

En las poco más de tres décadas que abarca este ciclo, nuestro país vivió un intenso proceso de reorganización que finalmente concluyó con la constitución de un gobierno soberano frente al exterior, así como ampliamente legitimado y reconocido por los distintos actores que se integraron a esa nueva comunidad. Este es un ciclo de fundación y constitución, de constantes movimientos y ajustes en los que se resolvieron asuntos esenciales para la organización política del país, tales como: la institucionalización de la presidencia como máxima autoridad del gobierno y la creación de una amplia estructura para integrar políticamente al campesinado; la elaboración de un marco legislativo para regular la distribución de los bienes comunes del Estado entre los distintos actores del medio rural; la profesionalización del ejército y la reintegración de parte de sus filas al mundo civil; el proceso de pacificación; la fundación del partido oficial y de las organizaciones corporativas que tejieron grandes redes para facilitar la participación política, entre otros; por ello este periodo corresponde a la etapa de construcción y consolidación de un gobierno nacional.

A continuación, abordo la segunda forma de presidencialismo que se dio nuestro país a lo largo del siglo XX, por lo que examinaré las modificaciones que se presentaron en la composición de nuestro régimen de gobierno durante las siguientes tres décadas.

## Presidencialismo legítimo, 1946-1976

El año de 1946 inauguró un nuevo ciclo en la vida política nacional, cuya continuidad se mantuvo hasta 1976, de modo que esta etapa abarca del gobierno de Miguel Alemán Valdés al de Luis Echeverría Álvarez. Durante estos 30 años, nuestra forma de gobierno entró en un proceso de reorganización que, poco a poco, modificó el ordenamiento de los principales actores políticos del presidencialismo social constituido después de la revolución; en consecuencia, en estos años pueden advertirse cambios significativos en la titularidad de la presidencia de la república, así como en la participación de los diversos actores campesinos respecto a la administración y distribución de las riquezas comunes depositadas en la tierra.

La segunda mitad del siglo XX es un periodo de intensas transformaciones en la vida política nacional, cuando el México agrario y campesino es gradualmente sustituido por el México urbano e industrial. En esta época se registró un altísimo crecimiento poblacional; en 1940, el país tenía poco más de 19 millones de habitantes, y para 1970 la población superó los 48 millones. La composición de la población experimentó, asimismo, un cambio radical: de ser un país eminentemente rural, para 1960 la población se dividió casi por igual entre habitantes del campo y la ciudad —con 17.2 y 17.9 millones de habitantes en cada caso— y, tan sólo 10 años después, México se convirtió en una sociedad con una población mayoritariamente urbana: 28.8 millones de habitantes urbanos frente a casi 20 millones de pobladores del campo<sup>314</sup>.

Al asumir Miguel Alemán la titularidad del poder ejecutivo, comienza la era de los civiles, el dominio de los abogados y la supremacía de la secretaría de Gobernación en el orden de sucesión a la primera magistratura. El arribo de los civiles coincide con un cambio de rumbo en la dirección política del gobierno, pues en estos años se dio un fuerte viraje en la legislación agraria y en los actos de gobierno relacionados con la adjudicación y administración de las tierras agropecuarias del país, de manera que la intervención y jerarquía que guardaban ejidatarios, comuneros, pequeños y grandes propietarios en la distribución de las tierras, gradualmente se modificó y, con el correr de los años dio lugar a un nuevo régimen de gobierno, que en términos generales puede definirse como *presidencialismo legítimo*.

---

<sup>314</sup> En el capítulo 1 pueden consultarse las gráficas 1 y 2, así como el cuadro 1, los cuales contienen información más detallada sobre el comportamiento poblacional a lo largo del siglo XX.

En esta segunda etapa de nuestra historia política, la organización gubernamental estaba ya consolidada, la sucesión se había institucionalizado y el presidente era ampliamente reconocido como la máxima instancia del gobierno, sólo que para entonces, la presidencia había pasado a manos de los civiles, licenciados y abogados de profesión quienes se consideraban los dignos herederos del régimen, al que ofrecieron dar continuidad mediante la aplicación de las leyes constitucionales emanadas de la revolución, las cuales fueron un saber y un conocimiento compartido por todos los presidentes de este ciclo, ya fuera porque habían estudiado la licenciatura en Derecho o, como Adolfo Ruiz Cortines, por haber incluso participado en aquella<sup>315</sup>.

El esfuerzo por hacer de la vida pública un gobierno regido por civiles, alejado de los escenarios de disturbios militares, sí logró rendir sus frutos y aún ahora nuestro gobierno conserva este carácter, porque desde 1946, todos los que han ocupado la titularidad del poder ejecutivo han sido civiles, quienes en definitiva desplazaron a los militares del ámbito gubernamental y de la secuencia de sucesión. Sin embargo, paradójicamente, con la llegada de los civiles al gobierno, cuando las pugnas por la silla presidencial no se dirimían más a balazos, ni por campañas ni méritos militares, cuando México gozaba ya de paz y estabilidad política, el ejercicio de la autoridad presidencial entró en una escalada de deterioro en la que se acentuaron los rasgos autoritarios en el desempeño de la función pública, pues los titulares del ejecutivo no tuvieron más límites que los inherentes a sus propias cualidades éticas, su carácter y temperamento, dado que las fuerzas militares ya habían sido profesionalizadas o disueltas y el ejecutivo en funciones concentraba un supremo poder, formalmente delimitado por las leyes, aunque muchas veces por encima de ellas.

La llegada de los civiles al gobierno descubrió la intención política de dejar atrás el mundo rural y popular con el que se había organizado nuestro país, por la promesa de un destino que anunciaba modernización, industrialización,

---

<sup>315</sup> Adolfo Ruiz Cortines se unió a las filas de la revolución, a partir del asesinato de Madero, al lado de Alfredo Robles Domínguez, en 1913. Más tarde estuvo bajo las órdenes del general Heriberto Jara con quien participó, como Capitán Segundo, en el desalojo de las fuerzas estadounidenses del puerto de Veracruz, en 1914. En 1920 se adhirió al plan de Agua Prieta que desconoció al gobierno de Carranza y, pocos meses después, fue el encargado de entregar el tesoro de la Federación al presidente provisional Adolfo de la Huerta, el cual había sido abandonado por Carranza en su huida hacia el mismo puerto de Veracruz. Su fama pública en este episodio le confirió un enorme respeto debido a su honradez. Pidió su baja del ejército en 1926 cuando tenía el grado de Mayor. Humberto Romero Pérez, *Los dos Adolfos*, EDAMEX, México 2009, pp.45-46; José Mario Tomás Meneses Ruiz, *Las sucesiones presidenciales en México. Antecedentes y factores que la determinaron*, El caballito, México, 1999, p. 74.

progreso y productividad. Bajo este contexto, la tierra y sus frutos redimensionaron su importancia, porque además de satisfacer la demanda de alimentos, habrían de abastecer a la incipiente industria con la provisión de insumos o con los recursos monetarios que habrían de subsidiar el crecimiento industrial del país.

Como en la etapa anterior, en el presidencialismo legítimo cada presidente mantuvo un estilo propio y personal de gobernar, aunque de manera general en los cinco ejercicios gubernamentales que comprenden de 1946 a 1976, los titulares del poder ejecutivo extremaron aún más su mando político y administrativo, profundizando el autoritarismo en el desempeño de la función pública. Esta es una etapa en la que el destino de México dependió casi totalmente del designio y la voluntad del presidente en turno, porque no había ámbito de decisión que escapara a su dominio ni fuerza política capaz de contrarrestar su poderío; el ejecutivo en funciones era el centro de nuestro universo político, el dueño y señor del país, árbitro de los conflictos, legislador, depositario y administrador de los bienes comunes del Estado, gran elector, benefactor e impulsor del desarrollo, jefe supremo de las fuerzas armadas, dirigente nato del partido hegemónico y eje de las alianzas con los demás actores políticos; en suma, el ejecutivo era, la voz primera y última del acontecer político nacional.

Estas y muchas otras más atribuciones del ejecutivo estuvieron respaldadas por disposiciones jurídicas o por los usos y costumbres de las prácticas políticas del país, de modo que el ejercicio de la autoridad presidencial se mantuvo dentro de las apariencias legales o, en todo caso, dentro de las normas no escritas de nuestro régimen presidencial de gobierno, las cuales delegaron en el presidente en funciones la facultad para decidir sobre prácticamente cualquier asunto, lo que significó que los cinco presidentes de este periodo tuvieron un margen de acción muy amplio y establecieron compromisos hacia un lado u otro de los actores políticos.

En estos 30 años, los presidentes abogados verdaderamente transfirieron la investidura presidencial a su sucesor y, al terminar su gestión, se alejaron de la vida pública, cediendo el mando, las más de las veces, a su encargado del orden interno, salvo Adolfo López Mateos que provino de la Secretaría del Trabajo. En estos relevos presidenciales se cuidaron todas las formas y se llevaron a cabo los protocolos ya instituidos del heredato sexenal, mediante los cuales el ejecutivo entrante iba adquiriendo las riendas del gobierno, cohesionando en torno a sí a las estructuras gubernamentales y partidistas



sobre las que se había tejido una extensa red que alcanzaba casi todos los rincones del país, a través de las organizaciones campesinas y sectoriales que a escala social promovieron al candidato designado, asimismo, con su voto convalidaron y aprobaron su inminente desempeño gubernamental, de manera que al tomar posesión, los ejecutivos de este periodo contaron con un significativo apoyo popular y un extendido reconocimiento público que atribuyó a sus gobiernos un principio de legalidad y legitimidad.

En este ciclo se aprecia un movimiento oscilante y no una única tendencia en la organización de nuestro gobierno y, aunque en términos generales hubo cierto apego a las normas y una constante invocación a las leyes, muchas de ellas fueron reformadas para cubrir los requerimientos que legalizaran el cambio de rumbo en la dirección política, cuya orientación dependió esencialmente, de los deseos, el carácter y las afinidades políticas de cada presidente, quien asimismo era responsable de resolver sobre los asuntos que no estaban contemplados en la ley.

Los ejecutivos de esta etapa buscaron imponer su poder, ya no a través del dominio de las armas o de los méritos militares, sino por medio de las leyes, observándolas, cuando éstas les eran convenientes; reformándolas cuando se quería dejar asentada una nueva disposición respecto a la organización de algún asunto medular del Estado; acatándolas discrecionalmente y adecuándolas según las necesidades, si bien por lo general se cubrieron las formas y se encontraron o diseñaron representaciones legales que le dieran una justificación, en apariencia apegada a derecho, al ejercicio de la función pública, de manera que en esta etapa hay un entorno, en parte real y en parte simulado, de legalidad.

Los gobiernos civiles heredaron de los presidentes caudillos un riguroso y estricto orden jerárquico de mando, una disciplina, obediencia y lealtad a la figura del presidente de la república que no han dejado de asombrar a propios y extraños, y son dignas de admiración de cualquier ejército, pues mientras que el presidente en turno era el estratega, jefe máximo y guía de los nuevos derroteros nacionales, el país en su conjunto se movía de forma más o menos armónica, casi como una sola unidad, secundando la iniciativa diseñada por el ejecutivo en funciones quien, de antemano, tenía garantizada su consumación, por el control político que mantenía sobre los demás actores e instancias de gobierno, de forma tal que su actividad pública tuvo francamente muy escasos límites.

Como los presidentes caudillos, los presidentes abogados compartieron méritos electorales con los que acreditaron su participación en los honores públicos, ejerciendo algún puesto de elección además de alguna secretaría de Estado como camino a la presidencia, sólo que en el presidencialismo legítimo, las campañas políticas le ganaron terreno a las campañas militares, porque México había entrado en un periodo de paz y estabilidad donde se impuso la vía institucional para conducir la actividad política. En este proceso mediaba una larga carrera en la que, casi de manera obligada, se transitaba por un cargo electivo al que se llegaba designado por el ejecutivo, postulado por el partido oficial y ratificado con las elecciones. Asimismo, la trayectoria exigía formar parte de los cuadros de la administración pública<sup>316</sup>, donde se iban perfilando las fuerzas internas y los equipos políticos, hasta llegar a ocupar la secretaría de Gobernación, antesala casi segura a la primera magistratura del país. En este segundo ciclo, Luis Echeverría fue el único presidente que no ejerció ningún puesto público de elección, los restantes cuatro antes desempeñaron cuando menos una diputación, una senaduría, o bien, alguna gubernatura<sup>317</sup>.

La apertura y el término del presidencialismo legítimo correspondieron con las gestiones de gobierno más extremas en el autoritarismo presidencial, aunque éste adquirió distintas expresiones. Por un lado, desde la gestión de Miguel Alemán, el ejercicio de los cargos públicos se convirtió en una vía de enriquecimiento, lo cual constituyó una evidente muestra del deterioro de la autoridad presidencial e hizo patente la ausencia de una vocación de servicio en el desempeño de la función pública, porque la política se volvió un medio para alcanzar ventajas personales. Por otro lado, los gobiernos de Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría, fueron los mayores exponentes del autoritarismo político, ya que en estos sexenios se acentuó la violencia institucional para someter a los disidentes de los designios presidenciales. Así, al enriquecimiento de los funcionarios públicos, se sumó un incremento en el uso de la violencia para resolver los conflictos sociales, lo cual expresa el

---

<sup>316</sup> Isabelle Rousseau realiza un estudio de la estructura de las élite gobernantes, considerando un universo de 487 funcionarios y concluye que:

Es significativa la importancia del tiempo de desempeño en la alta administración antes de ser ascendido a secretario –diecisiete años en promedio-, en tanto que también es elocuente el número de puestos ocupados: seis como promedio en tres administraciones diferentes (o sea de dos a tres años de permanencia en cada puesto). Por lo demás se asignan rasgos de autoridad y éstos definen las grandes categorías de los puestos; las promociones efectuadas deben respetar ese escalafón, incluso cuando un individuo pasa de una a otra administración

Isabelle Rousseau, *México: ¿una revolución silenciosa?... op cit.*, p 61.

<sup>317</sup> En la nota al pie número 32 del capítulo anterior se detallan los cargos desempeñados por los titulares del ejecutivo de este ciclo.

desgaste y descrédito de la autoridad presidencial, además de la pérdida de capacidad para generar acuerdos y acciones que dieran salida a las exigencias de los actores políticos emergentes debido al crecimiento urbano del país.

Si bien en su singularidad los ejecutivos del presidencialismo legítimo, mantuvieron un estilo personal de administrar la tierra e integrar a los actores campesinos involucrados en su posesión y explotación, en estos regímenes también pueden establecerse puntos de inflexión, matices y vaivenes que muestran una gama de combinaciones en la relación entre los titulares del ejecutivo y los distintos actores campesinos que conformaban la realidad nacional, de modo que la administración pública tuvo la flexibilidad suficiente para permitir la oscilación y modificación gradual de nuestra organización política.

En los gobiernos dominados por los presidentes abogados se pueden distinguir dos grandes tendencias alternadas, en cuanto a la administración de las tierras y la participación de los actores campesinos en su distribución. En primer lugar hay un punto de inflexión muy notorio que corresponde a una administración diametralmente opuesta a la hasta entonces prevaleciente, ya que en el ejercicio de la autoridad presidencial hubo la clara propensión a favorecer a los propietarios particulares sobre los núcleos campesinos de población. En este extremo se ubica la gestión gubernamental de Miguel Alemán, quien marcó toda una época en la segunda mitad del siglo XX, puesto que los actores populares dejaron de ser la principal preocupación del ejecutivo, quien se volcó más bien hacia los propietarios particulares para sustentar el proyecto de desarrollo industrial.

Por otro lado, en el presidencialismo legítimo se observa la expansión de los rasgos populistas, en los que se adula al campesinado pobre mediante el discurso ideológico de la revolución y se continúa atendiendo la demanda de tierras de los núcleos campesinos, para reafirmar la alianza política entre el ejecutivo y los actores rurales de extracción popular. En este otro extremo, los sexenios de Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría encuentran a sus más grandes representantes, mientras que los restantes dos titulares del poder ejecutivo del periodo se ubican entre esos dos extremos, siendo el régimen de Adolfo López Mateos, el más cercano a un punto intermedio, con una administración pública muy semejante a la del presidencialismo social.

En efecto, a diferencia del presidencialismo social que se constituyó al término de la revolución, en el cual se dio prioridad a los núcleos campesinos

de población sobre los intereses de los particulares, el presidencialismo legítimo que se instauró a partir de 1946, inició un movimiento donde se invirtió esta relación porque los propietarios privados pasaron a ser los principales beneficiados del desempeño presidencial de gobierno. Las reformas al artículo 27 constitucional impulsadas por Miguel Alemán y aprobadas en febrero de 1947, son una prueba muy clara del cambio de dirección en la administración de las tierras, donde los particulares adquirieron mayores prerrogativas en el dominio y usufructo de sus bienes, pues esas enmiendas aumentaron las dimensiones de la pequeña propiedad agrícola, incorporaron la propiedad ganadera e impulsaron otras medidas como la procedencia del juicio de amparo y la expedición de los certificados de inafectabilidad, que restringieron el reparto agrario.

A partir de las reformas alemanistas, los propietarios de las tierras ganaderas<sup>318</sup>, en cierto modo, pasaron a ser los grandes latifundistas de la segunda mitad del siglo XX, porque las enmiendas legalizaron la posesión y explotación de extensas superficies para el pastoreo del ganado, mismas que quedarían a salvo de las expropiaciones en caso de contar con un certificado de inafectabilidad, favoreciendo la concentración de las tierras; además, los particulares podrían conservar los excedentes que sobrepasaran los límites establecidos cuando se hubieran realizado mejoras en la calidad de las tierras. Con el paso de los años esta situación dio origen a una constante confrontación entre los propietarios ganaderos y los ejidatarios y comuneros que se disputaban el acceso a las tierras.

Con las reformas alemanistas al 27 constitucional, el presidente de la república se convirtió en el garante de los intereses privados, en el defensor de las garantías individuales vinculadas con el derecho a la propiedad privada y con la obtención de ganancias monetarias derivadas de la explotación agrícola o ganadera, dado que los particulares se convirtieron en el soporte del proyecto gubernamental que apostaba por la modernización, la mecanización, la eficiencia productiva y la industrialización.

Durante el sexenio de Miguel Alemán fueron declaradas infectables 3.1 millones de hectáreas, la mayor parte correspondió a terrenos de agostadero para impulsar la actividad ganadera. Por su parte, las tierras de riego privadas

---

<sup>318</sup> Las actividades ganaderas del país tuvieron dos modalidades: la extensiva y la intensiva. La primera fue la predominante y se desarrolló mediante la explotación de grandes superficies de agostadero destinadas al pastoreo de los animales. La ganadería intensiva por su parte utilizó sistemas de engorda en establos y criaderos y por ello no necesariamente requirió de amplios terrenos.

inafectables alcanzaron su máximo histórico al ubicarse en 387 mil has., cantidad aún superior a las 333 mil protegidas en la gestión de Miguel de la Madrid que fue, con mucho, el gobierno que incorporó la mayor superficie inafectable en todo el siglo con 10.3 millones de has.<sup>319</sup>

El decidido apoyo del gobierno de Miguel Alemán a los propietarios privados también se confirmó con los resultados de los censos en la materia, los cuales marcaron el año de 1950 –que comprende gran parte de la gestión alemanista– como la fecha en la que hubo el mayor número de propiedades privadas en las 6 décadas de las que se tienen registros censales agrarios<sup>320</sup>.

De manera inversa, en este mismo sexenio el reparto de tierras a los núcleos campesinos de población, a pesar de haber conservado cierta inercia, porque el titular del ejecutivo mantenía la obligatoriedad de adjudicar tierras a los grupos campesinos que los solicitaran, apenas alcanzó 4.6 millones de has.<sup>321</sup>, el nivel más bajo no sólo de los cinco ejercicios gubernamentales de esta etapa, sino de todos los regímenes que le siguieron hasta el sexenio de Carlos Salinas, cuando se suspendió definitivamente el reparto de tierras.

Ahora bien, al extremoso gobierno alemanista le siguió la gestión de Adolfo Ruiz Cortines, un político de la vieja guardia revolucionaria, quien instituyó un gobierno mucho más moderado, donde se procuró la atención de los distintos actores campesinos. En este sexenio, el reparto agrario revirtió su caída y tuvo un aumento hasta alcanzar los 6 millones de has.; mientras que la expedición de los certificados de inafectabilidad agrícola y ganadera, registraron una reducción al ubicarse en 2.2 millones de has. En este gobierno no se realizaron reformas legislativas al marco jurídico agrario, por lo que la administración y distribución de las tierras continuaron rigiéndose conforme a las reformas alemanistas entonces vigentes, aunque a un ritmo mucho menos voraz.

Adolfo Ruiz Cortines, por su parte, designó a su tocayo López Mateos para sucederle en la presidencia del país. Adolfo López Mateos fue el único ejecutivo del presidencialismo legítimo que no transitó por la Secretaría de Gobernación, aunque sí estudió la licenciatura en Derecho, ocupó un escaño en la cámara de senadores, además de tener grandes dotes políticas como negociador y orador. En esta gestión gubernamental, la administración y

---

<sup>319</sup> Véase el cuadro 15 y la gráfica 9 del capítulo 2.

<sup>320</sup> Véase el cuadro 11 del capítulo 2.

<sup>321</sup> Véase el cuadro 6 del capítulo 2.

distribución de las tierras agropecuarias, de nueva cuenta, retomaron la tendencia que habían mantenido durante el presidencialismo social de los primeros gobiernos posrevolucionarios, la cual privilegió a los núcleos campesinos de población, porque la adjudicación de tierras al campesinado tuvo un nuevo impulso y alcanzó las 8.8 millones de hectáreas. Asimismo, durante este sexenio, las tierras de riego adjudicadas a los núcleos de población, 158,985 has., constituyeron la segunda cifra más alta del siglo, sólo superada por la del gobierno cardenista con casi 937,401 has.<sup>322</sup>. En este mismo sexenio, por el contrario, la expedición de los certificados de inafectabilidad agrícola y ganadera presentó una drástica caída al cubrir únicamente un total de 256,988 has., la cifra más baja entre 1946 y 1976<sup>323</sup>. Además, López Mateos suprimió los decretos-concesión para desarrollar la actividad ganadera, con una temporalidad de 25 años, los cuales se venían otorgando a los particulares desde el sexenio de Cárdenas, si bien los últimos conservaron su validez hasta el año de 1983 en que terminó su vigencia.

En el gobierno de Adolfo López Mateos tampoco hubo reformas constitucionales en materia agraria, pero el artículo 27 sí fue enmendado en dos ocasiones: para ampliar el dominio y explotación de la nación sobre los hidrocarburos y demás recursos naturales comprendidos dentro de las plataformas continentales y los zócalos submarinos, así como para establecer el dominio exclusivo de la nación en la explotación y suministro de la energía eléctrica, materias a las que extendió la administración social de la riqueza común del país y que son temas que escapan los alcances de esta investigación.

Al asumir Gustavo Díaz Ordaz la presidencia, México entra de lleno al más puro populismo agrario, situación que claramente comparte con el gobierno encabezado por Luis Echeverría, el cual cerraría el ciclo de los presidentes abogados y el predominio de los políticos en el orden de sucesión que habían caracterizado al presidencialismo legítimo. El de Díaz Ordaz es el periodo gubernamental que adjudicó la mayor extensión de tierras a los núcleos campesinos de población a lo largo de todo el siglo, cuya superficie, 24.7 millones de hectáreas, fue incluso superior a las 18.7 millones entregadas durante la gestión de Lázaro Cárdenas, quien sin duda representa un parámetro obligado de comparación en el reparto agrario. Sin embargo, Díaz Ordaz entregó al campesinado pobre tan sólo 2.1 millones de has. para actividades

---

<sup>322</sup> *Estadísticas históricas de México, op. cit.*, p. 321.

<sup>323</sup> Véase el cuadro 15 y la gráfica 9 del capítulo 2.

agrícolas entre tierras de riego y de temporal<sup>324</sup>. En el siguiente sexenio, Luis Echeverría también continuó con el reparto agrario y entregó 12.7 millones de has. a los núcleos campesinos; el reparto de este régimen, en su tiempo, fue muy renombrado, pues en él se incluyeron 111,098 has. de tierras de riego en la zona norte del país, una de las regiones agrícolas más productivas de México, a las que se sumaron 657,243 has. de temporal, por lo que el reparto de tierras para fines agrícolas apenas alcanzó un total de 768,341 hectáreas<sup>325</sup>.

Respecto a la expedición de los certificados de inafectabilidad, los gobiernos de Díaz Ordaz y Echeverría mantuvieron políticas divergentes, porque mientras que el primero volvió a darles un fuerte impulso y protegió a la propiedad privada cubriendo una superficie de 2.3 millones de has., el segundo únicamente expidió certificados de inafectabilidad por un total de 289, 677 hectáreas<sup>326</sup>.

Conforme al censo agrícola ganadero y ejidal de 1970, para ese año, que coincide con el término de la gestión gubernamental de Gustavo Díaz Ordaz, el territorio nacional estuvo dividido por igual entre la propiedad privada y la propiedad social, como comenzó a llamarse a los ejidos y las comunidades agrarias desde entonces, pues mientras la primera tenía el dominio de 69.5 millones de has., la propiedad social ocupaba una extensión de 69.7 millones<sup>327</sup>.

Los censos de 1970 fueron los primeros en incluir información detallada y precisa de la tierra que poseen y explotan los grupos indígenas del país, cuyo régimen de propiedad ha tendido a identificarse como comunidad agraria. Este hecho muestra por sí mismo la situación de abandono en la que se ha mantenido a sus correspondientes actores, los indígenas o comuneros, quienes a base de perseverancia y de mucha paciencia, lograron la restitución de parte de sus tierras, librando la falta de reconocimiento y contabilización oficial. Para 1940 el censo consignó que las comunidades ocuparon una superficie de 6 millones de has., mientras que 30 años después, con el censo de 1970, éstas lograron la restitución de otros 3.1 millones de has. más alcanzando un total

---

<sup>324</sup> La relación y la jerarquía mantenida entre el titular del ejecutivo y los diferentes actores del campo puede ser observada en la calidad de las tierras adjudicadas a los núcleos campesinos de población de población. Así, durante el régimen de Lázaro Cárdenas, las tierras de riego representaron el 5% de la superficie y las de temporal sumaron el 50% del total entregado al campesinado. Gustavo Díaz Ordaz por su parte entregó a ejidatarios y comuneros .2% en tierras de riego y 8% en tierras de temporal. Por último Luis Echeverría adjudicó al campesinado .8% en tierras de riego y 5% en las de temporal. Véase cuadro 7 del capítulo 2.

<sup>325</sup> *Estadísticas históricas de México, op. cit.*, p. 321.

<sup>326</sup> Véanse el cuadro 15 y la gráfica 9 del capítulo 2.

<sup>327</sup> Véanse cuadros 10 y 11, además de la gráfica 10 del capítulo 2.

de 9.1 millones<sup>328</sup>, por lo que lograron recuperar el 5% del territorio nacional. Esta década marca, el tiempo en el que la revolución finalmente empezaba a *hacer justicia* a los pobladores originarios de estas tierras, el campesinado indígena, el eslabón más pobre y marginado entre los actores del ámbito rural, cuyo régimen de organización de la propiedad, las comunidades agrarias, finalmente lograron su reconocimiento jurídico y social.

Por otro lado, a diferencia de Gustavo Díaz Ordaz que no hizo ninguna modificación al artículo 27 constitucional, Luis Echeverría sí lo reformó en cuatro ocasiones, pero sólo la última tuvo por objeto temas agrarios; en realidad la acción legislativa más importante de Echeverría fue que rehízo la ley reglamentaria en materia de tierras, por lo que en abril de 1971 expidió la *Ley Federal de la Reforma Agraria* que sustituyó al *Código Agrario* de 1942.

Este nuevo referente legislativo, en términos generales, explicitó los ordenamientos que tendieron a regular la coexistencia de los tres regímenes de propiedad reconocidos en la constitución: los ejidos, las comunidades agrarias y las pequeñas propiedades con sus modalidades agrícola, ganadera y por primera vez también, agropecuaria, de modo que México contó finalmente con un marco legislativo acabado en el que se resolvieron las imprecisiones que todavía hasta entonces existían en la organización de los diferentes regímenes de propiedad. En esta ley se realizaron algunos ajustes y se incorporaron nuevas figuras no contempladas en las legislaciones anteriores, por ejemplo la de *asociación en participación*, que consistió en la celebración de contratos entre ejidatarios y comuneros, entre sí o con algún tercero interesado, para la comercialización e industrialización de los recursos forestales, mineros, pesqueros y turísticos. En esta ley todavía estaba prohibida la constitución de sociedades mercantiles para la explotación de las tierras agropecuarias del país, situación que se modificará algunos años después en el siguiente ciclo del presidencialismo mexicano.

En el presidencialismo legítimo, los gobernantes impulsaron primero un modelo de desarrollo que se conoce como sustitución de importaciones, al que le siguió el desarrollo estabilizador, donde la agricultura fue la actividad estratégica con la que se sustentó el crecimiento industrial del país. Por dos décadas, las políticas gubernamentales se orientaron a satisfacer el mercado interno y México consiguió su autosuficiencia alimentaria, sin duda uno de los principales logros de este ciclo. Así, en los veinte años posteriores a la

---

<sup>328</sup> Véase cuadro 4 del capítulo 2.



segunda guerra mundial, México asombró al mundo por sus elevadas tasas de crecimiento agrícola, con una expansión media anual de 6.1%, muy por arriba de la tasa de crecimiento poblacional<sup>329</sup>. El llamado *milagro agrícola mexicano* significó una pródiga fuente de divisas que financiaron la importación de bienes de capital para el desarrollo industrial, ya que más de la mitad de las exportaciones nacionales de mercancías provinieron entonces del sector agropecuario.

Durante el presidencialismo legítimo, surgieron importantes movilizaciones populares tanto en el campo como en las ciudades. En el campo, la adjudicación de tierras a los núcleos campesinos de población siguió siendo la principal demanda, aunque en estos años también surgió la inquietud de construir organizaciones campesinas autónomas e independientes de la estructura gubernamental, en un intento por abrir espacios de participación frente a un régimen en el que el presidente los controlaba todos, donde los actores campesinos habían dejado de ser la principal prioridad de los gobiernos civiles que venían gobernando al país desde mediados de los años cuarenta. Dentro de estos esfuerzos, se encuentran la fundación de la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM), en 1949, y la Central Campesina Independiente (CCI), en el año de 1963, las cuales pretendieron reorganizar a los campesinos y contrarrestar la influencia de la central campesina oficial, la CNC, que constituía la principal estructura organizativa entre el titular del ejecutivo y el ámbito rural. El descontento campesino también se hizo patente con la invasión de propiedades privadas y ejidales<sup>330</sup>, la ocupación de oficinas públicas, la retención de funcionarios y la toma de carreteras. En el norte del país se constituyeron organizaciones regionales, mientras que en los estados de Guerrero y Morelos surgieron movimientos campesinos armados, encabezados por Rubén Jaramillo, Lucio Cabañas y Genaro Vázquez, quienes optaron por actuar en la clandestinidad ante la *guerra sucia*, con la que se persiguió, reprimió, encarceló y asesinó a los adversarios políticos del gobierno.

El presidencialismo legítimo se distinguió, entonces, por la acentuación de los rasgos autoritarios en el ejercicio de la función pública, con lo cual se prescindió de los acuerdos y de la adecuada integración de los actores políticos, pues se privilegió el uso de la fuerza y los recursos demagógicos

---

<sup>329</sup> José Luis Calva, *La nueva crisis agrícola y alimentaria en México 1982-1988*, Fontamara, México, 1988, p. 11.

<sup>330</sup> Entre 1971 y 1976 fueron invadidas 1213 propiedades privadas y 474 ejidos. Sergio Reyes Osorio, *op. cit.*, p. 223.

para lograr la sujeción a la autoridad presidencial, con lo cual irremediablemente se fracturó la alianza con los actores campesinos.

He expuesto hasta aquí la organización política de México durante los treinta años transcurridos entre 1946 y 1976, ciclo al que denominé presidencialismo legítimo. Para cerrar con esta exposición, en el próximo apartado expongo la última forma presidencial, así como los cambios en la administración de las riquezas comunes y en las alianzas políticas con los distintos actores campesinos en las postrimerías del siglo XX.

### **El presidencialismo neoliberal, 1976-2000**

El año de 1976, con el arribo de José López Portillo a la presidencia inicia un nuevo ciclo en la organización política del país, el cual se mantendrá de manera constante hasta la gestión de Carlos Salinas de Gortari y aún la de su sucesor, Ernesto Zedillo, con quien termina toda una larga época del quehacer político nacional, en la que el ejecutivo en funciones designaba a quien habría de sucederle entre alguno de los miembros de su gabinete, por lo que al terminar el siglo concluye, también, la hegemonía del poder ejecutivo en su conjunto en el orden de sucesión presidencial.

En la última parte del siglo XX, otra vez, se descubrieron claros indicios que apuntaban hacia la organización de un ordenamiento político distinto, donde no sólo cambió el perfil del titular del poder ejecutivo sino que, asimismo, se modificó la intervención de comuneros, ejidatarios, pequeños y grandes propietarios, así como el lugar jerárquico que ocuparon respecto a la organización y administración de las tierras, dando pie a una nueva combinación, a una nueva forma de presidencialismo.

Al igual que durante el presidencialismo legítimo, ésta es una etapa de severos cambios poblacionales: de los 48.2 millones de habitantes con que contaba el país en 1970, pasamos a 81.2 en 1990 y cerramos el siglo con más de 97 millones, el doble de habitantes en tan sólo tres décadas. Respecto a la composición de nuestra población, el año de 1990 marcó un viraje total, pues mientras que al comenzar la revolución, en 1910, el 71.3% de los habitantes pertenecían al ámbito rural y el restante 28.7% al urbano, estas mismas cifras, pero en orden inverso, correspondieron a la composición de la población una

década antes de terminar la centuria<sup>331</sup>.

Si bien para esos años, México no era más un país rural, los actores campesinos habían contribuido esforzadamente al proyecto de desarrollo industrial impulsado desde la presidencia e incluso se les consideraba como parte del progreso, pues con los ingresos derivados de su actividad –la cual generaba y acumulaba riqueza– se había subsidiado la modernización en múltiples ramas industriales y de servicios, además de un importante crecimiento urbano.

En este periodo, México estuvo gobernado por los *presidentes economistas*, quienes, a diferencia de los caudillos y los abogados que les precedieron, carecieron totalmente de una carrera política respaldada en méritos electorales, pues a partir de Luis Echeverría ninguno de los titulares del poder ejecutivo desempeñó con anterioridad algún cargo público electivo, como había venido sucediendo con todos los presidentes desde 1914, a excepción de Manuel Ávila Camacho<sup>332</sup>.

Los años setenta anunciaron, entonces, el desplazamiento de los políticos con carrera electoral, por los prominentes economistas formados en afamadas universidades, sobre todo de los Estados Unidos, quienes pasaron a ocupar la presidencia y muchos de los más altos cargos públicos, constituyendo la nueva élite de civiles que dirigió los destinos del país en la última parte del siglo. A partir de entonces, pueden advertirse claras variaciones en la forma de gobernar al país, en la que se impuso una dirección política distinta en la manera de administrar las riquezas comunes, en particular la depositada en la tierra, por lo que una vez más se afectó la composición del gobierno y la participación de los actores involucrados en su posesión y explotación, dando lugar a otro ordenamiento político al que se puede denominar *presidencialismo neoliberal*.

El presidencialismo neoliberal, que se instauró en las últimas gestiones gubernamentales del siglo, se distingue por ser un régimen donde el presidente de la república conserva un enorme poder de decisión, ejerciendo su autoridad

---

<sup>331</sup> Véase el cuadro 1 del capítulo 1.

<sup>332</sup> En presidencialismo social (1914-1946) todos los titulares del poder ejecutivo ocuparon algún cargo público de elección, menos Manuel Ávila Camacho, quien no obstante, tuvo méritos militares y encabezó la entonces poderosa Secretaría de Guerra. De Luis Echeverría, con quien culmina el presidencialismo legítimo, en adelante, ya ningún otro ejecutivo ocupó algún cargo electivo. En la nota 56 del capítulo anterior aparece una relación de los cargos públicos desempeñados por los titulares del poder ejecutivo de Venustiano Carranza a Gustavo Díaz Ordaz.

con una clara tendencia a defender los intereses privados y a abdicar de su función social, la cual queda relegada a un plano asistencial. Se trata de un régimen en el que la obtención de ganancias representa el fin en torno al cual se organiza la actividad del gobierno, por lo que aquellos actores políticos, nacionales o extranjeros, directamente involucrados con ese propósito son los principales beneficiarios de esta nueva organización, mientras que la atención a los demás actores se diluye, porque la administración de los bienes comunes buscó más incentivar la actividad individual que atender la problemática de los grupos sociales.

Esta es una etapa marcada por intensos cambios en la vida política nacional, los cuales tienen su origen en el desempeño de la máxima magistratura del gobierno, cuyo acceso se acotó a los funcionarios públicos vinculados con el ámbito financiero de la administración pública, primero de la secretaría de Hacienda, de donde procedió José López Portillo, después, de Programación y Presupuesto, que estuvo encabezada por Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, los tres últimos con estudios de posgrado en universidades de los Estados Unidos, donde establecieron vínculos con los representantes de organismos multinacionales que promovían la liberalización comercial y la integración de México a la globalización.

La ausencia de merecimientos electorales previos a su propia designación presidencial no fue, sin embargo, la única cualidad que diferenció a los ejecutivos del presidencialismo neoliberal de los demás presidentes que gobernaron México durante el siglo XX, sino que la tendencia dominante en los relevos a la primera magistratura, en este ciclo, fue que estuvieron rodeados de una serie de acontecimientos que pusieron en entredicho la legitimidad y la ratificación pública del sucesor designado. Así, el rasgo constitucional que había cohesionado políticamente al país se vio inexorablemente dañado: en 1976, José López Portillo fue el único contendiente en las elecciones presidenciales, en un ejercicio electoral vacío que deslegitimó su llegada al poder; en 1988, el arribo de Carlos Salinas a la presidencia estuvo marcado, primero, por la incertidumbre y falta de credibilidad en los resultados ante la caída del sistema de cómputo electoral y, después, por la suspicacia que generó la destrucción de las correspondientes boletas electorales; finalmente, la sucesión de 1994 atravesó por el magnicidio del candidato oficial, Luis Donaldo Colosio, y por una segunda designación de Salinas en favor de Ernesto Zedillo. En cuanto al relevo presidencial de 1982, si bien la nominación y elección de Miguel de la Madrid salió medianamente

bien librada de los escollos relacionados con la ratificación pública verificada en las elecciones, no podría decirse que lo hizo de manera incólume, pues, por un lado, su designación agudizó la ruptura entre los políticos y los tecnócratas, como ya se dividía la élite gobernante del país y, por el otro, Miguel de la Madrid asumió la presidencia de la república con el porcentaje de votos más bajo (71%) registrado a favor de un candidato oficial en todo el periodo posrevolucionario que le antecedió, lo cual no deja de ser una señal de la falta de reconocimiento público y del escaso margen de legalidad y legitimidad con el que asumió la autoridad presidencial, por más que, para esas elecciones, ya se hubiera realizado la reforma política que dio cabida a la participación de otros partidos de oposición. Por último, en cuanto a la elección de Ernesto Zedillo, aunque los resultados de la jornada electoral le otorgaron el triunfo, el porcentaje de votos a su favor siguió la caída que ya se había advertido con sus dos antecesores, pues apenas alcanzó el 48.7 % de los votos, lo que significa que obtuvo la aprobación de menos de la mitad de los votantes, pero además, su ratificación pública estuvo empañada por el ambiente de enrarecimiento político que envolvió el *voto del miedo* ante el asesinato de Colosio. Así los cuatro titulares del poder ejecutivo de este periodo, asumieron la presidencia con un insuficiente apoyo popular.

Además de las modificaciones en el orden y la dinámica de sucesión que tuvieron lugar en el presidencialismo neoliberal, durante esta etapa, México vivió un proceso en el que se realizaron profundos cambios en el marco legislativo agrario y en las acciones de gobierno dirigidas a administrar y distribuir las tierras agropecuarias involucrando no sólo a los diferentes actores campesinos sino a todo el país, porque finalmente dependemos de esa producción para satisfacer las necesidades alimentarias.

Para mediados de los setenta, México estaba inmerso en una crisis nacional de grandes proporciones: habíamos dejado de ser autosuficientes en materia alimenticia, la deuda externa creció a un ritmo hasta entonces desconocido, el control político y la violencia gubernamental alcanzaron niveles descomunales y la desigualdad social, entre el campo y la ciudad, abrió un enorme brecha en la calidad de vida entre ambos entornos. Así, pese a que México había realizado valiosos avances e importantes mejoras en educación, salud, comunicaciones y servicios, además de notables adelantos tecnológicos e industriales, el campo siguió siendo un lugar con muchas carencias que reveló la inequidad en la distribución de las riquezas, así como en la participación de los actores rurales en los beneficios que presuponía nuestra asociación política; por ello, paradójicamente, el triunfo de la revolución agraria de

principios de siglo había dejado muy rezagados los niveles de vida de los pobladores del campo frente a los de la ciudad.

Si bien, en buena parte, el extenso reparto agrario había eliminado la condición de servidumbre que mantenían los campesinos a principios del siglo, pues junto con la tierra, obtuvieron su libertad, la cantidad de recursos que generaron por décadas no se revirtieron en una situación de progreso ni bienestar sostenidos, porque, desde mediados de los cuarenta, la industria y las ciudades absorbieron la mayor parte de ese capital y el campo empezó nuevamente a sumergirse en un estado de pobreza, agravado aún más por las políticas gubernamentales que privilegiaron la propiedad privada y, a la vez, administraron el descontento campesino popular con la entrega tardía de tierras de escaso valor para la producción.

A la llegada de los presidentes economistas al poder, México tenía frente a sí una enorme demanda de alimentos, la cual encajaba perfectamente con los criterios de eficiencia productiva y racionalidad económica enarbolados por un selecto y cerrado grupo de funcionarios, a quienes se ha denominado tecnócratas y fueron los herederos del legado presidencial en el último cuarto del siglo XX.

El gobierno de José López Portillo corresponde a un ciclo de transición en el que paulatinamente se abandonaron los rasgos populistas que distinguieron a sus dos predecesores, asimismo, se acentuaron los criterios de eficiencia y productividad como políticas hacia el campo. En 1980 ante el déficit de alimentos, se creó el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), el último programa gubernamental, propiamente dicho, para promover la producción de granos básicos, procurar la autosuficiencia alimentaria, fortalecer la soberanía y eliminar la importación de los cultivos de primera necesidad, este programa se echó a andar en las tierras de temporal ejidales, comunales y de la pequeña propiedad.

Un año más tarde, José López Portillo expidió la *Ley de Fomento Agropecuario* que introdujo algunas modificaciones respecto a la explotación de las tierras productivas del país. Esa ley fue la primera disposición que permitió la constitución de agronegocios o sociedades comerciales en tierras agrícolas, ganaderas o forestales; sin embargo, esta modalidad de asociación no modificó los regímenes de propiedad ni la condición de los actores

campesinos participantes, porque los contratos no cambiaron la tenencia de las tierras ni modificaron mayormente su usufructo<sup>333</sup>.

Las unidades productivas, cuyos participantes no rebasaran la unidad de dotación individual y estuvieran debidamente legalizadas ante notario público, contarían con la participación estatal a través de un fideicomiso de riesgo compartido que sería manejado por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, siempre que se aceptaran los compromisos de productividad establecidos por la misma dependencia, los cuales estaban enmarcados dentro del Plan Nacional de Desarrollo elaborado por la Secretaría de Programación y Presupuesto que, para esos años, comenzaba a consolidarse como la cartera más poderosa y por donde transitaban los tres últimos presidentes del siglo XX.

Aunque bajo el gobierno de José López Portillo el aumento en la producción agropecuaria cobró mayor importancia que la adjudicación de tierras a los núcleos campesinos de población, con todo, el reparto agrario se mantuvo, pero lo hizo a un ritmo mucho menor que el de sus dos antecesores. De acuerdo a las resoluciones presidenciales emitidas en este sexenio, en total, se repartieron 6.3 millones de has. entre tierras restituidas y dotadas a las comunidades agrarias y a los ejidos, la mayoría, 4 millones, fueron terrenos de agostadero, mientras que las tierras de riego y temporal en conjunto sumaron 950,738 has.; las restantes fueron tierras desérticas, de monte o de calidad indefinida<sup>334</sup>.

---

<sup>333</sup> En las unidades de producción, los inversionistas privados contribuían con capital, mientras que los comuneros y ejidatarios aportaban tierras y mano de obra, ya que éstos estaban obligados a trabajar directamente las tierras, aunque en esos convenios se autorizó la contratación de trabajadores asalariados en caso de ser requerido. *Ley de Fomento Agropecuario op. cit.*, artículos 35 y 36. Desde años anteriores en el campo había proliferado una modalidad en la explotación de las tierras que recibió el nombre de agricultura de contrato; mediante este procedimiento la agroindustria transnacional -procesadora de enlatados, productos lácteos y cárnicos para el consumo interno- aportaba capitales y controlaba parte del proceso productivo a fin de obtener cultivos ajustados a sus estándares de calidad, mientras que los campesinos adquirían el compromiso de vender su producción a un precio generalmente acordado de antemano, del cual se descontaba el financiamiento obtenido. Ante las fricciones generadas entre las empresas transnacionales y el campesinado, el gobierno impulsó la creación de varias empresas estatales como Tabamex o Inmecafé y revitalizó Conasupo, con lo cual estas empresas se volvieron intermediarias, almacenadoras de granos, canales de distribución de los cultivos, refaccionarias de créditos y proveedoras de maquinaria e implementos agrícolas que individualmente serían difíciles de costear. Rubio, Blanca, *Explotados y excluidos, op. cit.* p. 48-52; Mackinlay, Horacio, “Nuevas tendencias en la agricultura de contrato” en Hubert de Grammont (coord.), *Empresas, reestructuración productiva y empleo en la agricultura mexicana*, Plaza y Valdés, pp. 145-148, 166-167, 265-272. También puede consultarse el artículo de Blanca Rubio de esa misma publicación: “Reestructuración productiva en la agricultura latinoamericana: las nuevas tendencias hacia la globalización”, pp.261-272.

<sup>334</sup> *Estadísticas históricas de México, op. cit.*, p. 321.

Por su parte y en esos mismos años, la propiedad privada declarada inafectable fue de 156,413 has., la cifra más baja de todas las gestiones gubernamentales, a la cual le siguen las 167,964 has. del régimen cardenista. Lamentablemente, no se dispone de datos confiables que permitan analizar de manera más exhaustiva el comportamiento de los regímenes de propiedad durante la década de los 80, porque la información de los correspondientes censos “se perdió” tras los sismos que sacudieron al país en 1985.

Con la llegada de Miguel de la Madrid al gobierno, México entró de lleno a un nuevo ciclo en la administración de las tierras y sus correspondientes actores políticos, donde el nacionalismo revolucionario de los viejos tiempos fue sustituido por la globalización y la integración del país a la lógica del libre mercado. A partir de 1982, y aún de manera más contundente en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, los titulares del poder ejecutivo pusieron en marcha una serie de políticas de reajuste que tendieron hacia la desregulación gubernamental de las actividades agropecuarias, lo cual modificó la administración de las tierras, además de la composición y el ordenamiento de los distintos actores campesinos del país.

Desde la gestión de Miguel de la Madrid, el ejercicio de la autoridad presidencial acentuó la tendencia de favorecer los intereses de los particulares sobre los del resto del campesinado, lo cual se aprecia con claridad en las reformas del marco legislativo agrario, así como en los actos de gobierno que las acompañaron. Para terminar el siglo XX, México daba un vuelco donde se recogían los principios del liberalismo que confería prioridad a la propiedad privada y a los derechos individuales, limitando las atribuciones del Estado frente a los goces de los individuos particulares, a quienes se otorgó mayores garantías jurídicas para la conservación de sus bienes como un punto de partida para fomentar e impulsar la inversión privada en el campo. Se trataba, pues, de reducir la intervención estatal, liberalizar el comercio y las inversiones en el ámbito agropecuario, fomentar la privatización de la tierra y reducir el gasto público, entre otras medidas impulsadas por los representantes de organismos financieros internacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), con los que los presidentes de este ciclo habían entrado en contacto cuando realizaron sus estudios de posgrado.

Entre las disposiciones legislativas que se inscribieron en la lógica de beneficiar a los particulares, figuraron las adiciones a las fracciones XIX y XX del artículo 27 constitucional, impulsadas por el régimen de Miguel de la



Madrid en 1983, las cuales anunciaron que el Estado dispondría las medidas necesarias para garantizar la expedita impartición de justicia agraria, a fin de otorgar seguridad jurídica a los tres regímenes de propiedad que se reconocen en el país, así como las enmiendas a diversos artículos de la *Ley Federal de la Reforma Agraria* promovidas un año después, entre ellas, la contenida en el artículo 10 que delegó en el Secretario de la Reforma Agraria la facultad para expedir o cancelar los certificados de inafectabilidad. Sin duda, esta última disposición tuvo la intencionalidad política de proteger a la pequeña propiedad, pues, en este sexenio, la superficie declarada inafectable superó el acumulado de todos los gobiernos posrevolucionarios que le precedieron. Así, sólo en el periodo gubernamental de Miguel de la Madrid, la superficie declarada inafectable alcanzó los 10.3 millones de has., mientras que por casi 50 años –de la gestión de Lázaro Cárdenas a la de José López Portillo– el acumulado inafectable alcanzó una superficie de 9.8 millones de hectáreas<sup>335</sup>. Por el contrario, durante ese mismo sexenio la entrega de tierras a los núcleos campesinos de población continuó a la baja, pero aun así, en este régimen todavía se adjudicaron 5.3 millones de has. al campesinado<sup>336</sup>.

Los cambios legislativos en materia agraria no fueron, sin embargo, los únicos actos de gobierno que marcaron un cambio de dirección en la administración de las tierras, sus riquezas y sus correspondientes actores, ya que desde 1986, durante la gestión gubernamental de Miguel de la Madrid, México se adhirió a las políticas que promovían la liberalización comercial mediante la reducción de impuestos y cuotas para la importación y exportación, así como la eliminación de las prácticas proteccionistas integrándose al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio (GATT). Esta decisión habría de tener un profundo impacto en la administración del campo, pues desde entonces los titulares del ejecutivo se inclinarían por la apertura de mercados, por la libre circulación de mercancías y capitales, de modo que apoyarían la producción de cultivos de exportación, los cuales prometían la obtención de sustanciosas ganancias monetarias y reducirían los subsidios dirigidos para la producción de consumo interno.

Si bien los gobiernos de José López Portillo y Miguel de la Madrid hicieron algunas modificaciones en la administración de las tierras agropecuarias, fue en el ejercicio gubernamental de Carlos Salinas de Gortari cuando éstas entraron en un ciclo de severos cambios en los tres regímenes de propiedad aceptados en el 27 constitucional, pero muy especialmente, las tierras sujetas

---

<sup>335</sup> Véase cuadro 15 del capítulo 2.

<sup>336</sup> Véase cuadro 6 del capítulo 2.

al régimen ejidal, pues prácticamente todas las disposiciones que normaban su posesión y explotación sufrieron adecuaciones. Aún ahora, las tierras ejidales corresponden al régimen de propiedad que agrupa a la mayoría de la población campesina, cuya superficie abarca también la mayor parte del territorio nacional. Para 1991, al ser presentada la iniciativa salinista de reforma al 27 constitucional, las tierras agropecuarias del país estaban conformadas por 85 millones de has. de tierras ejidales; 18.2 de las comunidades agrarias y 70.5 de la propiedad privada.

A partir de las reformas constitucionales de 1992 y de la expedición de su ley reglamentaria en el mismo año, los actores campesinos comenzaron a regirse por un nuevo ordenamiento donde se alteraron los principios de justicia bajo los cuales se habían administrado las tierras, así como los compromisos y las alianzas políticas entre el titular del poder ejecutivo y los pobladores y productores del entorno rural. En efecto, las enmiendas salinistas dieron por terminado el reparto agrario y con ello el titular del ejecutivo dejó de tener la obligación constitucional de entregar tierras a los núcleos campesinos solicitantes, como estaba dispuesto en la Carta Magna desde su promulgación en 1917. Esta reforma suprimió, de un solo golpe, un precepto fundacional del régimen que nació del conflicto revolucionario, porque los campesinos habían logrado que la entrega de tierras fuera un mandato de ley y que los titulares del poder ejecutivo lo acataran plenamente, pues sin excepción, todos los presidentes habían dotado o restituido de tierras al campesinado pobre, mientras que la reforma salinista cancelaba en definitiva este compromiso. Las poco más de 550 mil has. adjudicadas en la gestión de Carlos Salinas de Gortari hasta 1992, marcaron el fin de esta acción de gobierno, medida que a su vez anunciaba la protección a la propiedad privada, porque sus tierras dejarían de ser objeto de redistribución como había venido ocurriendo a lo largo del siglo.

La certidumbre jurídica en la tenencia de las tierras fue el argumento con el que se justificó el reordenamiento de las tierras agropecuarias del país. A los particulares las enmiendas les refrendaron la seguridad en sus propiedades, en tanto que su patrimonio no se vería más mermado por expropiaciones que tuvieran por causa la entrega de tierras, con lo cual se incentivaría la capitalización del campo y presumiblemente aumentarían los niveles de producción. Además, las enmiendas ratificaron que los particulares que realizaran mejoras en la calidad de sus tierras, tampoco verían afectados sus bienes, aun cuando, en virtud de las mejoras, se sobrepasaran los máximos permitidos –atendiendo a la calidad de las tierras– como pequeña propiedad.

Por si ello no fuera suficiente, la Ley Agraria de 1992, señaló que los particulares podrían tramitar un *certificado* ante la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, donde se especificara la calidad original de las tierras, el cual constituía *prueba plena* para evitar futuras afectaciones.

Como la reforma constitucional eliminó el reparto agrario, también se suprimieron los certificados de inafectabilidad, pero los nuevos certificados cubrirían una función similar, ya que finalmente ambos buscaban dar seguridades a los particulares respecto a que sus tierras no serían expropiadas y sus inversiones serían respetadas; con estas medidas se pretendía atraer capitales, incentivar el uso nuevas tecnologías e incrementar la producción agropecuaria nacional, pues los particulares no enfrentarían riesgos de sufrir afectaciones en sus excedentes de tierras, con lo cual también se protegerían las inversiones privadas en el campo.

Asimismo, las reformas flexibilizaron la explotación de las propiedades privadas ganaderas permitiéndoles un uso agrícola. Si bien ya desde antes existían las propiedades agropecuarias que combinaban la crianza de ganado con el cultivo de plantas forrajeras para su alimentación, en lo sucesivo, las tierras ganaderas también podrían destinarse a usos agrícolas distintos de la alimentación del ganado cuando sus propietarios realizaran alguna mejora en la calidad de las tierras, pero su extensión debería ajustarse a los límites asignados a la pequeña propiedad agrícola, para lo cual serían contabilizadas con la calidad que tenían antes de la mejora.

Las reformas constitucionales de 1992 prohibieron por primera vez de manera explícita los latifundios, por lo que se ordenó a los particulares cuyos terrenos sobrepasaran los límites de la pequeña propiedad vender sus excedentes, concediéndoles un año, a partir del momento en que recibieran la notificación correspondiente, para tal efecto o, de lo contrario, su venta se realizaría en almoneda pública. Para esos años las grandes propiedades privadas ya no conservaban el tamaño de las superficies que tuvieron a principios de siglo, sin embargo, según el censo de 1991, de las poco más de 70 millones de has. de la propiedad privada, los predios de más de 1,000 has. todavía para entonces cubrían 36.9 millones, equivalentes a poco más del 50% del total de las tierras privadas del país, de manera que a pesar del extenso reparto agrario, en el campo subsistieron algunas propiedades con importantes extensiones de tierras, destinadas a la crianza de ganado.

Por su parte, respecto a la propiedad social, las enmiendas salinistas también apuntalaron la seguridad jurídica de esas tierras desde una perspectiva individual, pues en ellas hay una amplísima gama de disposiciones en las que se procuró la liberalización, parcelación y privatización de las tierras ejidales y comunales, procurando su titulación, preferentemente con carácter personal, a fin de facilitar su conversión a un régimen que fomentara los agronegocios y la explotación a gran escala, mediante la asociación mercantil con otros productores. La reforma, argumentaba Salinas, pretendía generar mayores beneficios monetarios con la explotación eficiente y productiva de grandes extensiones, donde se impulsaría el cultivo de productos rentables, aprovechando las ventajas comparativas del mercado mundial, lo que generaría abundantes ganancias de tipo comercial, integraría a México en la modernización y lo insertaría en las transformaciones mundiales asociadas a la globalización. Por ello, las reformas salinistas promovieron que ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, inversionistas extranjeros e, incluso, el Estado pudieran asociarse entre sí para construir sociedades de producción y comercialización a fin de impulsar la explotación de grandes extensiones de tierras.

En amplias y extensas exposiciones, Salinas de Gortari afirmó que la justicia y la libertad eran los principios que guiaban su reforma y, puesto que México había concluido con éxito la entrega de tierras ejidales y comunales –que en conjunto sumaban 103.2 millones de has., poco más de la mitad del territorio nacional–, era imperativo emprender acciones para aumentar la productividad y propiciar nuevas formas asociativas, lo que implicaba que ejidatarios y comuneros tuvieran la facultad de disponer libremente de sus tierras, como un acto de justicia social que los liberaba del tutelaje gubernamental y les confería capacidad para decir sobre el uso que, individualmente, quisieran darle a sus bienes, eximiéndolos, a su vez, del compromiso social de coadyuvar en la producción alimentaria nacional, que era la responsabilidad adquirida por los campesinos junto con la entrega de tierras; por este motivo cuando las tierras no eran trabajadas, los ejidatarios perdían sus derechos sobre ellas.

El marco legislativo ahora vigente busca que en lo sucesivo sean las tierras de la propiedad social las que entren en un proceso de redistribución y reorganización, lo cual implicaría modificar su posesión y usufructo, así como la condición de sus actores, porque a partir de las enmiendas se permite que las tierras ejidales puedan cambiar a un régimen privado de propiedad, ya sea

todo el ejido<sup>337</sup>, o bien, sólo parte de él, mediante la figura de *ejidatario con dominio pleno*<sup>338</sup>, como eufemísticamente se denominó a quienes decidieran parcelar y privatizar sus terrenos, esto es, separarlos del régimen ejidal y convertirlos al régimen privado de propiedad.

Las reformas salinistas marcaron un hito en la organización y administración del país, porque desde 1992 se autorizó que las tierras ejidales pudieran ser vendidas, rentadas o hipotecadas, legalizando su comercialización e incorporándolas totalmente al mercado de tierras, porque éstas podrían comercializarse como cualquier otra mercancía más. Este cambio significó que las propiedades ejidales dejarían de ser de carácter inalienable e inembargable y por ello quedarían expuestas a las vicisitudes del mercado, con lo cual los ejidatarios perdieron salvaguardas esenciales para la conservación y explotación de sus bienes. Conforme a las disposiciones legislativas hoy en vigor, sólo el área irreductible del ejido, esto es, las tierras comunes donde se prestan los servicios públicos, lo mismo que las tierras restituidas a las comunidades agrarias, conservarían el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable, a menos que las comunidades también decidieran aportar sus tierras para constituir una sociedad comercial, en cuyo caso pasarían a regirse por una lógica financiera y mercantil, excepto el área correspondiente al pueblo, al asentamiento humano.

La autorización para establecer sociedades comerciales, tanto en los ejidos como en las comunidades agrarias, marcó un cambio de rumbo en la administración de la propiedad social, pues mediante este procedimiento se impulsaría primero la parcelación y después la privatización de sus tierras. Según la legislación ahora en vigor, por acuerdo de la asamblea ejidal o comunal, los ejidatarios y comuneros pueden disponer de las tierras de uso común o de sus parcelas, cuando ya se hubiera realizado su delimitación y adjudicación a título individual, con la finalidad de aportarlas como capital a una sociedad comercial o civil, confiriéndoles un valor monetario por el que recibirían acciones de la serie “T”, mismas que podrían pertenecer al núcleo de población o a los ejidatarios o comuneros en lo individual, de manera que éstos dejarían de ser dueños de sus tierras y en su lugar pasarían a ser tenedores de las correspondientes acciones de la sociedad.

Esta enmienda constitucional fue una de las más controvertidas, pues significó

---

<sup>337</sup> *Ley Agraria*, artículo 23, fracción XII.

<sup>338</sup> *Ibid.*, artículo 82.

incorporar al campesinado y a la propiedad social a una racionalidad comercial, así como financiera muy distantes de la cosmovisión y de la relación que ejidatarios y comuneros mantienen con la tierra, pues aunque su actividad consiste en producir y, naturalmente, aspiran a hacerlo mejor, su fin no es, propiamente, la obtención de ganancias monetarias ni su función consiste en convertirse en socios comerciales, sino en contribuir a la alimentación del país y otros bienes necesarios, que fue el compromiso social adquirido por el campesinado con la restitución o la dotación de sus tierras.

La reforma salinista incluyó otras modalidades más para permitir el uso comercial y especulativo de las tierras ejidales, pues los núcleos de población en su conjunto o los ejidatarios en lo personal, podrán otorgar el usufructo de sus tierras –tanto de uso común como parceladas– en garantía a las instituciones crediticias, o a aquellos con los que establezcan alguna asociación o relación comercial, a fin de obtener financiamiento a través de la celebración de un contrato privado ante notario público. Por incumplimiento en las obligaciones financieras contraídas, el acreedor puede hacer efectiva la garantía mediante una resolución judicial expedida por el tribunal superior agrario, a cuyo cumplimiento, es decir una vez saldado el derecho de explotación de las tierras, según estuviera estipulado en el correspondiente contrato, su uso volverá otra vez al ejido o al ejidatario, según el caso. Con la disposición que autoriza la hipoteca y el embargo en el uso de las tierras ejidales, los ejidatarios se encuentran ante el posible riesgo de perder su fuente de trabajo y de ingresos –en tanto cubren las obligaciones crediticias–, lo cual significa que, si bien los ejidatarios continúan poseyendo tales tierras, estarían ante la incapacidad de aprovechar su usufructo, de manera que posiblemente para conseguir su manutención, se emplearían como jornaleros agrícolas en sus propias tierras, o bien, emigrarían al extranjero o a las ciudades en busca de trabajo.

Además, la reforma constitucional de 1992, liberalizó el uso de las parcelas ejidales facultando a los ejidatarios a celebrar contratos de mediaría, aparcería o cualquier otro arreglo autorizado por la ley, como ceder su explotación a las sociedades mercantiles mediante un convenio privado que no requiere de la aprobación de la asamblea ejidal. Tampoco la venta o cesión de derechos de las parcelas individuales entre los mismos ejidatarios o vecinos del lugar, precisa contar con su aprobación; para llevar a cabo la compra-venta basta un escrito avalado por dos testigos, en el que las partes firmen de conformidad. En cierta forma esta reforma consintió la concentración de las tierras entre los ejidatarios que dispusieran de recursos económicos para comprar otras

parcelas, si bien sus superficies en ningún caso podrán superar los límites señalados como pequeña propiedad ni los ejidatarios podrán poseer más del 5% del total de las tierras del ejido.

En los derechos de sucesión de las tierras ejidales, se aprecia también la intencionalidad política de privatizarlas, porque en la legislación anterior las tierras eran consideradas un patrimonio familiar, mientras que a partir de 1992 el ejidatario puede designar como sucesor a cualquier persona, sin importar si pertenece o no al ejido, la cual ya no tendrá la obligación de velar por el sustento de los dependientes económicos del ejidatario original, alterando los lazos y vínculos, además del sentido de comunidad que regulaba la explotación de estos bienes, porque con ellos se procuraba el sostenimiento del núcleo familiar. Por otro parte, la ley agraria dispuso que cuando el ejidatario no designe sucesor y, en un lapso de 3 meses, no exista acuerdo respecto a quien recibirá los derechos ejidales, el Tribunal Agrario dispondrá su venta y repartirá los beneficios entre quienes resulten con algún derecho. Igualmente, ante la ausencia absoluta de sucesores, esa misma instancia promoverá la venta de las tierras ejidales entre los ejidatarios y vecindados y, lo obtenido por la operación será entregado al núcleo ejidal. Estas disposiciones difieren diametralmente de las que regían en la legislación anterior, porque las tierras eran entregadas a título gratuito a otro solicitante, quien adquiriría también derechos y obligaciones.

En general, las enmiendas salinistas en materia agraria promovieron que las tierras de la propiedad social fueran administradas conforme al principio político de la ganancia, lo que marcó una revolución en la organización de la propiedad y en la condición de los actores campesinos, a quienes se procuró integrar a una lógica de producción que atravesaba por la parcelación y la privatización de sus tierras, por su redistribución y, finalmente, por la desagregación de las unidades que constituían ejidos y comunidades agrarias, a partir de una extensa gama de disposiciones legislativas tendientes a minar su continuidad.

Cristalizados los cambios legislativos en materia de tierras agropecuarias, Ernesto Zedillo arribó a la presidencia en 1994 y continuó con la política neoliberal impulsada por sus dos antecesores en el gobierno. Durante el último sexenio del siglo no se realizaron enmiendas constitucionales respecto a la organización de las tierras, aunque sí se expidieron importantes leyes secundarias como el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria (1996); el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad

Rural (1996) y se hicieron algunos ajustes en las leyes y reglamentos surgidos de la reforma constitucional de 1992, respecto al funcionamiento de los Tribunales Agrarios y del Registro Agrario Nacional.

Transcurridos diez años de las reformas constitucionales, se levantó el VIII Censo Ejidal de 2001, el cual dio cuenta de los primeros resultados y pronosticó algunas de sus consecuencias. De entrada y contra las expectativas de los partidarios y los opositores de la reforma constitucional, las tierras de la propiedad social no tuvieron ninguna reducción en su superficie, antes bien, presentaron un ligero aumento por los litigios agrarios resueltos, de manera que para ese año alcanzó un total de 105 millones de hectáreas; de ellas, 86.9 millones eran tierras ejidales, mientras que las comunidades agrarias se ubicaron en 18.1 millones.

El censo de 2001 reportó algunos avances en la parcelación de las tierras, porque mientras que en 1991 la extensión parcelada de la propiedad social fue de 27.7 millones de has., diez años más tarde, alcanzó los 34.4 millones, lo cual correspondió al 27% y 33%, respectivamente, de la superficie total de los ejidos y las comunidades agrarias, diferencia que marca una tendencia creciente a favor de la explotación individual de las tierras y de su redistribución al interior de los ejidos y las comunidades agrarias. Además, la delimitación y subdivisión es el primer paso para privatizar tanto la posesión como el usufructo de las tierras, a través de una operación de compra-venta o cambiando de condición y de régimen de propiedad bajo la figura de ejidatario con dominio pleno. Finalmente, la parcelación y delimitación de las tierras ejidales y comunales abrieron camino a la explotación individual de estos bienes mediante la renta, hipoteca, los contratos de aparcería, mediaría o, bien, aportándolas para la constitución de las asociaciones comerciales, medidas todas ellas que tienden hacia la desintegración de las tierras fundadas bajo un principio de organización social, el cual es suplantado por uno de carácter privado o particular.

En el año 2000, el relevo de Ernesto Zedillo a la máxima magistratura del gobierno marca el fin de toda una época en la organización política de México, porque con él culmina el ciclo donde el titular del ejecutivo en funciones designaba a su sucesor entre alguno de los funcionarios que habían desempeñado una secretaria de Estado, cualidad que distinguió a todos los presidentes del país desde 1914. Este rasgo fue una característica común para todas las sucesiones en sus tres modalidades de presidencialismo: social, legítimo y neoliberal, de modo que Zedillo interrumpió la tradición política



que concedía este privilegio a algún miembro del gabinete, pues él fue el último beneficiario en asumir la presidencia por esa vía.

Con el gobierno de Zedillo concluye, entonces, el largo recorrido que me propuse realizar en el análisis político de nuestros regímenes presidenciales de gobierno, así como el estudio de los actores campesinos, su composición, ordenamiento e integración en las tres diferentes organizaciones gubernamentales que adquirió nuestro país en el transcurrir del siglo XX; para concluir esta investigación, sólo me resta presentar algunas reflexiones finales a manera de conclusión.

## Conclusiones

Como resultado de esta investigación, establecí que en México se fundaron tres distintas combinaciones de regímenes presidenciales con el correr del siglo XX: el *presidencialismo social* de 1914 a 1946, que corresponde a un periodo fundacional donde los militares tuvieron la hegemonía en el desempeño de la autoridad pública; el *presidencialismo legítimo* que abarca las siguientes tres décadas, entre 1946 y 1976, cuando fueron los civiles, mayoritariamente abogados de profesión, quienes estuvieron en el centro de la escena política nacional y, finalmente, el *presidencialismo neoliberal* que corre de 1976 al año 2000, ciclo dominado por los economistas con estudios de posgrado en renombradas universidades extranjeras, con experiencia laboral en áreas financieras de la administración pública y quienes carecieron de una carrera política electoral, pues ninguno de los titulares del poder ejecutivo de este periodo desempeñó algún cargo público de elección, antes de acceder a la presidencia de la república.

Con el último ciclo, culminó toda una época en la que el presidente en funciones elegía a su sucesor entre uno de los funcionarios que hubiera ocupado alguna secretaría de Estado, preferentemente, dentro de su propio gabinete, ya que sin excepción, entre 1914 y el último cambio de gobierno del siglo, esto es, comenzando con Venustiano Carranza y concluyendo con Ernesto Zedillo, en todos los relevos gubernamentales se siguió este principio, formalidad y rito, lo cual no deja de ser significativo, porque fue un acto con un alto contenido real y simbólico, que develó el predominio del poder ejecutivo en su conjunto –el presidente y sus secretarios de Estado– en el orden de sucesión y en la organización política del país.

Sin embargo, con la llegada de Carlos Salinas de Gortari al poder, tanto la sucesión presidencial como los vínculos entre el titular del ejecutivo y los actores campesinos, quienes habían sido la principal base de sustentación de los regímenes gubernamentales instituidos desde el triunfo del conflicto armado de 1910, entraron en una reorganización de tal magnitud que México se encuentra inmerso en un proceso en el que aún resulta difícil precisar su composición, más allá de la patente destrucción y desarticulación de los principios y alianzas que habían regido al país por casi una centuria, pues en los albores del siglo XXI, todavía no se aprecia un procedimiento que permita establecer una secuencia o algún orden de continuidad en el acceso a la primera magistratura del gobierno, ni tampoco se ha consolidado un nuevo

ordenamiento gubernamental, porque las relaciones entre el ejecutivo y los actores campesinos, al igual que sus obligaciones y prerrogativas, parecen estar en una etapa de readecuación aún inconclusa, porque en política, los movimientos que se siguen a la toma de decisiones siguen un ritmo mucho más pausado, de manera que las alteraciones del conjunto y sus alcances sociales, tienen un efecto gradual y paulatino, como claramente pudo observarse en la redistribución de las tierras que tuvo lugar durante el siglo que concluyó hace ya una década.

En las postrimerías del siglo XX, México experimentó profundos cambios en dos de los cimientos medulares con los que se había organizado políticamente al país, los cuales todavía se remontaban a las causas y lazos más sentidos de la revolución y del Estado nacional surgido de ese movimiento, pues aludían a las alianzas que habían garantizado la continuidad, estabilidad y el carácter constitucional de los diferentes ejercicios de gobierno, ya que involucraron la legitimidad en la sucesión presidencial y la administración y distribución de las riquezas —en particular la de la tierra—, dos de los asuntos nodales sobre los cuales México había logrado construir una nación soberana e independiente; por ello, su desmantelamiento socavó fundamentos esenciales de la organización gubernamental, donde se destruyeron las prácticas, tradiciones y leyes —escritas o no— que daban cohesión política, a la vez que ordenaban jerárquicamente a los actores respecto a la distribución de los bienes comunes provistos por la tierra.

A partir del desempeño presidencial de Carlos Salinas de Gortari, se consumó la destrucción de los preceptos que regían al país como un Estado nacional, los cuales sufrieron una fuerte ruptura, pues a la vez que se modificaron las disposiciones legislativas que regulaban la administración y distribución de las riquezas comunes inherentes a las tierras, se cancelaron los compromisos políticos y sociales del titular del poder ejecutivo con los actores campesinos de extracción popular y, por consiguiente, la superficie agropecuaria nacional entró en una nueva etapa de redistribución, pero ahora serían las tierras de la propiedad social las que serían objeto de repartición.

Así, el panorama que el sexenio salinista legó en el campo fue francamente devastador. Para comenzar, las reformas al artículo 27 constitucional de 1992 dieron por terminado el reparto agrario, es decir, suprimieron la obligación constitucional del presidente de la república de adjudicar tierras al campesinado, acabando de un solo golpe con la legendaria alianza instituida entre los regímenes presidenciales posrevolucionarios y los actores

campesinos, ya que desde esa fecha, el titular del ejecutivo dejó de tener el compromiso y la facultad de entregar tierras a los campesinos solicitantes. Esta reforma fue una de las más drásticas y concluyentes, dado que disolvió el pacto político que, con altibajos y vaivenes, se había conservado desde la promulgación de la Carta Magna de 1917, pues el reparto agrario fue una acción de gobierno que nunca dejó de llevarse a cabo y, sin excepción, todos los presidentes repartieron vastas extensiones entre el campesinado. Así, cuando se presentó la iniciativa salinista para reformar la legislación agraria, los núcleos campesinos poseían y explotaban más de la mitad del territorio nacional (103.2 millones de has. frente a 196.4 de la superficie total del país), de modo que con esta medida se daba un vuelco en la distribución de las riquezas y en las alianzas políticas fundadas a resultas de la revolución.

Desde la aprobación de las reformas de 1992, el presidente de la república dejó de ser la máxima autoridad agraria y el Tribunal Superior Agrario se instituyó como la nueva instancia encargada de procurar justicia en materia de tierras; este hecho es de suma importancia porque hasta antes de la reforma, las disputas por la tierra eran cuestiones concernientes a la justicia social, donde se anteponían las necesidades campesinas, mientras que desde esa fecha pasaron a ser objeto judicial, litigios que habrían de resolverse mediante la celebración de juicios, como si fueran conflictos entre particulares. Por consiguiente, al tiempo que la redistribución de las tierras se judicializó, el presidente perdió facultades para solucionar los conflictos agrarios y disponer de estas riquezas –como había ocurrido desde el triunfo de la revolución– porque la entrega de tierras, la creación de nuevos centros de población, así como la ampliación de los ya existentes, dejaron de ser atribuciones del titular del ejecutivo, en tanto que el reparto agrario dejó de ser una prerrogativa para los campesinos y una obligación del presidente en funciones.

Suprimir el reparto agrario significó echar abajo el principal compromiso gubernamental con los actores campesinos de origen popular, lo cual marcó un viraje en las funciones del ejecutivo, porque su actividad quedó circunscrita a reglamentar el aprovechamiento de las tierras sujetas a los tres regímenes de propiedad reconocidos en la constitución –ejidal, comunal y privado– instituyéndose en su garante. Si bien, discursivamente, las enmiendas salinistas al 27 constitucional promovieron el respeto a esas tres formas de propiedad, en realidad, su concepción partió de principios enarbolados por los propietarios particulares –retomando los preceptos del liberalismo del siglo XIX– pues de ellos provino el reclamo que exigía protección a sus tierras y libertad para disfrutar de sus bienes. Esta noción también se aplicó a las tierras

sujetas al régimen de propiedad social, porque el eje de la argumentación que impulsó la parcelación y privatización de estas tierras, se sustentó en exaltar la libertad individual de ejidatarios y comuneros para decidir sobre el destino que quisieran conferirle a sus bienes, liberalizando su uso dentro de una lógica comercial.

Con esta vía se intentó dotar de otra significación el tradicional y arraigado lema campesino condensado en las demandas de *tierra y libertad*, que aludía a la redistribución de las riquezas, así como a la disolución de las relaciones de peonaje y servidumbre prevalecientes en las haciendas, y no a la libertad para realizar operaciones comerciales de compraventa, o de cualquier otro tipo, para hacer negocios con la tierra, lo cual en todo caso corresponde a una exigencia de los partidarios del régimen privado de propiedad, a la que se ajustó el discurso gubernamental que justificó la orientación política de esta reforma, al esgrimir un principio de carácter individual, donde ante todo se ponderó la libertad particular de los ejidatarios y comuneros para modificar el aprovechamiento de sus tierras, eximiéndolos de la responsabilidad social de coadyuvar con la alimentación del país y la provisión de insumos para la industria, pues que ya no estarían obligados a explotarla directamente, sino que, parceladas y privatizadas sus tierras, podrían emprender diversos negocios a fin de obtener beneficios a título individual, al haberse flexibilizado la utilización de sus tierras.

La reforma al artículo 27 constitucional y la promulgación de todo un nuevo marco legislativo en materia agraria, representaron acciones de gobierno que propiciaron la integración de México a un mundo globalizado donde impera la libre circulación de capitales y mercancías, incluidas también ahora, las tierras de la propiedad social, que fueron a las que se les eliminó la prohibición de comercializarlas o de aprovecharlas con fines distintos a los de su explotación personal y directa. Con estas medidas se abandonaron los preceptos nacionalistas y los fundamentos políticos de la administración pública que apuntaban hacia la satisfacción de las necesidades de alimentación, así como a la coexistencia de las distintas formas de organización de la propiedad, de manera que los titulares del poder ejecutivo abdicaron de la función social que venían cubriendo desde principios de siglo, porque la administración y distribución de las tierras iban más allá de los intereses legítimos de los particulares y se extendían a una amplia gama de población campesina, la cual en términos generales no se rige por una lógica comercial, sino que obedece a otra cosmovisión, a una distinta tradición política y cultural, así como a los compromisos que venían del pacto que quedó plasmado en la Carta Magna de

1917, donde se establecieron las reglas con las que se había administrado el país hasta entonces, integrando a los diferentes actores campesinos y sus respectivas formas de propiedad, en una mezcla donde se promovió su coexistencia.

Si bien el 27 constitucional ya había tenido varias reformas y reajustes, la enmienda salinista fue la que eliminó todos los obstáculos que impedían la parcelación y privatización de las tierras ejidales y comunales, dando entrada de lleno a una dirección política que desplazó los rasgos nacionalistas y los criterios de justicia social, por criterios, presuntamente de carácter técnico, donde prevalece la eficiencia productiva y la libre competencia, que son baluartes impulsados por los partidarios de la globalización, lo cual significó eliminar diversas acciones públicas orientadas a subsidiar y fomentar la producción agropecuaria nacional, considerando las distintas formas de organización de la propiedad

Así, junto a los cambios legislativos que suprimieron el reparto e indujeron la privatización de las tierras de la propiedad social, las políticas públicas hacia el campo se distinguieron por la desregulación estatal en diversas actividades, entre ellas, el retiro gubernamental del control de precios; la venta de empresas paraestatales que apoyaban al sector rural con la producción y comercialización; la restricción del crédito y seguros agropecuarios, así como la apertura comercial, con lo cual se dejó a los campesinos en una clara desventaja para competir con los grandes capitales del exterior, pues se enfrentaban a ellos francamente desprovistos, de modo que la intención subyacente era orillar a los campesinos a realizar algún tipo de transacción con sus tierras y para ello la reforma les ofrecía una amplia gama de posibilidades.

Desde principios de los 80, pero muy especialmente a partir del sexenio salinista, el desempeño público hacia el campo constituyó el punto de quiebre en la relación del gobierno federal y los actores campesinos, pues mientras que antes éstos eran considerados como el motor del progreso nacional que apoyó la industrialización del país, en la estrategia neoliberal de gobierno los campesinos pasaron a ser productores ineficientes, obstáculos a la modernidad y causa del atraso y la pobreza rural, con lo cual se dio un cambio esencial en los lazos, la jerarquía y la importancia de los actores campesinos en el ordenamiento gubernamental. De ser la base de sustentación política y económica del país, los campesinos pasaron a ser tratados como indigentes a quienes se ofreció ayuda asistencial con programas como PRONASOL o sus variantes posteriores, o bien, su otra disyuntiva era involucrarse en diversos

agronegocios -apostando de algún modo su tierras- los cuales, presuntamente, les abrirían la posibilidad de proyectarlos a nivel mundial, prometiéndoles un paraíso comercial y *terrenal*.

Así, mientras que la mayor parte del siglo estuvo vigente la divisa campesina que estipuló que *la tierra es de quien la trabaja*, en la perspectiva neoliberal que canceló los principios del Estado nacional, ese lema parece resurgir bajo la noción de *la tierra es para quien sea competitivo* y esté en condiciones de aprovechar las ventajas comerciales que ofrece el exterior, porque la producción para el consumo interno dejó de ser una prioridad nacional.

La destrucción de la organización política tuvo también origen en la disolución de las normas, usos y costumbres que regulaban el ascenso a la presidencia del país, pues con el mandato de Carlos Salinas de Gortari se puso fin, sin duda, a la constitucionalidad del gobierno y a las sucesiones presidenciales ordenadas, lo cual dañó fatalmente la disposición política de México, porque en un régimen autocrático como el nuestro, las alteraciones y cambios del hasta entonces actor central del gobierno, necesariamente afectaron a todo el país. Así, de entrada, Salinas asumió la titularidad del poder ejecutivo entre la suspicacia, incertidumbre y falta de credibilidad en los resultados electorales ante la insólita “caída” del sistema de cómputo, lo que marcó la ilegitimidad de su gestión, porque se rompió el pacto constitucional que exigía la ratificación pública como una condición donde se reafirmaba el acuerdo mediante el cual los ciudadanos delegaban esa responsabilidad en aquel que desempeñaría la máxima instancia del gobierno.

Este hecho abrió camino en la historia política de México para que el presidente accediera al poder sin la clara aprobación de la población, a través de artilugios cibernéticos, el control de las estructuras gubernamentales, la represión, el uso de las fuerzas armadas e, incluso, el asesinato como los mecanismos que permitieron su imposición, lo cual a todas luces destruyó la connotación social que legitimaba la investidura presidencial, en la medida en que se puso en entredicho la dignidad y probidad del máximo órgano de gobierno del país, pues se asumió la presidencia sin el capital político ni la autoridad moral que significa obtener un incuestionable triunfo electoral, aunque, con el tiempo, Salinas sí logró cierta legitimación.

Pero si el arribo de Salinas a la titularidad del ejecutivo había sido evidenciado por la carencia inicial de reconocimiento público, su sucesión acabó por derribar cualquier vestigio que semejara un relevo gubernamental ordenado,

institucional, donde el presidente en turno poco a poco fuera cediendo el mando y desapareciendo de la escena política, para dar cabida al ungimiento del candidato oficial. Rompiendo esta tradición, Salinas indujo un malicioso y amañado juego político, donde transgredió el principio de la inmutabilidad en la designación del legado presidencial –suceso que sin duda selló el destino de Luis Donaldo Colosio–, fracturando la cohesión que histórica y tradicionalmente venía gestándose alrededor del candidato oficial, quien según las leyes y la costumbre, habría de ser ratificado en las urnas legitimando su propio gobierno y la designación del presidente saliente.

En términos del ordenamiento político, el asesinato de Colosio nos retrocedió a los años veinte, cuando las luchas internas entre la élite gobernante se dirimían a balazos, fuera de cauces institucionales, terminando con la etapa de estabilidad que desde 1934 se había instaurado en el país. Así, con el último relevo gubernamental del siglo, terminó, también, la etapa en la que el presidente en funciones seguía una escrupulosa disciplina en la transmisión de la investidura presidencial, porque entre 1934 y 1994, durante diez ejercicios gubernamentales consecutivos, México mantuvo lo que denominé el *heredato* sexenal de gobierno, donde los titulares del poder ejecutivo concluyeron sus respectivos encargos y efectuaron sus remplazos sin que mediaran magnicidios, como había sucedido en los años de mayor efervescencia, con los asesinatos de Madero, Carranza y Obregón –cuando el naciente régimen aún no había logrado consolidarse– y como de nueva cuenta aconteció en las postrimerías del siglo, lo que habría de dar lugar a una segunda designación presidencial, en esta ocasión, a favor de Ernesto Zedillo.

Con el gobierno de Ernesto Zedillo, concluyeron, al mismo tiempo, el orden de sucesión que concedía el privilegio de acceder a la silla presidencial a uno de los secretarios de Estado del presidente saliente y un periodo de 70 años cuando México estuvo gobernado por titulares del ejecutivo que procedieron de las filas del Partido Revolucionario Institucional (PRI) o de sus predecesores directos, por lo que, al comenzar el siglo XXI, el país entró a un nuevo ciclo en el que el titular del ejecutivo ya no tuvo ninguno de esos dos orígenes.

Desde finales del siglo XX, el presidente de la república ha perdido autoridad y ha dejado de ser el referente político, el eje de cohesión que fundaba su jerarquía en la superioridad de sus acciones, virtudes, valores o méritos y, gradualmente, ha ido disminuyendo sus facultades y capacidad de convocatoria política. Si bien el deterioro en el ejercicio de la autoridad



presidencial ya venía gestándose desde varias décadas atrás cuando hubo acontecimientos que dejaron cicatrices e hicieron patente su decadencia, tales como el enriquecimiento injustificado de los funcionarios públicos, el nepotismo y autoritarismo, así como el uso de la fuerzas del orden en contra de algunos sectores de la población que demandaban mayor participación política, el sexenio de Carlos Salinas de Gortari trazó un hito, porque desde entonces, el mandato presidencial entró en una escalada donde se acentuaron la injusticia, la inseguridad, la corrupción, la falta de legitimidad, una extrema desigualdad en la distribución de las riquezas, así como la desintegración del tejido social y de las alianzas políticas, entre otros muchos males que parecen no tener límite, pero que se han extendido a todo lo largo y ancho del país, dado que en las últimas gestiones de gobierno se perdió de vista el interés común y la justicia, el bien político por excelencia, el fin propio de todo Estado nacional que mercedamente se asuma y sea reconocido como tal. Durante el siglo XX entonces, México atravesó por un apasionante recorrido en el que se aprecia el nacimiento y la caída de un Estado nacional, en tanto que en los albores del siglo XXI, el país se encuentra inmerso en una proceso de reestructuración cuyos resultados aún no están del todo definidos, porque el arraigo a la tierra, el sentido de comunidad, la historia, las tradiciones y vivencias, han sido factores que han jugado contra el proyecto neoliberal, aunque el tiempo ya lo dirá.

## Epílogo

Al concluir esta investigación, aparecieron los resultados del IX Censo Ejidal y del VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal, correspondientes a los levantamientos del año 2007, mismos que habían generado singular expectación, pues desde 1991 no se habían vuelto a realizar ambos censos a la vez, con lo cual finalizaba un largo periodo en el que el país estuvo privado de información completa sobre la situación agraria y la producción agropecuaria nacional; asimismo, a tres lustros de los cambios legislativos al artículo 27, esos resultados adquirirían mayor significación, ya que en ellos se revelarían cambios en la administración y distribución de las tierras como consecuencia de la aprobación de dichas reformas. En razón de lo anterior, decidí incluir estas últimas páginas para actualizar la información estadística disponible y analizar brevemente algunos de sus resultados, los cuales confirmaron las tendencias expuestas en esta investigación.

Como punto de partida, el Censo Ejidal de 2007 suprimió la información particular de *ejidos* y *comunidades agrarias*, porque los resultados de esos dos regímenes de propiedad sólo se presentaron agrupados, de manera que únicamente es posible hacer comparativos sobre la *propiedad social* en su conjunto y ya no es factible hacer un seguimiento del estado que mantuvieron estas formas de propiedad y sus respectivos actores políticos, pues los datos no arrojaron información específica sobre cuántos ejidos y comunidades existían en el país, ni qué superficies ocuparon cada uno.

Esta forma de presentar la información omitió algunas de las especificidades existentes en la organización y las leyes agrarias que rigen a ejidos y comunidades, lo cual tiene implicaciones de carácter político, porque, de nueva cuenta, tal y como había sucedido durante la mayor parte del siglo XX, México dejó de disponer de información propia sobre los grupos étnicos o comunidades indígenas, quienes componen uno de los sectores más marginados del país, haciendo patente el desdén gubernamental hacia estos actores políticos en su singularidad, no obstante que, según señaló el último conteo poblacional, los descendientes de los pobladores originales de estas tierras todavía representan casi el 10% de la población nacional.

La falta de diferenciación de esos dos regímenes de propiedad conlleva a algunas imprecisiones en los resultados censales, ya que al presentar la información estadística de manera unificada, las diferencias y matices entre estas dos formas de organización de la propiedad acaban por desvanecerse y

los datos censales dejan de ser un referente inequívoco de información, cuando la legislación estipula preceptos diferentes para ejidos y comunidades agrarias. Así, por ejemplo, conforme a las leyes agrarias vigentes, sólo las tierras de las comunidades conservan el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable –siempre que no participen en una asociación comercial–, mientras por acuerdo de la asamblea, las superficies ejidales–tanto de uso común como parceladas– sí pueden venderse, convertirse en propiedad privada e integrarse a la constitución de una sociedad comercial, entre otros usos; sin embargo, el censo ejidal de 2007 alude a los ejidos y comunidades que optaron por el dominio pleno, cuando esta disposición sólo es aplicable a los primeros, de manera que tales resultados son imprecisos, porque el universo de los núcleos de población que caen dentro de este rubro se cuantificó equivocadamente.

Por otro lado, según la información oficial, desde la aprobación de las reformas al 27 constitucional, las superficies agrupadas bajo el régimen de propiedad social no disminuyeron, antes tuvieron un ligero aumento. Para 1991 ejidatarios y comuneros poseían y usufructuaban un total de 103.2 millones de has., cifra que se elevó a 105 y 105.9 millones en 2001 y 2007, respectivamente<sup>1</sup>, por lo que el modesto incremento registrado, (2.7 millones en 16 años) correspondió a las resoluciones judiciales dictadas por los tribunales agrarios en favor de los núcleos campesinos, pues el reparto agrario ya se había dado por concluido. Estos datos son ciertamente cuestionables, porque en ellos se incluyeron las tierras que cambiaron de régimen y modificaron su posesión y uso, en cuyo caso tales superficies debieron ser contabilizadas por el Censo Agropecuario y no por el Censo Ejidal, en tanto que las mismas dejaron de formar parte de los bienes pertenecientes a los núcleos de población.

De acuerdo a la información censal, la propiedad privada, por su parte, tampoco experimentó mayores cambios en su extensión, porque mientras que el censo de 1991 registró una superficie de 70.5 millones de hectáreas, el siguiente referente censal, el del año 2007, la ubicó con un total de 70'014,723 has., de modo que las tierras sujetas al régimen privado de propiedad se han mantenido estables, casi sin alteración por cerca de 40 años, pues el censo de

---

<sup>1</sup> *Resumen Nacional. Resultados Definitivos del VII Censo Ejidal 1991*, p. 14 y versión magnética, tabulado 01; *Resultados del VIII Censo Ejidal 2001*, versión magnética, cuadro 01; *Resultados Definitivos del IX Censo Ejidal 2007*, versión magnética, cuadro 1.

1970 reportó una superficie privada de 69.7 millones de hectáreas<sup>2</sup>, así que sus variaciones no alcanzaron ni siquiera un millón de has., lo cual confirma que los propietarios particulares han gozado de protección gubernamental y por ello sus propiedades no han sufrido afectación en casi cuatro décadas. Si bien, supuestamente, las superficies totales de las propiedades privada y social casi no se modificaron, en su organización interna, ejidos y comunidades agrarias sí registraron transformaciones significativas en la administración y distribución de sus bienes, como se expone a continuación.

En 1991, la *superficie parcelada* de la propiedad social alcanzó los 27.7 millones de has., diez años más tarde, en 2001, se ubicó en 34.4 millones y, para 2007, perdió terreno al situarse en 33.6 millones de has. Por el contrario, la *superficie no parcelada* sostuvo exactamente la tendencia inversa, ya que en 1991 alcanzó su tope máximo con 75.4 millones de has., mientras que 10 años después se redujo a 70.3 y, en el censo de 2007 la ganó un poco de superficie al ubicarse en 70.6 millones de hectáreas<sup>3</sup>. Así, entre 1991 y 2007, los censos ejidales registraron un incremento en las superficies parceladas, del 27 al 32%, lo cual significó que en el aprovechamiento de las tierras ejidales y comunales creció la propensión a individualizar su explotación, aunque las tierras siguen siendo de posesión común y perteneciendo al ejido o la comunidad. Estos datos no hacen sino confirmar que las reformas legislativas promovieron gradualmente la parcelación y la explotación individual de las tierras ejidales y comunales.

En cuanto al cambio de régimen de propiedad, los resultados censales de 2007 también revelaron importantes afectaciones en la extensión y organización de las superficies ejidales, pues transcurrida una década de las enmiendas al 27 constitucional, el censo de 2001 consignó que el total de tierras ejidales que cambiaron al régimen de *dominio pleno* o propiedad privada, sumaron casi 1 millón de has., mientras que tan sólo 6 años más tarde, en 2007, esta cifra se elevó hasta alcanzar 4.6 millones<sup>4</sup>, de manera que esas superficies dejaron de pertenecer al ejido y se convirtieron al régimen privado de propiedad, es decir, en el patrimonio particular de los ejidatarios que optaron por separar su

---

<sup>2</sup> *Resultados Definitivos del VII Censo Agrícola-Ganadero 1991*, cuadro 5B, p. 14; *Censo Agropecuario 2007, VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal*, versión magnética, cuadro 4, 2009; *V Censo Agrícola-Ganadero y Ejidal 1970*, cuadro 7, p. 41.

<sup>3</sup> *Resumen Nacional. Resultados Definitivos del VII Censo Ejidal 1991*, cuadro 1A, p. 14 y versión magnética, tabulado 01; *Resultados del VIII Censo Ejidal 2001*, versión magnética, cuadro 01; *Resultados Definitivos del IX Censo Ejidal 2007*, versión magnética, cuadro 1.

<sup>4</sup> *Resultados del VIII Censo Ejidal 2001*, versión magnética, cuadro 38; *Resultados Definitivos del IX Censo Ejidal 2007*, versión magnética, cuadro 37.

parcela del régimen ejidal, lo que significa que la propiedad social sufrió una reducción, aunque los resultados censales no lo contabilizaron así<sup>5</sup>, porque siguieron siendo contempladas dentro de la propiedad social, cuando legalmente, al menos esas 4.6 millones de has., adquirieron un carácter privado y por ello debieron ser restadas de la superficie social y sumadas a la propiedad privada. Junto con las tierras, los núcleos ejidales perdieron cohesión interna, porque sus superficies poco a poco se han ido desagregando y subdividiendo, como lo confirman las cifras anteriores así como el aumento en el número de ejidos donde hubo modificaciones en la titularidad de las tierras, porque mientras que el censo de 2001 registró un total de 3,389 ejidos en los que hubo cambio de régimen a dominio pleno, para 2007 estos movimientos involucraron a 5,914 ejidos<sup>6</sup>.

Además de la parcelación de las tierras y su conversión definitiva al régimen privado de propiedad, las superficies ejidales también presentaron actividades relacionadas con la compraventa de terrenos, ya fuera entre los mismos ejidatarios, vecinados o con personas ajenas al núcleo ejidal. En este rubro, los resultados censales arrojaron, asimismo, indicios que descubren una manifiesta propensión a privatizar los bienes ejidales, porque de acuerdo al censo de 2001, en el país había un total de 30,305 propiedades sociales y de ellas 19,202, equivalentes al 63%, registraron movimientos de compraventa de tierras, en tanto que, para 2007, el censo consignó un total de 31,514 ejidos y comunidades, de los cuales en poco más del 66%, esto es, en 20,989 hubo transacciones relacionadas con su comercialización. Este último censo señaló que las tierras ejidales vendidas en los últimos 10 años abarcaron una extensión de 3 millones de hectáreas<sup>7</sup>, cifra que añadida a las otras estrategias de privatización, reafirmó la tendencia que apuntó hacia la descomposición de las tierras organizadas bajo las dos modalidades de la propiedad social.

Las enmiendas salinistas en materia agraria autorizaron, de igual forma, que las tierras comunales y ejidales –tanto de uso común como parceladas– pudieran destinarse a la constitución de sociedades mercantiles, en cuyo caso

---

<sup>5</sup> El glosario del censo ejidal de 2007 define *dominio pleno* como: “Procedimiento administrativo, derivado de una decisión expresa de la Asamblea, mediante el cual se formaliza el cambio del régimen de tenencia de superficies ejidales o comunales al de propiedad privada.” En razón de ello estas superficies no deberían ser consignadas en el censo ejidal, porque al pasar al régimen privado de propiedad ya no forman parte de la propiedad social, sino que estrictamente son materia del censo agropecuario que contabiliza estos bienes *Resultados Definitivos del IX Censo Ejidal 2007*, versión magnética, glosario censo ejidal.

<sup>6</sup> *Resultados del VIII Censo Ejidal 2001*, versión magnética, cuadro 38; *Resultados Definitivos del IX Censo Ejidal 2007*, versión magnética, cuadro 37.

<sup>7</sup> *Resultados del VIII Censo Ejidal 2001*, versión magnética, cuadro 39; *Resultados Definitivos del IX Censo Ejidal 2007*, versión magnética, cuadro 38.

las mismas pasarían a formar parte de los activos de las asociaciones y dejarían de ser patrimonio del núcleo de población o de los ejidatarios y comuneros, quienes a cambio recibirían las acciones equivalentes a su valor. Esta reforma fue una de las más radicales, pues por primera vez se permitió el establecimiento de agronegocios, es decir, la fundación de asociaciones para la producción, industrialización y comercialización de productos agropecuarios, lo cual dimensionó al campo en una lógica empresarial, con miras, presumiblemente, a facilitar las inversiones privadas en el campo y favorecer la explotación de las tierras a gran escala para hacerlas más rentables y abaratar los costos de producción.

En el rubro de las sociedades comerciales, el censo ejidal de 2007 también registró cambios sustantivos en las tierras de la propiedad social, pero los resultados oficiales tampoco reflejaron una reducción en su superficie ni especificaron la extensión involucrada en ello. Los resultados reportados, ni siquiera dentro de la lógica gubernamental pueden considerarse alentadores, porque a una década de la reforma, en 2001, el censo asentó la existencia de 340 sociedades mercantiles, mientras que en 2007 esta cifra se desplomó para situarse en 189 asociaciones<sup>8</sup>, equivalentes apenas al 55% de las existentes 6 años atrás, de manera que la estrategia pública para impulsar el desarrollo y el crecimiento agropecuario mediante esta vía, mostró un rotundo fracaso, pues el 45% de sociedades comerciales constituidas con este fin fueron disueltas, no sin dejar huellas y estragos en la reorganización y reasignación de las tierras involucradas en la constitución de esas mismas sociedades.

Este no es el único indicador que muestra un profundo deterioro en las organizaciones y asociaciones del campo, pues también las uniones de ejidos y comunidades agrarias, así como las asociaciones rurales de interés colectivo (ARIC), que eran las sociedades en las que venían agrupándose ejidatarios y comuneros, tuvieron una drástica reducción. Así, para 1991 en México existían 12,843 *uniones de ejidos*, en 2001, éstas se redujeron en un 50% al únicamente contabilizar 6,426 y, para 2007, las uniones de ejidos se mantuvieron más bien estancadas al ubicarse en 6,547. La situación de las ARIC es aún peor: para 1991 se registraron 2,366 asociaciones de este tipo, para los siguientes diez años apenas y sobrevivieron 928, equivalentes al 39%

---

<sup>8</sup> *Resultados del VIII Censo Ejidal 2001*, versión magnética, cuadro 34; *Resultados Definitivos del IX Censo Ejidal 2007*, versión magnética, cuadro 35.

y, en el año 2007 se apreció un ligero repunte con 1,182, con lo que apenas y lograron obtener un nivel equivalente al 50% de las existentes en 1991<sup>9</sup>.

Por otro lado, tomando como referencia el número de ejidos y comunidades agrarias que no estaban integradas en ningún tipo de asociación, el panorama es igualmente desolador, porque en el año 1991, los ejidos y comunidades sin participación en organizaciones productivas o comerciales ascendió a 16,164; en 2001 fueron 17,785 y, seis años más tarde, dieron un salto al ubicarse en 20,657. Así, entre 1991 y 2007, los núcleos campesinos que no tuvieron forma alguna de asociación respecto al total de las propiedades sociales pasaron del 53 al 65%<sup>10</sup>.

Respecto a la superficie de las unidades de producción agropecuaria, el Censo Agrícola Ganadero y Forestal de 2007, también registró algunos resultados que pusieron de manifiesto la decadencia y el abandono imperante en el campo, a partir de la política neoliberal que ha regido los destinos del país en las últimas décadas.

Conforme al censo agropecuario de 1991, las unidades de producción rural donde se incluyen los tres regímenes de propiedad –ejidos, comunidades agrarias y propiedades privadas– abarcaron una superficie de 108.3 millones de has., de las cuales 91.4 millones registraron algún tipo de actividad agropecuaria o forestal, mientras que las restantes 16.9 millones no tuvieron actividad de este tipo al momento del levantamiento censal. Por su parte, el censo de 2007 tuvo una ligera ampliación en la superficie total de las unidades de producción, la cual se ubicó en 112.7 millones de has., aunque de ellas, sólo 68.8 millones registraron actividad, mientras que las superficies que no tuvieron actividad productiva se elevaron a 43.9 millones de has., exhibiendo un elevado crecimiento. A continuación presento una gráfica donde se ilustran estos cambios<sup>11</sup>.

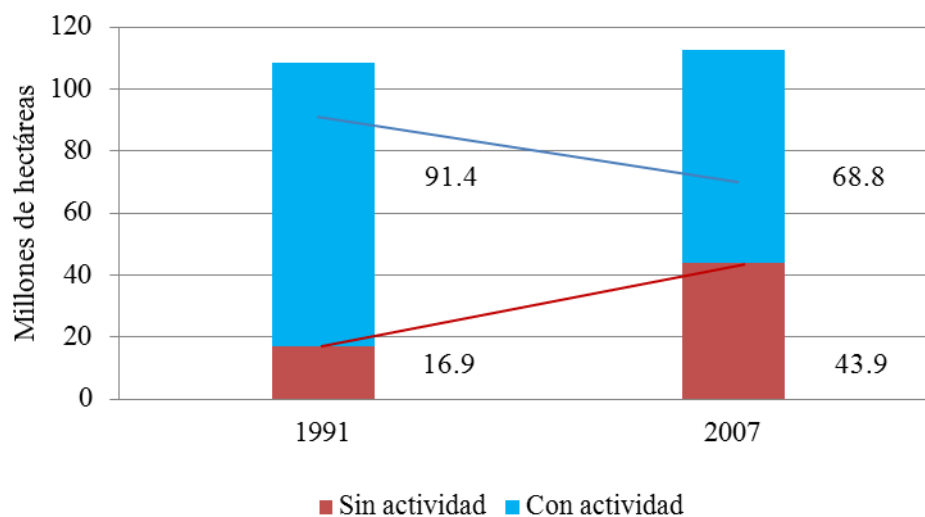
---

<sup>9</sup> *Resumen Nacional. Resultados Definitivos del VII Censo Ejidal 1991*, cuadro 22, p. 48; *Resultados del VIII Censo Ejidal 2001*, versión magnética, cuadro 30; *Resultados Definitivos del IX Censo Ejidal 2007*, versión magnética, cuadro 32.

<sup>10</sup> *Idem.*

<sup>11</sup> *Resultados del VIII Censo Ejidal 2001*, versión magnética, cuadro 39; *Resultados Definitivos del IX Censo Ejidal 2007*, versión magnética, cuadro 38.

*Gráfica 14*  
*Comparativo superficies con y sin actividad agropecuaria y forestal*  
*1991-2007*



VII Censos Agrícola, Ganadero, 1991 y IX Censo Agrícola, Ganadero y Forestal, 2007.

Como se aprecia en la gráfica, en 16 años, la superficie total de las unidades de producción tuvieron una expansión de 4 millones de has.; sin embargo, en ese mismo periodo las unidades de producción que no registraron actividad agropecuaria o forestal tuvieron un enorme aumento, porque mientras que en 1991 esas superficies correspondieron al 15.6%, para 2007 esa proporción se elevó hasta alcanzar el 39%. Por el contrario las superficies que sí registraron alguna de estas actividades se redujeron sustantivamente del 84.4% en 1991, al 61%, en 2007. Estas cifras son francamente preocupantes, porque vastas extensiones del territorio nacional destinadas a la producción alimentaria y la provisión de insumos para la industrialización se mantuvieron ociosas, sin presentar algún tipo de actividad, en tanto que la población nacional siguió creciendo, lo cual revela que el proyecto neoliberal con el que presumiblemente se impulsaría el crecimiento agropecuario exhibió un decisivo fracaso, porque se dejaron de explotar grandes extensiones de tierra y México se alejó cada vez más de la autosuficiencia alimentaria.

Los resultados de los censos ejidal y agropecuario de 2007 no pudieron ocultar la situación de abandono y decadencia extendidos en el campo mexicano, particularmente en lo que respecta a ejidatarios y comuneros, desde que fueron implementadas las últimas reformas constitucionales y el cambio de dirección política promovido durante el sexenio de Salinas de Gortari y continuado en las siguientes tres administraciones gubernamentales, porque hicieron patente



la desarticulación y destrucción de las organizaciones productivas de los campesinos y porque en ellos se descubre la clara intencionalidad política de destruir las propiedades sociales, así como procurar la preeminencia de los intereses particulares, que se convirtieron en el principal foco de atención gubernamental.

Por otro lado, los resultados definitivos del censo agropecuario 2007 únicamente reportaron la superficie total ocupada por el régimen privado de propiedad (70.4 millones de has.), en ninguno de sus 133 cuadros se presentó información en cuanto al número de propiedades privadas existentes en el país ni se mencionó el número de propietarios particulares. Asimismo, en los resultados definitivos de ese mismo censo, ya no se consignó la clasificación de la propiedad privada conforme a los diferentes grupos de superficie, según la extensión de los predios, como se venía realizando desde el primer censo realizado en 1930, de manera que el último censo dejó de aportar información específica sobre el estado particular que guardó la propiedad privada, dado que no proporcionó información detallada sobre la extensión y el número de predios particulares, lo que quiere decir que dejamos de conocer cómo se distribuyeron y organizaron las tierras sujetas a este régimen de propiedad. Semejante hecho tiene severas implicaciones políticas, pues al eliminar las diferencias existentes dentro del universo de las tierras privadas, dejamos de saber, por ejemplo, si hay o no concentración de tierras; si las propiedades privadas aumentaron o disminuyeron; si los predios de mayor extensión redujeron, conservaron o incrementaron sus superficies, lo mismo para cada uno de los demás grupos de superficie en los que se dividía a las propiedades particulares.

Por lo demás, puesto que el censo agropecuario de 2007 no proporcionó información específica sobre la propiedad privada, lamentablemente, no me posible presentar algún tipo de continuidad en el análisis de este régimen de propiedad, pues ya no aparecen los parámetros utilizados en esta investigación.

A la luz de esta investigación, los resultados definitivos de los censos ejidales y agropecuarios de 2007 resultaron cuando menos pobres y decepcionantes, sino es que amañados y oscuros, pues en ellos se vislumbra la clara intención política de ocultar el estado que guardaron las tierras agropecuarias del país, en sus tres modalidades: privada, ejidal y comunal, porque la presentación de la información es imprecisa e incompleta, de modo que, transcurridos tres lustros de las reformas constitucionales en materia de tierras y después de 16

años en los que no se levantaban ambos censos a la vez, en los resultados presentados se aprecia el esmero por esconder cómo se dio la distribución y organización de las tierras en el entorno rural.

## Anexos

### Anexo A. Comparativo artículo 27 constitucional

<b>Versión anterior a 1992</b>	<b>Reforma del 6 de enero de 1992</b>
<p data-bbox="220 411 773 789"><b>ARTICULO 27.</b> 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.</p> <p data-bbox="220 835 773 957">Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.</p> <p data-bbox="220 1050 773 1894">La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, 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. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras</p>	<p data-bbox="789 411 1341 789"><b>ARTICULO 27.</b> 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.</p> <p data-bbox="789 835 1341 957">Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.</p> <p data-bbox="789 1003 967 1045"><b><i>Reformado</i></b></p> <p data-bbox="789 1050 1341 1894">La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, 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. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras</p>

<b>Versión anterior a 1992</b>	<b>Reforma del 6 de enero de 1992</b>
<p>públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación</p>	<p>públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la selvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.</p>
<p>Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los</p>	<p>Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los</p>

<b>Versión anterior a 1992</b>	<b>Reforma del 6 de enero de 1992</b>
<p>componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas: los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrogeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.</p>	<p>componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas: los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrogeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.</p>
<p>Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su</p>	<p>Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su</p>

<b>Versión anterior a 1992</b>	<b>Reforma del 6 de enero de 1992</b>
<p>desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de limite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino; o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el ejecutivo federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de</p>	<p>desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de limite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino; o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el ejecutivo federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de</p>

<b>Versión anterior a 1992</b>	<b>Reforma del 6 de enero de 1992</b>
<p>propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los estados.</p> <p>En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el ejecutivo federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El gobierno federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias</p>	<p>propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los estados.</p> <p>En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el ejecutivo federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El gobierno federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias</p>

<b>Versión anterior a 1992</b>	<b>Reforma del 6 de enero de 1992</b>
<p>correspondientes se harán por el ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrogeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.</p>	<p>correspondientes se harán por el ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrogeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.</p>
<p>Corresponde también a la nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear solo podrá tener fines pacíficos.</p>	<p>Corresponde también a la nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear solo podrá tener fines pacíficos.</p>
<p>La nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a este, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a</p>	<p>La nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a este, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a</p>



<b>Versión anterior a 1992</b>	<b>Reforma del 6 de enero de 1992</b>
<p>doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos estados. La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirá por las siguientes prescripciones:</p> <p>I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la secretaria de relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud de lo mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.</p>	<p>doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos estados. La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirá por las siguientes prescripciones:</p> <p>I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la secretaria de relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud de lo mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.</p>

<b>Versión anterior a 1992</b>	<b>Reforma del 6 de enero de 1992</b>
<p>El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la secretaría de relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los poderes federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones;</p> <p>II. Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la nación concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispos, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto</p>	<p>El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la secretaría de relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los poderes federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones;</p> <p>II. Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la nación concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispos, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto</p>

<b>Versión anterior a 1992</b>	<b>Reforma del 6 de enero de 1992</b>
<p>religioso, pasarán desde luego de pleno derecho, al dominio directo de la nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la nación;</p>	<p>religioso, pasarán desde luego de pleno derecho, al dominio directo de la nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la nación;</p>
<p>III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediato o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole, podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o asociaciones religiosas ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio.</p>	<p>III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediato o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole, podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o asociaciones religiosas ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio.</p>
<p>IV. Las sociedades mercantiles por acciones, no podrán adquirir, poseer</p>	<p><i>Reformada</i> IV. Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de</p>

<b>Versión anterior a 1992</b>	<b>Reforma del 6 de enero de 1992</b>
<p>o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquiera industria fabril, minera, petrolera, o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados, fijarán en cada caso;</p> <p>V. Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos, sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su</p>	<p>terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.</p> <p>En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción xv de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.</p> <p>La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción;</p> <p>V. Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos, sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su</p>

<b>Versión anterior a 1992</b>	<b>Reforma del 6 de enero de 1992</b>
<p>objeto directo;</p> <p>VI. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y V, así como los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centros de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la república, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.</p> <p>Las leyes de la Federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o</p>	<p>objeto directo;</p> <p><i>Reformada</i></p> <p>VI. Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la república, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.</p> <p>Las leyes de la Federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o</p>

<b>Versión anterior a 1992</b>	<b>Reforma del 6 de enero de 1992</b>
<p>simplemente aceptado por el de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no este fijado en las oficinas rentísticas.</p> <p>El ejercicio de las acciones que corresponden a la nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada;</p> <p>VII. Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan</p>	<p>simplemente aceptado por el de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no este fijado en las oficinas rentísticas.</p> <p>El ejercicio de las acciones que corresponden a la nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada;</p> <p><b>Reformada</b></p> <p>VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para</p>

<b>Versión anterior a 1992</b>	<b>Reforma del 6 de enero de 1992</b>
<p>o que se les hayan restituido o restituyeren.</p> <p>Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se abocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial.</p> <p>La ley fijará el procedimiento breve conforme el cual deberán tramitarse las mencionadas controversias;</p>	<p>actividades productivas.</p> <p>La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.</p> <p>La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.</p> <p>La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.</p> <p>Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá</p>

<b>Versión anterior a 1992</b>	<b>Reforma del 6 de enero de 1992</b>
<p>VIII. Se declaran nulas:</p> <p>a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los estados, o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;</p> <p>b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las secretarías de fomento, hacienda o cualquiera otra autoridad federal,</p>	<p>ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción xv.</p> <p>La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariato ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.</p> <p>La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria;</p> <p>VIII. Se declaran nulas:</p> <p>a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los estados, o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;</p> <p>b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las secretarías de fomento, hacienda o cualquiera otra autoridad federal,</p>



<b>Versión anterior a 1992</b>	<b>Reforma del 6 de enero de 1992</b>
<p>desde el día primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población.</p> <p>c) Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los estados o de la federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquier otra clase, pertenecientes a núcleos de población.</p> <p>Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.</p> <p>IX. La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las</p>	<p>desde el día primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población.</p> <p>c) Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los estados o de la federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquier otra clase, pertenecientes a núcleos de población.</p> <p>Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.</p> <p>IX. La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las</p>

<b>Versión anterior a 1992</b>	<b>Reforma del 6 de enero de 1992</b>
<p>tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos;</p> <p>X. Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieran sido enajenados, serán dotados de tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, <i>sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten</i>, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.</p> <p>La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad o, a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo 3o. de la fracción XV de este artículo;</p> <p>XI. Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:</p>	<p>tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos;</p> <p>X. <i>Derogada</i></p> <p>XI. <i>Derogada</i></p>

Versión anterior a 1992	Reforma del 6 de enero de 1992
<p>a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.</p> <p>b) Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen.</p> <p>c) Una comisión mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales, y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado y en el Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen.</p> <p>d) Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.</p> <p>e) Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos;</p>	
<p>XII. Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores. Los gobernadores turnarán las solicitudes a las comisiones mixtas, las que sustanciarán los expedientes en plazo perentorio y emitirán dictamen; los gobernadores de los</p>	<p>XII. <i>Derogada</i></p>

<b>Versión anterior a 1992</b>	<b>Reforma del 6 de enero de 1992</b>
<p>Estados aprobarán o modificarán el dictamen de las comisiones mixtas y ordenarán que se dé posesión inmediata de las superficies que, en su concepto, procedan. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución.</p> <p>Cuando los gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fije la ley, se considerará desaprobado el dictamen de las comisiones mixtas y se turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal.</p> <p>Inversamente, cuando las comisiones mixtas no formulen dictamen en plazo perentorio, los gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión, que juzguen procedente;</p>	
<p>XIII. La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las comisiones mixtas, y con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informará al C. Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria;</p>	<p>XIII. <i>Derogada</i></p>
<p>XIV. Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o</p>	<p>XIV. <i>Derogada</i></p>

Versión anterior a 1992	Reforma del 6 de enero de 1992
<p>restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.</p> <p>Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>. Fenecido ese término, ninguna reclamación será admitida.</p> <p>Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se hayan expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas;</p> <p>XV. Las comisiones mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten.</p> <p>Se considerará pequeña propiedad</p>	<p>XV. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.</p> <p>Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.</p> <p>Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego</p>

<b>Versión anterior a 1992</b>	<b>Reforma del 6 de enero de 1992</b>
<p>agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación.</p> <p>Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o agostadero en terrenos áridos.</p> <p>Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destine al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.</p> <p>Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.</p> <p>Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad</p>	<p>por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.</p> <p>Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.</p> <p>Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.</p> <p>Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.</p> <p>Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se</p>

Versión anterior a 1992	Reforma del 6 de enero de 1992
<p>de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley;</p>	<p>destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora;</p>
<p>XVI. Las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual, deberán fraccionarse precisamente en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales, conforme a las leyes reglamentarias;</p>	<p>XVI. <i>Derogada</i></p>
<p>XVII. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural, y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) En cada Estado y en el Distrito Federal, se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo, o sociedad legalmente constituida.</li> <li>b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos, de acuerdo con las mismas leyes.</li> </ol>	<p>XVII. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones iv y xv de este artículo. El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria. Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo,</p>

<b>Versión anterior a 1992</b>	<b>Reforma del 6 de enero de 1992</b>
<p><i>c)</i> Si el propietario se opusiere al fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el gobierno local, mediante la expropiación.</p> <p><i>d)</i> El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos, a un tipo de interés que no excedan del 3% anual.</p> <p><i>e)</i> Los propietarios estarán obligados a recibir bonos de la deuda agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.</p> <p><i>f)</i> Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos. Cuando existan proyectos de fraccionamiento por ejecutar, los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en plazo perentorio.</p> <p><i>g)</i> Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno;</p>	<p>sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno;</p>
<p>XVIII. Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos</p>	<p>XVIII. Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos</p>



<b>Versión anterior a 1992</b>	<b>Reforma del 6 de enero de 1992</b>
<p>por los gobiernos anteriores desde el año 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación, por una sola persona o sociedad y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público;</p> <p>XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos, y</p>	<p>por los gobiernos anteriores desde el año 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación, por una sola persona o sociedad y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.</p> <p><b><i>Reformada</i></b></p> <p>XIX. Con base en esta constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos. Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de estos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el ejecutivo federal y designados por la cámara de senadores o, en los recesos de esta, por la comisión permanente. La ley establecerá un órgano para la</p>

<b>Versión anterior a 1992</b>	<b>Reforma del 6 de enero de 1992</b>
<p>XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, crédito, servicio de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.</p>	<p>procuración de justicia agraria, y</p> <p>XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.</p>

## Anexo B. Oficio de respuesta del INEGI

Oficio que me fue remitido por el Lic. Gerardo Elizarrarás Ríos, en respuesta a mi solicitud de información respecto a las razones por las que no se realizó el censo agropecuario del año 2001.



Oficio núm. 1.6.1/010  
INEGI.CNE.03.01

Dirección General de Contabilidad Nacional y  
Estadísticas Económicas.  
Dirección General Adjunta de Estadísticas Económicas



SECRETARÍA DE HACIENDA Y  
CRÉDITO PÚBLICO

Asunto: Solicitud de información del  
Censo Agropecuario.

**LIC. GERARDO ELIZARRARÁS RÍOS**  
Coordinador Estatal II D.F.  
Presente

Aguascalientes, Ags., 23 de abril de 2007

Con relación a su oficio 1.019/366/2007, le informo lo siguiente:

Como usted sabe, el Censo Agropecuario tiene dos componentes: 1) El Censo Agrícola Ganadero y Forestal y 2) El Censo Ejidal.

En este sentido, es pertinente recordar que en 2001 quedó pendiente el primero, pero se realizó el segundo. Los resultados del VIII Censo Ejidal están disponibles a través del Servicio de Atención a Usuarios del INEGI. Por otra parte el VIII Censo Agrícola Ganadero y Forestal, no se realizó en 2001, en virtud de que el presupuesto asignado fue sustantivamente inferior al presupuestado, de manera que los recursos disponibles eran insuficientes para el desarrollo del proyecto con los términos en que estaba planteado.

Así mismo, le informo que en 2001 no hubo Decreto Presidencial para su realización.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo

Atentamente  
Sufragio Efectivo. No Reelección  
El Director General Adjunto

DR. GERARDO LEYVA PARRA

GLP/GER/maço\*

**México cuenta con el INEGI**

Anexo C. Extensiones y predios de la propiedad privada por grupos de superficie

Grupos de superficie en hectáreas	1930		1940		1950		1960 *		1970		Grupos de superficie en hectáreas	1991	
	Predios	superficie	Predios	superficie	Predios	superficie	Predios	superficie	Predios	superficie		Predios	superficie
<b>menos de una</b>	244,108	100,065	497,378	168,509	498,399	182,313			255,020	145,160	<b>hasta 2</b>	635,911	590,191
<b>1 a 5</b>	332,439	789,323	431,215	988,776	506,436	1,180,486	899,108	1,328,107	266,756	735,747	<b>2 a 5</b>	234,381	824,995
<b>5 a 10</b>	79,112	609,688	74,193	578,001	90,213	702,810	94,310	678,849	101,918	777,736	<b>5 a 20</b>	266,763	2952245
<b>11 a 50</b>	114,681	2,731,899											
<b>10,1 a 25</b>			82,013	1,391,432	101,112	1,708,184	132,292	2,104,084	101,702	1,712,927			
<b>25,1 a 50</b>			46,469	1,742,552	59,523	2,233,476	70,103	2,484,035	60,335	2,262,178	<b>20 a 50</b>	121,448	4,083,212
<b>51 a 100</b>	26,324	1,951,782	31,769	2,376,165	43,290	3,282,229	58,679	4,136,931	48,731	3,683,348	<b>50 a 100</b>	64,970	4,839,553
<b>101 a 200</b>	18,950	2,784,133	22,694	3,346,375	27,795	4,090,439	41,196	5,679,399	32,534	4,764,496	<b>100 a 1000</b>	76,393	21,457,728
<b>201 a 500</b>	17,054	5,646,529	17,433	5,697,288	20,932	6,884,719	26,802	8,185,496	24,124	7,765,070			
<b>501 a 1,000</b>	7,908	5,754,868	6,075	4,450,304	7,414	5,384,274	10,689	7,340,868	8,924	6,457,289			
<b>1001 a 5,000</b>	9,828	21,646,787	6,877	15,556,377	7,335	17,177,418	9,409	22,023,166	7,885	18,150,279	<b>1000 a 2,500</b>	6,179	9,801,288
<b>5001 a 10,000 (5001 y más)</b>	1,785	12,490,824	1,342	9,755,233	1,523	11,032,135	3,854	70,626,196	2,239	23,689,859	<b>más de 2,500</b>	4,699	27,130,606
<b>más de 10,000</b>	1,831	68,743,996			1,661	52,764,561							
<b>10,001 a 20,000</b>			749	10,577,135									
<b>20,001 a 40,000</b>			420	11,929,149									
<b>40,001 o más</b>			302	31,269,121									
<b>TOTALES</b>	854,020	123,249,894	1,218,929	99,826,417	1,365,633	106,623,044	1,346,442	124,587,131	910,168	70,144,089	<b>TOTALES</b>	1,410,744	71,679,818
Totales sin comunidades agrarias							1,344,527	115,843,682					

Los recuadros sombreados no contienen información porque los censos no la recabaron.

\* Para 1960, a los totales de predios y superficies se requiere restarles 1,915 comunidades agrarias y 8'735,450 has., pues el censo las incorporó dentro de la propiedad privada, en cuyo caso las cifras son 1'344,527 predios y 115'843,682 has.

No se incluye la información de 1981, porque el censo de ese año sólo tiene datos de una muestra censal del 10%. Tampoco fue posible integrar los datos de 2007, porque en este último censo ya no se consignó de los predios privados por grupos de superficie. El último censo que presenta esa información, el de 1991, cambió los parámetros de las superficies censadas.

Cuadro propio con información de los censos agrícolas y ganaderos correspondientes a: 1930 (cuadro III); 1940 (cuadro 2); 1950 (cuadro 26); 1960 (cuadro 3); 1970 (cuadro 3); 1991 (versión magnética, tabulado 07).

## Anexo D. Diarios de Robert Lansing, transcripción y traducción

36

February Tuesday 5, 1924

Overcast with rain showers. Thunder-  
storm about 8 am. Therm. 52°. At  
the office 9<sup>40</sup> to 4<sup>30</sup>. Working over a  
return on tangible property tax, which is  
annoying. Worked on Part I Chilean  
C.C. Wade<sup>2</sup> has phoned for appointment  
this pm for himself and Joe Davies,  
which he later cancelled by phone. Copy  
of Chilean note in re Peru's additional  
affidavits is much weaker than our  
draft. Lunch, 12<sup>30</sup> to 1<sup>30</sup>. Rode to and  
from Club on account of weather. After com-  
ing home Adm. Grayson came to see me about  
attending Wilson funeral tomorrow af-  
which I had written him. While he did  
not say so, I could see that he thought  
it might spare me embarrassment not to go,  
at least so I interpreted his words. Dined  
at home. Kate read aloud to us a story  
by Carolyn Wells - Connors of The World  
phoned asking me if I knew of a  
secret agreement between Wilson and  
Clemenceau about occupation of Rhine-  
land, which Lloyd George asserts was  
made while he was in London. Told  
him I never heard of it.

February Tuesday 5, 1924.

Overcast with rain showers. Thunderstorm about 8 am. Therm. 52°. At the office 9:40 to 4:30. Working over a return on tangible property tax which is annoying. Worked on part I Chilean C.C. Wade Ellis phoned for appointment this pm for himself and Joe Davis, which he later cancelled by phone. Copy of Chilean note *in re* (sic) Peru's additional affidavits is much weaker than our draft. Lunch 12:30 to 1:30. Rode to and from Club in account of weather. After coming home Adam Grayson came to see me about attending Wilson's funeral tomorrow of which I had written him. While he did not say so. I could see that he thought it might spare me embarrassment not to go, at least so I interpreted his words. Diner at home. Kate read aloud to us a story by Carolyn Wells. Connors of the *World* phoned asking me if I knew of a secret agreement between Wilson and Clemenceau about occupation of Rhineland, which Lloyd George asserts was made while he was in London. Told him I never heard of it.

Martes 5 de febrero 1924.

Nublado con lluvias. Tormenta de truenos alrededor de las 8:00 AM. Temperatura 52°. En la oficina de 9:40 a las 4:30. Trabajando en un impuesto retornable a propiedades tangibles, lo cual es fastidioso. Trabajo en la parte I del C. C. Chileno. Wade Ellis llamó esta tarde a fin de una cita para él y Joe Davis, la cual más tarde canceló vía telefónica. Copia de la nota chilena referente a que la nueva declaración oficial de Perú es mucho más débil que nuestro borrador. Almuerzo 12:30 a 1:30. En carro de ida y vuelta al Club debido al clima. Después de llegar a casa, Adam Grayson vino a verme para lo de asistir al funeral de Wilson mañana, sobre lo cual le había escrito; aunque no lo dijo, pude ver que pensó que me podía causar molestia el ir, por lo menos así interpreté sus palabras. Cena en casa. Kate nos leyó en voz alta un cuento de Carolyn Wells. Connors del *World* llamó para preguntarme si sabía de un acuerdo secreto entre Wilson y Clemenceau sobre la ocupación de Renania, el cual Lloyd George afirma fue hecho mientras aquél estuvo en Londres, le dije que nunca oí hablar de ello.

56

February Monday 25, 1924

Overcast with snow this pm. Therm. 35°. Nell Davis left for NY at 10 am. At the office 9<sup>30</sup> to 4<sup>30</sup> Spent all day on the Introductory Statement and Part II of the Cluteen C. C. Sueded with Senator Spencer at the "Senators Only" Restaurant at the Capitol. Others there Senator McKinley, Dr. Wood and Dr. Stewart. Latter explained plan of a great Presbyterian center in Washington. 12<sup>50</sup> to 2<sup>10</sup>. Bought some books before returning to office. Emma and Kate went with Mrs. Fisher to hear Sir Harry Lauder. E.F. listened in on the radio and I read.

February Monday 25 1924.

Overcast with snow this pm. Therm. 35°. Nell Davis left for NY at 10:00 am. At the office 9:30 to 4:30. Spent all day on the Introductory Statement and Part II of the Chilean C.C. Lunched with Senator Spencer at the "Senators Only" Restaurant at the Capitol. Others there Senator McKinley, Dr. Wood and Dr. Stewart. Latter explained plan of a great Presbyterian Center in Washington. 12:50 to 2:10. Bought some books before returning to office. Emma and Kate went with Mrs. Fisher to hear Sir Harry Lauder. EFL. listened in on the radio and I read.

Lunes 25 de febrero 1924

Nublado con nieve esta tarde. Temperatura 35° Nell Davis se fue a N. Y. a las 10 am. En la oficina de las 9:30 a las 4:30. Pasé todo el día en la Declaración Introductoria y la Parte II del C. C. chileno. Almorcé con el senador Spencer en el restaurante "Sólo Senadores" del Capitolio. Otros presentes: senador McKinley, Dr. Wood y Dr. Stewart. Más tarde expliqué el plan de un gran centro presbiteriano en Washington, 12:50 a 2:10. Compre unos libros antes de regresar a la oficina. Emma y Kate fueron con la Sra. Fisher a escuchar a Sir Harry Lauder. Emma escuchó la radio y yo leí.



### *Anexo E. Manifiesto Campesino*

Los campesinos mexicanos a través de nuestros ejidos, comunidades, pequeña propiedad y colonias, de nuestras organizaciones locales, regionales y nacionales, a partir de nuestra diversidad y pluralidad, hacemos nuestra la propuesta del presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Lie. Carlos Salinas de Gortari, para conducir una reforma profunda que promueva libertad y justicia en el campo mexicano, propósitos fundamentales de la gesta histórica de nuestros antepasados y objetivo esencial de nuestras luchas presentes.

Asumimos:

—La propuesta de Reforma al artículo 27 Constitucional para crear las condiciones legales de certidumbre y claridad que permitan recuperar el crecimiento de las actividades del campo y elevar el bienestar de las familias campesinas. La situación actual en donde el trabajo es mucho y los beneficios pocos no puede mantenerse. El campo no puede seguir como va. El cambio para el desarrollo del campo mexicano, es nuestra exigencia, desde hace ya varios años, porque es en el interés directo de los campesinos.

—El reconocimiento constitucional para el ejido y la comunidad como formas de propiedad bajo el control de ejidatarios y comuneros, dando fin a una situación de precariedad jurídica y de subordinación administrativa. Coincidimos en la necesidad de distinguir dentro del ejido, entre las áreas comunes que garantizan nuestra vida en comunidad y las superficies parceladas que sustentan nuestra actividad y progreso como productores.

—La facultad para decidir con autonomía y manejarnos conforme a nuestras decisiones, en todos los aspectos de la vida rural. Estamos preparados para actuar libre y responsablemente, ejercitar el dominio sobre nuestras tierras y decidir sobre su destino. Que la responsabilidad compartida sustituya al paternalismo gubernamental en una nueva alianza entre los campesinos y el Estado nacional emanado del gran movimiento agrario. Los campesinos somos los sujetos de la transformación rural, los forjadores de nuestro destino. Tenemos confianza en nuestra fuerza y capacidad.

—La superación del rezago agrario hasta la regularización total de la tenencia de la tierra en todas sus formas de propiedad, pero especialmente en el ejido y

la comunidad. Hay que poner fin a la incertidumbre y los conflictos que nos dividen. Convocamos a un gran esfuerzo de conciliación entre los hombres del campo. Los tribunales agrarios con el firme apoyo de una procuraduría social favorecerán la rápida y efectiva impartición de justicia, reclamo de todos los hombres y mujeres del campo.

—La libertad de asociación para la producción, la transformación y el intercambio de nuestros productos y el fruto de nuestro trabajo. Queremos que se regulen las diversas formas de asociación que con frecuencia se observan ya en los hechos. Todas las modalidades de la asociación deben ser públicas y equitativas para obtener la protección de nuestras leyes en las instancias adecuadas. Con la asociación podemos combatir los efectos negativos del minifundio que, en las condiciones económicas actuales, resulta improductivo y sólo genera pobreza y desesperanza. Reiteramos nuestra determinación para erradicar el latifundio y toda acumulación irracional de la tierra que ofenda a la nación.

**Para ello solicitamos:**

Que se consagre por razones históricas, sociales y morales la ilegalidad del latifundio. El latifundio ha sido superado en el país como resultado de nuestras luchas agrarias. Pertenece al pasado y no aceptaremos jamás que nadie pretenda restablecerlo. Que se reduzca al menor tiempo posible el plazo para el fraccionamiento de futuros excedentes (Fracción XVII, inciso A). La Ley reglamentaria debe establecer con claridad los mecanismos de registro público de la propiedad agraria y las instancias que deben y pueden intervenir en la determinación de los excedentes.

Que se otorgue preferencia a los núcleos agrios para adquirir, en igualdad de condiciones, los excedentes fraccionados. Que con nuestros propios recursos y los de otras fuentes se establezca un mecanismo para la adquisición de tierras para abrir posibilidades de crecimiento al ejido y la comunidad.

Que se establezcan los límites a la propiedad de las sociedades por acciones (Fracción IV) y se especifiquen con claridad en la ley reglamentaria los mecanismos que eviten que sirva de encubrimiento a los latifundios.

Que se tomen las medidas necesarias para que el cambio de uso de suelo ganadero (Fracción XV) sirva para la ampliación de la frontera agrícola y el aprovechamiento intensivo del suelo, sin permitir la acumulación excesiva de la tierra.

Que los magistrados de los Tribunales Agrarios sean nombrados con la intervención del Senado de la República para sancionar su calidad, independencia e imparcialidad. Que se establezca y reglamente la procuraduría social agraria, complemento esencial de los Tribunales Agrarios para recibir apoyo legal y asesoría de calidad.

Que se establezca con claridad la personalidad jurídica de ejidos y comunidades, la máxima autoridad de la asamblea y la libre integración de los representantes de los comisariados en un marco flexible y transparente, libre de subordinación y tutela, y que exprese nuestro compromiso democrático.

**Por responder a nuestras demandas y planteamientos hacemos nuestros:**

—Los “Diez puntos para libertad y justicia al campo mexicano” presentados por el Presidente de la República el 14 de noviembre pasado. Comprometen la acción del Estado de nuestro apoyo y crean las condiciones para iniciar, con plena autonomía, nuestra propia reforma en la producción agropecuaria y la vida campesina. Solicitamos su aplicación inmediata y expedita.

—La participación campesina en el crecimiento de la producción y la elevación de la productividad por la creciente capitalización del agro. Reclamamos que los recursos de la nación que se sumen a este proceso se destinen a corregir la desigualdad, para darnos oportunidad a todos y obtener una parte justa en la nueva riqueza que generemos.

—El compromiso de participar corresponsablemente en los volúmenes crecientes de inversión pública comprometida para el sector agropecuario. Reconocemos en ella un instrumento para la justicia social. Para hacerlo más eficaz nos sumamos al propósito de renovar y transformar las instituciones públicas responsables de atender el campo. Demos fin al paternalismo, al poder excesivo de la burocracia y a toda forma de corrupción.

La mayor cobertura de crédito y seguro como instrumentos esenciales, para incrementar la producción, productividad y seguridad. Estamos decididos a participar con seriedad en su manejo transparente para impedir distorsiones y promover el fin al círculo del siniestro; créditos oportunos y suficientes. Pedimos apoyo y tratamiento adecuado para el desarrollo de nuestros propios instrumentos financieros: uniones de crédito y fondos de inversión, mutualidades y fondos de autoaseguro.

—La solución al problema de las carteras vencidas a partir del reconocimiento de la verdadera capacidad de pago. No queremos ni servidumbre financiera ni morosidad irresponsable, sino oportunidad para progresar como productores, seriedad y cumplimiento de los compromisos. Solicitamos rapidez y eficacia en el funcionamiento del fideicomiso responsable de resolver el problema de las carteras vencidas.

—El Fondo Nacional para Empresas de Solidaridad para crear empleos en nuestras comunidades y mejorar nuestras condiciones para participar en los mercados. Es nuestro interés ser eficaces y competitivos. El apoyo solidario a la mayor capitalización y mejor organización lo hará posible. Por eso pedimos tener representación en las instancias responsables del manejo de este Fondo.

—Los Programas de Solidaridad para el Apoyo a la Producción Rural representan alternativas para nuestro libre desarrollo, superando pobreza y restricción. El Programa Nacional de Solidaridad es nuestro, así debe permanecer y crecer.

Nuestros conocimientos, opiniones y propuestas deben incorporarse al proceso de reforma de campo y deben reflejarse en la reglamentación al Artículo 27 Constitucional. El nuevo Artículo 27 y su legislación reglamentaria será el instrumento legal para desarrollar nuestra propia reforma, la de los campesinos, de manera diversa, ordenada y democrática. Debemos hacer oír nuestras voces en todos los espacios. Debemos ser escuchados con respeto y atención. Que quede claro: es nuestra reforma, somos sus actores.

Los campesinos queremos un cambio profundo y general en el campo con nuestra participación y en nuestro beneficio. No queremos volver atrás ni quedar igual, debemos avanzar. No permitiremos que vuelvan viejas prácticas tutelaros ni soluciones parciales o precarias. Queremos llegar al fondo, vamos a renovarnos para permanecer como campesinos y elevar el bienestar de nuestras familias.

Recogemos la propuesta presidencial, la entendemos como una gran oportunidad, la convertiremos en realidad. Coincidimos en que llegó el tiempo de transformación. Proponemos y exigimos una nueva relación con el Estado, una alianza en nuevos términos para nuestro verdadero desarrollo, una reforma del Estado para la libertad y la justicia. Convocamos a nuestros hermanos del campo a una gran movilización para el cambio y la renovación, para la reforma campesina del México Rural; a los servidores públicos

federales estatales y municipales para que se unan a nuestros esfuerzos y renueven su compromiso de servicio; a toda la sociedad que debe ser corresponsable del cambio en el campo mexicano.

Reconocemos en la propuesta de reforma al Artículo 27 Constitucional y en el programa para la reactivación del campo mexicano una respuesta integral a nuestros viejos reclamos y planteamientos. Por ello asumimos sus orientaciones y lineamientos. De la acción conjunta de los campesinos y del Estado dependerá que hagamos realidad sus propósitos y que iniciemos una verdadera reforma campesina que lleve justicia y libertad al campo. La elevación general del bienestar en el medio rural en un marco de respeto a la libre participación de los campesinos y de aliento solidario a sus organizaciones, garantizará el carácter popular de la reforma y hará realidad los propósitos de nuestro nuevo nacionalismo. Firmamos hoy un compromiso democrático para encauzar la reforma y el cambio del campo mexicano de acuerdo con los objetivos libertarios y justicieros de nuestras luchas, para el bienestar de las familias campesinas y por el bien de México.

Transcripción del Manifiesto Campesino publicado en *La Jornada*, núm. 2592, 2 de diciembre de 1991, pp. 26-27.

## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Alonso, *La burguesía, la oligarquía y el Estado*, Nuestro Tiempo, México, 1972.

Aguilar Mora, Jorge, *Un día en la vida del general Obregón*, Era/INAH, México, 2008.

Alcalá, Elio *et al.*, *Campesinos, artículo 27 y Estado Mexicano*, Plaza y Valdés/INAH, México, 1996.

Álvarez Garín, Raúl, “El decenio de los sesenta en México”, *Memoria. Revista mensual de cultura y política*, núm. 115, septiembre, 1998.

Álvarez Icaza Longoria, María de Lourdes, *La revolución oligárquica de Miguel Alemán Valdés (1946-1952)*, Tesis de Licenciatura en Sociología, FCPYS, UNAM, México, 2001.

Aristóteles, *La Política*, Gredos, Colección Biblioteca Clásica, Madrid, 1988.

Aristóteles, *Obras*, Aguilar, Madrid, 1982.

Aristóteles, *Ética Nicomaquea*, UNAM, Colección Bibliotheca Escriptorum Graecorum et Romanorum Mexicana, edición bilingüe, México, 1983.

Barceló, Víctor Manuel, *La reforma agraria y la crisis*, CEHAM, México, 1988.

Bartra, Armando, *Los herederos de Zapata. Los movimientos campesinos posrevolucionarios en México*, Era, México, 1985.

\_\_\_\_\_, “Pros, contras y asegunes de la apropiación del proceso productivo” (Notas sobre las organizaciones rurales de productores) en *Los nuevos sujetos del desarrollo rural*, Cuadernos de desarrollo de base núm. 2, México, 1991.

\_\_\_\_\_, “Sobrevivientes. Historias en la frontera”, en *Globalización, crisis y desarrollo rural en América Latina*, (memorias de sesiones plenarias) Chapingo, México, 1992.

\_\_\_\_\_, “Los nuevos campesinos”, en *El impacto social de las políticas de ajuste*, Plaza y Valdés, México, 1995.

Basáñez, Miguel, *La lucha por la hegemonía en México 1968-1980*, Siglo XXI, México, 1981.

Belengeri, Marco y Isabel Gil Sánchez, *México en el siglo XIX*, Nueva Imagen, México, 1982, p. 324.

Blasco Ibáñez, Vicente *El militarismo mejicano. Estudios publicados en los principales diarios de los Estados Unidos*, INEHRM, México, 2003.

Bobbio, Norberto y Nicola, Matteucci, *Diccionario de Política*, 2 vols., Siglo XXI, México, 1982.

\_\_\_\_\_, *El filósofo y la política. Antología*, FCE, México, 2002.

\_\_\_\_\_, *Liberalismo y democracia*, FCE, México, 2002.

Bourricaud, François, “La formación de las élites en América Latina y los problemas del desarrollo” *Aportes*, núm. 1, Francia, 1966.

Borge, Tomás, *Salinas. Los dilemas de la modernidad*, Siglo XXI, México, 1993.

Cabrera, Luis, “Discurso pronunciado por Luis Cabrera 2 de diciembre de 1912”, en INEHRM, *Expedición de la ley agraria 6 de enero de 1915*, México, 1985

Calva, José Luis, *La disputa por la tierra. La reforma del artículo 27 y la nueva ley agraria*, Fontamara, México, 1993.

\_\_\_\_\_ (coord.) *et al*, *El campo mexicano: ajuste neoliberal y alternativas*, Juan Pablos, México, 1997.

\_\_\_\_\_, *La nueva crisis agrícola y alimentaria en México 1982-1988*, Fontamara, México, 1988.

Camp, Roderic A., *Líderes políticos de México. Su educación y reclutamiento*, FCE, México, 1985.

\_\_\_\_\_, *Biografías de políticos mexicanos 1935-1985*, FCE, México, 1992.

Castañeda, Jorge G., *La Herencia. Arqueología de la Sucesión Presidencial en México*, Alfaguara, México, 1999.

Castro, Pedro, *Adolfo de la Huerta. La integridad como arma de la revolución*, Siglo XXI, México, 1998.

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 17ª ed. actualizada, México, 2003.

Carranza, Jesús, *Origen, legado y destino de Carranza*, B.Costa-Amic, México, 1977.

Censos agrícolas, ganaderos y ejidales:

*Primer Censo Agrícola-Ganadero 1930, Resumen General*, Secretaría de la Economía Nacional, Dirección General de Estadística, México, 1936.

*Primer Censo Ejidal 1935, Resumen General*, Secretaría de la Economía, Dirección General de Estadística, México, 1937.

*Segundo Censo Ejidal de los Estados Unidos Mexicanos, 1940. Resumen General*, Secretaría de Economía, Dirección General de Estadística, México, 1949.

*Tercer Censo Agrícola Ganadero y Ejidal 1950, Resumen General*, Secretaría de Economía, Dirección General de Estadística, México, 1956.

*Censos Agropecuarios. Totales comparativos en 1930, 1940 y 1950*, Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística, México, 1956.

*IV Censos Agrícola-Ganadero y Ejidal 1960. Resumen General*, Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística, México, 1965.

*V Censo Ejidal 1970. Resumen Especial*, v. 1, Dirección General de Estadística, Secretaría de Industria y Comercio, México, 1976.

*V Censos Agrícola-Ganadero y Ejidal 1970. Resumen General*, Dirección General de Estadística, Secretaría de Industria y Comercio, México, 1975.

*VI Censo Agrícola-Ganadero y Ejidal 1981. Resumen General. (Resultados Muestrales a Nivel Nacional y por Entidad Federativa)*, INEGI, México, 1988 y 1ª reimp. 1990.

*VII Censo Agrícola-Ganadero 1991. Resultados Definitivos, Estados Unidos Mexicanos*, 2 t. INEGI, México, 1994.

*VII Censo Ejidal, 1991. Resultados Definitivos. Resumen Nacional*, INEGI, México, 1994.

*VII Censo Agropecuario 1991. Panorama Agropecuario. Estados Unidos Mexicanos*, INEGI, México, 1994.

*VII Censo Agrícola Ganadero 1991*, versión magnética, INEGI, México, 1994.

*VII Censo Ejidal 1991*, versión magnética, INEGI, México, 1994.

*Resultados del VIII Censo Ejidal 2001. Resumen nacional*, INEGI, México, 2003.

*Resultados del VIII Censo Ejidal 2001. Sistema de consulta versión 1.0, versión magnética*, INEGI, México, 2003.



*Resultados Definitivos del IX Censo Ejidal 2007*, versión magnética, INEGI, México, 2009.

*Resultados del VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal, 2007*, versión magnética, INEGI, México, 2009.

Constant, Benjamín, *Principios de política*, Guernika, México, 2000.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Comisión Federal Electoral México, 1987.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, SISTA, México, 2003.

Cordera Rolando y Carlos Tello, *México la disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*, Siglo XXI, México, 1981.

Córdova, Arnaldo. *La formación del poder político en México*, Era, México, 1982.

Cosío Villegas, Daniel, *El sistema Político Mexicano. La posibilidades de cambio*, Joaquín Mortiz, México, 1974.

\_\_\_\_\_, *El estilo personal de gobernar*, Joaquín Mortiz, México, 1982.

\_\_\_\_\_, *La sucesión presidencial*, Joaquín Mortiz, México, 1975.

*Cuadernos Agrarios, Debate sobre el ejido*, Nueva época, Año 1, núm. 3, septiembre-diciembre 1991.

\_\_\_\_\_, *27 Constitucional*, Nueva época, Año 2, núms., 5-6, mayo-diciembre, México, 1992.

*Diario de los Debates*. LV Legislatura. Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, [Discusión reforma al artículo 27 constitucional] Primer Periodo Ordinario, varios núms., México, noviembre y diciembre de 1991.

*Diario de los Debates*. LV Legislatura. Año I. Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, núm. 9, [Discusión sobre la *Ley Agraria*] México, febrero de 1992

Díaz de León, Marco Antonio, *Historia del Derecho Agrario Mexicano*, Porrúa, México, 2002.

*Diccionario de la Lengua Española*. Real Academia de la Lengua Española, 2 t., 21ª. ed., Madrid, 1992.

*Diccionario de Historia, Biografía y Geografía de México*, Porrúa, 4 t., México, 1995.

Dulles, John W. E., *Ayer en México. Una crónica de la revolución (1919-1936)*, FCE, México, 1982.

*Enciclopedia de México*, 12 t., Compañía Editora de la Enciclopedia de México, (CEEMSA), México, 1987.

Enríquez Coyró, Ernesto, *Los Estados Unidos de América ante nuestro problema agrario*, UNAM, serie estudios, núm. 77, México, 1984.

Escárcega López, Everardo y Efrén, Caraveo Caraveo *Inafectabilidad agraria y pequeña propiedad*, t. I, CEHAM, 1989.

Espíndola Mata, Juan, *El hombre que lo podía todo, todo, todo. Ensayo sobre el mito presidencial en México*, COLMEX, jornadas 144, México, 2004.

*Estadísticas Históricas de México*, 2 t., INEGI, 1ª reimp., México, 2000.

Fabila, Manuel, *Cinco siglos de legislación agraria 1493-1940*, CEHAM/Secretaría de la Reforma Agraria, 2ª ed., México, 1990.

Flores Olea Víctor, *Entre la idea y la mirada ¿Qué democracia para México?*, Océano, México, 1997.

Florescano, Enrique, *Origen y desarrollo de los problemas agrarios de México 1500-1821*, Era, 5ª ed., México, 1982.

Fowler, Will (coord.), *Presidentes Mexicanos (1911-2000)*, t. II, INEHRM, México, 2006.

González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, Era, 16ª ed., México, 1985.

González Pacheco, Cuauhtémoc (coord.) et al., *La agricultura 500 años después*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 1993.

Gordillo, Gustavo, *Más allá de Zapata. Por una reforma campesina*, Cal y Arena, México, 1992.

Grammont, Hubert C. de, (coord.), *Empresas, Reestructuración Productiva y Empleo en la Agricultura Mexicana*, Plaza y Valdés/UNAM, México, 1999.

Harvey, Neil “Nuevas formas de representación en el campo mexicano: La Unión Nacional de Organizaciones Regionales Autónomas (UNORCA), 1985-1993”, en Hubert C. de Grammont (coord.) *Neoliberalismo y Organización Social en el Campo Mexicano*, Plaza y Valdés/UNAM, México, 1996.

\_\_\_\_\_, *La rebelión de Chiapas. La Lucha por la tierra y la democracia*, Era, México, 2000.

*Iniciativa de Reforma al artículo 27 Constitucional* enviada por Carlos Salinas de Gortari titular del Poder Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 7 de noviembre 1991, <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo>

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Artículo 27 Constitucional* modificado por Carlos Salinas de Gortari, <http://ijj-unam.mx>

INEGI, *Atlas Ejidal Nacional. Estados Unidos Mexicanos, Encuesta Nacional Agropecuaria Ejidal 1988*, INEGI, México, 1991.

\_\_\_\_\_, *Encuesta Nacional Agropecuaria Ejidal 1988, Resumen General*, vol. I, INEGI, México, 1991.

\_\_\_\_\_, [http://mapserver.inegi.gob.mx/map/datos\\_basicos/uso\\_suelo](http://mapserver.inegi.gob.mx/map/datos_basicos/uso_suelo) .

<http://mapserver.inegi.gob.mx/geografia/espanol/datosgeogra/extterri/frontera.cfm?c=154>  
mayo 2006.

Krauze, Enrique, *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, Tusquets, 4ª ed., México, 1997.

\_\_\_\_\_, *El sexenio de Carlos Salinas de Gortari. México en el siglo XX*, Clío/Tusquets Editores, México, 1999.

*Legislación Agraria*, 2 vols., Ediciones Andrade, (hojas sustituibles), México, 2004.

*Ley Agraria*, SISTA, México, 1992.

“Ley forestal”, en *Legislación agraria*, SISTA, México, 1992, pp. 129-169.

Lindau, Juan, *Los tecnócratas y la élite gobernante mexicana*, Joaquín Mortiz, México, 1993.

Long, Norman, “Globalización y localización: nuevos retos para la investigación”, en Hubert C. de Grammont (coord.) *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio*, vol. 1, Plaza y Valdés/UNAM/UAM/INAH, México, 1999.

López Villafañe, Víctor, *La formación del sistema político mexicano*, Siglo XXI, México, 1986.

Loyo Camacho, Martha Beatriz, *Joaquín Amaro y el proceso de institucionalización del ejército, 1917-1931*, UNAM/FCE/INEHRM/FAPECYFT, México, 2003.

Llambí, Luis, “Globalización y nueva ruralidad en América Latina: un agenda teórica de investigación”, en Hubert C. de Grammont (coord.) *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio*, vol. 1, Plaza y Valdés/UNAM/UAM/INAH, México, 1999.

Mackinlay, Horacio, “La CNC y el ‘nuevo movimiento campesino’ (1989-1994)”, en Hubert C. de Grammont (coord.) *Neoliberalismo y organización social en el campo mexicano*, Plaza y Valdés /UNAM, México, 1996, pp. 165-238.

Marcos, Patricio, “Tesis para una teoría política del estado mexicano”, *Estudios Políticos*, FCPYS, núms. 3-4, México 1977.

Martín Moreno, Francisco, *México acribillado*, Alfaguara, México, 2008.

Martínez Borrego, Estela, *Organización de productores y movimiento campesino*, Siglo XXI/UNAM, México, 1991.

McMichel, Philipe, “La política alimentaria global”, *Cuadernos Agrarios* núms. 17-18, Nueva época, México, 1999.

Medin, Tzvi, *El sexenio alemanista: ideología y praxis política de Miguel Alemán*, Era, México, 1990.

Medina Cervantes, José Ramón, *Bases sociojurídicas del artículo 27 constitucional*, CEHAM/Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1984.

Medina Peña, Luis, *Civilismo y Modernización del Autoritarismo. Historia de la Revolución Mexicana 1940-1952*, núm. 20, COLMEX, México, 1979.

\_\_\_\_\_, *Hacia el nuevo Estado. México 1920-1994*, FCE, 5ª ed., México, 2004.

\_\_\_\_\_, *Invencción del sistema político mexicano. Forma de Gobierno y gobernabilidad en el siglo XIX*, FCE, México, 2004.

Meneses Ruiz, José Mario Tomás, *Las sucesiones presidenciales en México, antecedentes y factores que la determinaron*, El Caballito, México, 1999.

*México en el siglo XX (Panorama Estadístico)*, INEGI, México, 2000

Miranda, Faustino y Efraín Hernández, “Los tipos de vegetación de México y su clasificación”, *Boletín de la Sociedad Botánica Mexicana*, núm. 28, 1963, pp. 28-79.

Moguel, Julio (coord.) et al., *Propiedad y organización rural en el México moderno*, Juan Pablos/UNAM, México, 1998.

Molina Enríquez, Andrés, *La revolución agraria de México 1919-1920*, Tomo V, UNAM/Miguel Ángel Porrúa, México, 1986.

Morales Camarena, Francisco J., *La tecnocracia en México: Las actitudes políticas de los funcionarios públicos*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Cambio XXI, México, 1994.

Orozco Linares, Fernando, *Gobernantes de México desde la época prehispánica hasta nuestros días*, Panorama, México, 2004.

Padua, María Eugenia, *México en el umbral del siglo XXI. Los efectos de la Globalización*, Fontamara, México, 1999.

Paré, Luisa, *El proletariado agrícola en México. ¿campesinos sin tierra o proletarios agrícolas?*, Siglo XXI, 4ª ed., México, 1981.

Pérez Avilés, Ricardo, *Campesinos, Ejido y Reforma Legal. Efectos y consecuencias en los ejidos del municipio de Atlixco, Puebla, (1992-1999)*, Tesis para la obtención del grado de Doctor en Sociología, FCPYS, UNAM, México, 2001.

Petras, James, “América Latina: La izquierda contraataca”, en *Globalización, crisis y desarrollo rural en América Latina*, (memorias de sesiones plenarias) Chapingo, México, 1992.

Porto Gonçalves, Carlos Walter, *geo-grafías*, Siglo XXI, México.

Pozas Horcasitas, Ricardo, *La democracia en blanco: el movimiento médico en México 1964-1965*, Siglo XXI Editores, México, 1993.

\_\_\_\_\_, *Los nudos del tiempo. La modernidad desbordada*, IIS/UNAM/Siglo XXI, México, 2006.

\_\_\_\_\_, “Elección presidencial y reproducción del régimen político en 1964”, *Secuencia*, Instituto de investigaciones Dr. José María Luis Mora, núm. 74, México, mayo-agosto, 2009.

Randal, Laura (ed.), *et al.*, *Reformando la Reforma Agraria Mexicana*, UAM/Ediciones El Atajo, México, 1999.

Rawls, John, *Teoría de la justicia*, FCE, México, 2003.

*Reforma Agraria Integral, 1982-1988. Consolidación del Reparto Agrario*, Secretaría de la Reforma Agraria/Juan Pablos, México, 1988.

“Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera”, en *Codificación Agraria*, Ediciones Andrade, (hojas sustituibles), 7ª ed., México, 1971.

Reyes Osorio, Sergio y María de los Ángeles Moreno Uriegas, “Desarrollo Rural integral”, en *México 75 años de revolución. Desarrollo Económico I*. FCE, México, 1988

Reyes Matamoros, Jenaro R. y David Martínez Moreno, “El futuro de la vegetación de México”, *Elementos. Revista trimestral de ciencia y cultura*, núm. 47, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México septiembre-noviembre 2002, p. 46.

Rivera Herrejón, Gladys (ed.) *et al.*, *Implicaciones de las reformas al artículo 27 constitucional y la nueva ley agraria*, Universidad Autónoma del Estado de México, Coordinación General de Investigación y Estudios Avanzados, impreso en los talleres de Diseño, Arte y Serigrafía, México, 1993.

Rojas Rabiela, Teresa y Laura Ruiz Mondragón, *Proyecto Archivos agrarios del RAN-CIESAS. Memoria de trabajo 1997-2001*, REGISTRO AGRARIO NACIONAL/CIESAS/SEP-CONACYT, México 2002.

Romero Pérez. Humberto, *Los dos Adolfos. Los mejores presidentes de México del siglo XX*, EDAMEX, México, 2009.

Rousseau, Isabel, *México: ¿una revolución silenciosa? 1970-1995. (Élites gubernamentales y proyecto de modernización)*, COLMEX, México, 2001.

Rubio, Blanca, *Explotados y excluidos. Los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal*, Plaza y Valdés, 2ª. ed., México, 2003.

\_\_\_\_\_, “La exclusión de los campesinos y las nuevas corrientes teóricas de interpretación”, *Nueva Sociedad*, núm. 182, noviembre-diciembre, 2002

Ruiz Harrell, Rafael, *El secuestro de William Jenkins*, Planeta, México, 1992.

Rzedowski, J., *La vegetación de México*, Limusa, México, 1978.

Salinas de Gortari, Carlos, *Informes de Gobierno, 1989-1994*, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, México.

\_\_\_\_\_, *México un difícil paso a la modernidad*, Plaza y Janés Editores, Estados Unidos de América, 2000.

Sartori, Giovanni, *La Política. Lógica y Método en las Ciencias Sociales*, FCE, 3ª ed., México, 2002.

\_\_\_\_\_, *Teoría de la democracia, El debate contemporáneo*, t. I, Alianza Universidad, 3ª reimp., España, 2003.

Scherer García, Julio, *Los presidentes*, Grijalbo, México, 1986.

Silva, Patricio “Studying technocracy in Chile: What can be learned from the Mexican Case?”, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, núm. 61, University of Amsterdam, diciembre, 1996, pp.39-64.

Silva Cáceres, Carlos, *Plutarco Elías Calles*, Planeta De Agostini, México, 2002.

Smith, Peter H., *Los laberintos del poder. El reclutamiento de las élites políticas en México 1900-1971*, COLMEX, México, 1981.

Taracena, Alfonso, *Venustiano Carranza*, Jus, México, 1963.

Téllez Kuenzler, Luis, *La modernización del sector agropecuario y forestal*, FCE, México, 1994.

\_\_\_\_\_, (coord.), *Nueva legislación de tierras, bosques y aguas*, FCE, México, 1993.

Tocqueville, Alexis de, *El antiguo Régimen y la Revolución*, FCE, 1ª reimp., México, 1998.

Tribunal Superior Agrario, *La nueva justicia agraria*, impreso en talleres de emisión de billetes de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, México, 1994.

Valenzuela, José, *¿Qué es un patrón de acumulación?*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1990.

Vilas, Carlos M., “Actores, sujetos, movimientos ¿dónde quedaron las clases?”, *Sociológica* UAM-A, año 10, núm. 28, México, mayo-agosto de 1995.

\_\_\_\_\_, “Técnica y política en la reforma neoliberal del estado”, *Revista Argentina de Sociología*, año 3, núm. 5, Argentina, nov.-dic. 2005, pp. 294-302.

Villalpando, José Manuel y Alejandro Rosas, *Historia de México a través de sus Gobernantes*, Planeta, México, 2008.

Wallerstien, Immanuel (coord.) *et al.*, *Abrir las ciencias sociales*, Siglo XXI, 7ª ed., México, 2003.

Warman, Arturo, *Los campesinos hijos predilectos del régimen*, Nuestro Tiempo, México, 1972.

\_\_\_\_\_, *...Y venimos a contradecir. Los campesinos de Morelos y el estado nacional*, Ediciones de la Casa Chata, México, 1976.

\_\_\_\_\_, *El campo mexicano en el siglo XX*, FCE, 2ª reimp., México, 2004.

Weber, Max, *Economía y sociedad*, FCE, México, 1983.

Wilkie, James W. y Edna Monzon Wilkie, *Frente a la Revolución Mexicana. 17 protagonistas de la Etapa Constructiva*, UAM, vol. 1, México, 1995; vol. 2, México, 2001.



## *Índice de Cuadros*

1. Composición de la población en términos de su relación con la tierra como modo de vida	14
2. Población residente fuera de la entidad federativa de nacimiento 1900-1990	16
3. Relación de reformas al artículo 27 constitucional	22
4. Superficie y número de comunidades agrarias	38
5. Uso del suelo y calidad de las tierras en las Comunidades agrarias	39
6. Tierra repartida por periodo presidencial 1914-1992	48
7. Comparativo de dotación de tierras y beneficiarios en los gobiernos de Lázaro Cárdenas, Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría	49
8. Superficie, número de ejidos y ejidatarios	51
9. Uso del suelo y calidad de las tierras ejidales	54
10. Superficie de la propiedad social y número de propiedades, ejidatarios y comuneros	55
11. Superficie, número de propiedades privadas y propietarios.	71
12. Calidad de las tierras privadas de labor	73
13. Predios y superficie total censada 1930-1991	73
14. Extensiones de la propiedad privada por grupos de superficie	76
15. Número de predios destinados a la producción en propiedad privada	78
16. Superficies declaradas inafectables por periodo presidencial según el uso y calidad de las tierras	88
17. Periodos presidenciales y secretarios de Estado que se desempeñaron en la presidencia de la república	183

## *Índice de gráficas y mapa*

### *Gráficas*

1. Población total y tasa de crecimiento 1900-2000	12
2. Comparación en porcentaje de la población rural y urbana	15
3. Territorio nacional y superficie de la propiedad social	56
4. Comparativo entre tierras dotadas y superficie censada de la propiedad social	58
5. Superficie de propiedad privada respecto del territorio nacional	74
6. Extensiones de la propiedad privada por grupos de superficies	77
7. Número de predios o unidades de producción en propiedad privada	79
8. Superficies declaradas inafectables por periodo presidencial	89
9. Comparativo entre propiedad privada y propiedad social	95
10. Propiedad social parcelada y sin parcelar 1991-2001	118
11. Secretarías de Estado desempeñadas por los presidentes	182
12. Frecuencia de las Secretarías de Estado en el orden sucesorio	200
13. Sucesión presidencial por Secretaría de Estado	214
14. Comparativo superficies con y sin actividad agropecuaria y forestal 1991-2007	282

### *Mapa*

Usos del suelo y vegetación	9
-----------------------------	---

### *Índice de Fotografías*

1. *El presidium*. Teódulo Martínez, Carlos Hank González, Maximiliano Silerio, Carlos Salinas de Gortari, Víctor Cervera, Mario Carrillo, Humberto Serrano y José Córdoba. Fotografía de Elsa Medina, *La Jornada*, 2 de diciembre 1991 143
2. *Tierra y libertad*. © 63464, Fondo Casasola, SINAFO, Fototeca Nacional 144
3. *El terror del sur*. D.R. © 1996, Fondo de Cultura Económica 145
4. *Todos pasaron a firmar...* Fotografía del documento publicado en la prensa, *La Jornada*, 2 de diciembre de 1991 152
5. *Los operadores políticos*. Maximiliano Silerio, líder de la CNC, el presidente Carlos Salinas y Víctor Cervera Pacheco titular de la Secretaria de la Reforma Agraria. Fotografía de Miguel Velasco, *unomásuno*, 2 de diciembre 1991 153
6. *Cuadro de familia*. Ana Zapata con el presidente Carlos Salinas. Atrás, Diego y Mateo Zapata; en el extremo derecho Manuel Gabino Corona. Fotografía de Carlos Pereda, *El universal*, 2 de diciembre 1991 154
7. *Compañero de armas*. El capitán zapatista Manuel Gabino Corona, Carlos Salinas, Diego Zapata, Víctor Cervera Pacheco y un hombre con documentos en la mano, sin identificar. Fotografía de Carlos Pereda, *El universal*, 2 de diciembre de 1991 155
8. *La comparsa*. Humberto Serrano, José Córdoba, Alfonso Garzón Santibáñez, César del Ángel, Diego Zapata y Hugo Andrés Araujo. Fotografía de Elsa Medina, *La Jornada*, 2 de diciembre de 1991 156
9. *La viaja guardia*. Francisco Merino Rábago, Augusto Gómez Villanueva y Oscar Ramírez Mijares. Detalle fotografía de Elsa Medina, *La Jornada*, 2 de diciembre 1991 157
10. *Zapata testifica*. Fotografía de Miguel Velasco, *unomásuno*, 2 de diciembre 1991 159
11. *Firme aquí*. El presidente Carlos Salinas de Gortari con Francisco Villegas. Fotografía de Pedro Argumedo, *Excélsior*, 2 de diciembre de 1991 162
12. *Lo logré*. Fotografía de Elsa Medina. *La Jornada*, 2 de diciembre 1991 163

## *Índice de Presidentes*

### *A*

**Alemán Valdés, Miguel:** 17, 18, 22, 27, 41, 48, 69, 72, 80, 81-88, 93, 132, 142, 158, 182, 183, 198-201, 203-205, 212, 214, 242, 246-249.

**Ávila Camacho, Manuel:** 22, 41, 48, 88, 182, 183, 190, 192, 195, 198, 212, 214, 231, 238, 239, 241, 255.

### *C*

**Calderón Hinojosa, Felipe de Jesús:** 117.

**Cárdenas del Río, Lázaro:** 18, 22, 34, 41, 42, 48, 49, 57, 63, 72, 74, 80-82, 88, 89, 92, 102, 182, 183, 185-187, 190, 194-196, 198, 212, 214, 215, 236, 238-240, 250, 251, 261.

**Carranza Garza, Venustiano:** 31, 47, 48, 64, 176, 180-184, 190-195, 212, 214, 231, 238, 239, 243, 255, 271, 277.

### *D*

**Díaz Mori, José de la Cruz Porfirio:** 25, 178, 213, 225-227, 238.

**Díaz Ordaz, Gustavo:** 48, 49, 57, 72, 88, 182, 183, 199-201, 203, 206, 212, 214, 228, 245-252, 255.

### *E*

**Echeverría Álvarez, Luis:** 22, 48, 49, 57, 59, 81, 88, 157, 182, 183, 199, 201, 206-210, 212, 214, 242, 246, 247, 249-252, 255.

**Elías Calles, Plutarco:** 48, 64, 111, 166, 169, 176, 182, 185, 189, 192, 194-197, 212-215, 231, 240.

### *F*

**Fox Quesada, Vicente:** 70, 93.

### *H*

**Huerta Marcor, Adolfo de la:** 48, 176, 178-184, 190, 192, 194, 195, 197, 198, 212, 214, 231, 243.

### *L*

**López Mateos, Adolfo:** 22, 48, 82, 88, 143, 159, 180-183, 199, 200, 201, 203, 212, 214, 244, 249, 250.

**López Portillo, José:** 48, 60, 88, 89, 179, 182, 183, 206-212, 214, 217, 254, 256, 258, 259, 261.

### *M*

**Madero González, Francisco I.:** 64, 178, 180-183, 190, 191, 194, 195, 198, 225, 230, 245, 277.

**Madrid Hurtado, Miguel de la:** 22, 48, 87-91, 102, 131, 157, 173, 182, 183, 188, 201, 207-211, 214, 249, 256, 257, 260, 261.

### *O*

**Obregón Salcido Álvaro:** 33, 41, 48, 64, 166, 176, 182, 183, 184, 190, 192, 194, 195, 197, 198, 201, 203, 212, 214, 226, 277.

**Ortiz Rubio, Pascual:**

48, 66, 67, 84, 182, 183, 184, 190, 194, 195, 197, 198, 212, 214.

### *P*

**Portes Gil, Emilio:**

48, 180-184, 194, 195, 197, 212, 214, 231.

### *R*

**Rodríguez (Luján), Abelardo:** 22, 27, 31, 41, 48, 166, 182, 183, 185, 194, 195, 212, 214, 236, 239.

**Ruiz Cortines, Adolfo:**

48, 88, 180-183, 192, 198, 200, 201,  
203, 212, 214, 228, 243, 249.

**S**

**Salinas de Gortari, Carlos:**

8, 19, 22, 27-29, 37, 40, 41, 44, 47, 48,  
58, 59, 61, 69, 84, 87, 91-166, 173, 182,  
183, 187-190, 202, 208, 209, 211, 214,  
224, 227, 249, 254, 256, 260-262, 264-  
267, 270-272, 276-278, 285, 295.

**Z**

**Zedillo Ponce de León, Ernesto:** 173,  
180-183, 188, 207-211, 214, 254, 256.  
257, 267, 268, 269, 271, 277.