

LOS HITOS HISTÓRICOS DE LA PROPIEDAD AGRARIA DE LA TIERRA EN EL HOY. DE LA ÉPOCA DE LA POST-INDEPENDENCIA A LA REFORMA DEL ARTÍCULO 27 DE 1992.

Jorge R. Serrano Moreno¹

INTRODUCCIÓN

El eje temático que aquí nos ocupa es “políticas públicas ante la crisis actual y respuestas sociales regionales y locales”, eje a su vez enmarcado en el tema general: “vulnerabilidad, desastres y desarrollo regional sustentable”. Por ello, el presente trabajo, al dedicarse a los grandes hitos históricos de la propiedad agraria de la tierra, mostrará que la “vulnerabilidad” actual de las regiones no se explica cabalmente si no se mira, además, hacia la trayectoria accidentada a través de siglos de la tenencia social, lo cual ha sido un trayecto sin el que no sólo la vulnerabilidad de hoy sino las mismas políticas públicas, crisis y configuración actual de las regiones de México, resultarían simplemente ininteligibles. Pensamos que esto se puede ver si nos centramos en el análisis de la trayectoria de la tenencia social o agraria, aunque desde luego haremos referencias a los otros aspectos apenas mencionados.

Cabe notar que en lo profundo de la historia de México se encuentra siempre la lucha por la tierra. La tierra es el fundamento del territorio, o sea, de la organización social que la sociedad hace de su tierra, y el territorio a su vez, como espacio organizado, es el elemento fundante de las regiones. Así de directo es el vínculo entre el empeño a veces convertido en lucha abierta por la tierra de carácter social, y las regiones en México.

El presente trabajo tiene así dos objetivos. El principal es el análisis de los puntos centrales de inflexión que aquí llamamos “hitos” por los que ha pasado a través de la historia la propiedad agraria o social de la tierra. Se intentará mostrar el papel cardinal que, gracias a esos hitos, con frecuencia vulnerables y confrontados, ha jugado la propiedad agraria de la tierra en la configuración del perfil de la sociedad que desembocó en el México que como país “moderno” hoy todos conocemos, y también cómo ello contribuyó al estado actual de las regiones que lo componen. Para lo cual, el análisis de su totalidad debe arrancar desde la primera necesidad

¹ Dr. Jorge R. Serrano Moreno, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la UNAM (CRIM-UNAM),. Tel (55)56221 7895. e-mail: jrsm@servidor.unam.mx

de establecer una propiedad social de la tierra, pasar por el altépetl prehispánico y el llamado “común repartimiento” colonial, para desembocar en la lucha y triunfo de la Independencia de México. Se hace notar que esta perspectiva de consideración y análisis hasta la Independencia se hizo en otro trabajo presentado al Congreso 15 de la AMECIDER. En cambio en este segundo escrito se reflexiona sobre los hitos de la propiedad en el México ya independiente del siglo XIX hasta la Revolución Mexicana, y luego en el México del siglo XX hasta la gran reforma del artículo 27 en 1992.

El segundo objetivo de ambos trabajos, de carácter más coyuntural, es contribuir con y desde la AMECIDER, a una conmemoración, que sea crítica y reflexiva, en torno a las celebraciones del bicentenario de la Independencia de México y el centenario de la Revolución.

B. PLANTEAMIENTO

Así, el presente trabajo se centrará en el análisis del devenir de la propiedad social de la tierra a partir de la independencia de México hasta la revolución mexicana (Parte Primera) y de allí hasta la reforma al artículo 27 de 1992 (Parte Segunda). En cada una de esas partes considera los tres hitos centrales: la ley Lerdo, el Porfiriato, y su desemboque en la Revolución Mexicana materializado en la Ley Agraria y la Constitución de 1917; y luego, en el curso del siglo XX, la tierra en la reforma ‘integral’ cardenista y la contrarreforma, la tierra en el fin de la autosuficiencia, y la tierra de propiedad social en el neoliberalismo.

De esta manera los dos trabajos en su conjunto muestran los principales hitos que explican no sólo la formación de ese gran fenómeno que fue la propiedad agraria, sino de qué manera, sin ese fenómeno, la fisonomía del México de ayer y el de hoy resultan ininteligibles.

Por consiguiente, el esquema del trabajo será el siguiente:

- INTRODUCCIÓN
- PLANTEAMIENTO
- PARTE PRIMERA. DE LA INDEPENDENCIA DE MÉXICO A LA REVOLUCIÓN MEXICANA
 - Sección A. El hito de la post-independencia a la ley Lerdo
 - Sección B. El hito en el porfiriato

- Sección C. El hito en la revolución mexicana
- PARTE SEGUNDA. DE LA POST-REVOLUCIÓN MEXICANA A LA GRAN REFORMA AL ARTÍCULO 27 EN 1992
 - Sección A. El hito de la reforma 'integral' cardenista a la contrarreforma
 - Sección B. El hito en el fin de la autosuficiencia alimentaria
 - Sección C. El hito de la tierra en el neoliberalismo y su desemboque en la reforma al artículo 27 de 1992
- CONCLUSIÓN

PARTE PRIMERA. DE LA INDEPENDENCIA DE MÉXICO A LA REVOLUCIÓN MEXICANA

Sección A. El hito de la Post-independencia a la ley Lerdo

En verdad el período de las décadas que siguieron luego de la consumación de la independencia estuvo signado por carencia de políticas públicas efectivas, y procesos sociales caóticos, con frecuencia violentos, que eran de todas clases y a todos los niveles. Sería inútil entrar a detallarlos. Bastará referirnos a algunos de los aspectos sobresalientes que tienen relación más directa con la tierra y la propiedad de la misma. Obviamente en esto también se manifestará y con fuerza el ambiente de caos que vivía la sociedad.

Desde luego, la situación antes establecida por Hidalgo y Morelos también padeció los embates de esos procesos. Luego del fracaso del intento imperial de Iturbide, la situación real fue de un país fuertemente desorganizado y con serias divisiones al interior. Poco a poco las energías sociales en disputa en ese caos, fueron dando señales dispersas de reagrupamientos, muchos de ellos pasajeros, en torno a lo que se perfilaba como corrientes con tintes o más conservadores o más liberales. Entre tanto, empiezan a proliferar logias masónicas, constantemente plagadas por disputas intestinas, lo cual es atizado y aprovechado por las potencias extranjeras, sobre todo por el ministro norteamericano Joel Poinsett, quien en los hechos metió mucha mano en tal situación para su provecho.

La agricultura, al igual que los otros sectores económicos, padecieron desde tiempo antes porque, entre otras razones, tuvieron mermas significativas en los anteriores años de la lucha, grave desorganización en el sistema de tenencias y considerable pérdida de mano de obra. Las

comunidades indígenas sufrían por la inseguridad rampante. Las haciendas que quedaban todavía trabajando en manos de los criollos, lamentaban la incertidumbre de las fluctuaciones económicas. Peor aún, estos criollos que contemplaron la posibilidad de producir para la exportación sin las trabas de la corona (productos como café, algodón, azúcar, etc) se lanzaron con ese propósito a invadir tierras de poblados comunales y ejidales, lo cual a su vez generó violencia rural en varios puntos. En muchos lugares se perdieron tierras comunales, mientras que el problema de la esclavitud por su parte se movía como péndulo entre legislaciones que la rechazaban y las que la admitían.

Cuando en 1830 Anastasio Bustamante asume la presidencia nombra como su secretario de Relaciones a Lucas Alamán quien se empeña en imprimir orden a la hacienda pública e impulsar el desarrollo económico con políticas públicas concretas. Crea el Banco de Avío, importa semilla de algodón, cabras y hasta vicuñas finas para el campo, y maquinaria para la industria, sobre todo para la de textiles. Pero en enero de 1832 Antonio de Santa Ana lanza una rebelión contra el gobierno de Bustamante y en 1833 ya está sentado en la silla presidencial. Y la situación caótica sigue.

Del plan económico de Alamán quedaron pocos rastros. Para entonces varios liberales como José María Luis Mora, Valentín Gómez Farías o los hermanos Lerdo de Tejada propugnaban con fuerza la desamortización de aquellos bienes que consideraban corporativos. Más aún, cabe observar que, como lo ha manifestado atinadamente la Dra. Patricia Galeana, “tanto liberales como conservadores eran partidarios del libre mercado”. Esto es, ambos tenían ideología económica de corte liberal. (RU, 02-07-10).

Dicho de otra manera, los postulados del liberalismo clásico europeo habían penetrado, aunque con diversos grados, en la mentalidad económica de ambos. Lo cual preanunciaba consecuencias que más tarde y no obstante las turbulencias que siguieron habiendo –incluida la pérdida de más de la mitad de las tierras de México en manos de Estados Unidos- esas consecuencias, por medio de la ley Lerdo y luego de la Constitución de 1857, se establecieron en definitiva para todo el país.

La ley Lerdo, llamada así porque quien la establece fue Miguel Lerdo de Tejada, en realidad se denominaba: “Ley de desamortización de fincas rústicas y urbanas propiedad de corporaciones civiles y religiosas”. La ley se decía estar apoyada en el Plan de Ayutla. Y es sabido que con el

triunfo de éste se instaló definitivamente en el gobierno el grupo de los liberales, y con él cobró realidad la ley Lerdo. Es fácil comprender que la ley arremetiera contra los bienes de la iglesia católica que desde la colonia había concentrado en su haber la mayoría de las tierras. Hubo quienes las estimaban en un 85% del total. Incluso Alamán, desde su visión conservadora, las estimó en un 50%. Así pues, era la iglesia como conjunto quien aparecía como el actor más rico en y por las tierras, -y en buena parte con base en ellas.

Pero poner a ese mismo nivel al grupo más pobre, que era el de las comunidades indígenas, y quitarle de tajo las tierras de la comunidad que eran su medio fundamental de sustento, esto sí que no es fácil de comprender. Sólo colocándose en la mentalidad liberal a ultranza que nunca tomó –ni entonces ni ahora- la equidad como factor digno de consideración, y que ansiaba un país signado por el individualismo que gira en torno a la propiedad individual, y además, que sin sentido de realidad veía a los miembros de la sociedad como individuos “ciudadanos” iguales pero sólo ante la ley, podría uno explicarse –que no aceptar- esa expoliación despiadada de los más pobres, quienes ni siquiera podían entender ni menos ‘comprarse’ tal idea tan ajena y abstracta de ser “ciudadanos”.

La ley Lerdo así, se convierte en la inflexión mayor de este período. Sin duda, inflexión o hito que conlleva uno de los golpes en verdad rudos en la historia de México a la tenencia social o agraria de la tierra.

Cabe notar que en la ley Lerdo los artículos 8, 25 y 31 son de especial importancia, entre otras cosas en relación con los ejidos y municipios. La ley no incluyó la desamortización de las tierras de ejido pues no eran bienes corporativos sino considerados individuales. Ese embate fue contra las tierras que llamó los “propios”, o sea, los bienes comunales. Cabe también notar como de paso, que no fue Benito Juárez quien promulgó esta ley como a veces se dice, sino Miguel Lerdo de Tejada que era el presidente en 1856 año de la promulgación.

Sección B. El hito en el porfiriato.

Pero los años inmediatos a la promulgación fueron especialmente turbulentos y no fue sino hasta el porfiriato cuando se vieron las demás consecuencias de dicha ley para con la tenencia comunal y para los mismos comuneros. Efectivamente, por más que Porfirio Díaz durante su campaña a la presidencia de la república anduvo haciendo promesas a las comunidades y

comuneros ofreciéndoles cambios en la ley para que les favorecieran en sus demandas, en los hechos no sólo no les cumplió sino que fue el principal impulsor de la aplicación de la ley Lerdo a lo largo y ancho del país y por más de tres décadas.

Incluso fue el mayor represor, directo o por interpósitas personas subalternas (como gobernadores, etc) de las protestas y aun rebeliones de las comunidades inconformes que no fueron pocas. Las hubo en varias entidades, como San Luís Potosí, Veracruz, Distrito Federal, Michoacán o Morelos. Pero la represión fue tajante ante las comunidades indígenas, mientras que por otro lado, Porfirio Díaz implementó una política sobre las tierras tan extrema que llegó a límites inimaginables.

Empezó echando a andar las llamadas “compañías deslindadoras” de tierras, y éstas tuvieron resultados como los siguientes. (a) volumen de sus acciones: deslindaron un total de 32.2 millones de hectáreas; (b) propiedad de las compañías: pertenecieron a sólo 22 dueños; (c) duración de las compañías: hasta el año 1906; (d) pago a las compañías por el deslinde: 34.4% de todas esas tierras, o sea, 11 millones de hectáreas; (e) adquisición de tierras por las mismas compañías: enseguida adquirieron otro 46% del total de las tierras; (f) calidad de las tierras: obviamente se quedaron con las mejores.

Todo eso que estuvo sucediendo parecería algo más cercano de la ficción que de la realidad. Como decimos arriba, rayaba en límites inimaginables. A no ser por la ideología que dominó las mentes de la élite de toda esa época. Es necesario hacerse cargo explícitamente de los implícitos de esa ideología liberal que importaron de Europa. Una ideología (comentada en parte en nuestro otro trabajo que se presenta en este Congreso) no sólo apoyada en el derecho romano respecto de la propiedad privada como “ius utendi et abutendi” (el derecho de usar y abusar del bien privado).

Pero la mentalidad liberal del siglo XIX fue todavía más allá. Incorpora también como derecho lo que llamaríamos el “ius exspoliandi”². Indica aquí el derecho (supuesto) de las élites de expropiar bienes sociales para ventajas individuales. Pero obviamente de sólo esos individuos que la ley favorecía. ¿Acaso los miembros de las comunidades indígenas no eran también individuos, como para apoyar el desarrollo productivo de su comunidad generando políticas públicas y

² Vocablo escogido para este punto por su significado original como metáfora para nuestro presente caso ya que viene de la partícula “ex” y del término “spolium” que se usaba para indicar la acción y el lugar del circo romano en que se les quitaba la piel a los gladiadores que eran muertos por los animales.

programas para ellas? Pero la ley –y la mentalidad con que se hizo y luego se aplicó- en vez de tomar en cuenta la realidad y bases culturales propias de los indígenas establece que se les priven de su bien comunitario fundamental que era la tierra, y que se remate al mejor postor. Este postor desde luego no iba a ser el individuo de la comunidad indígena misma. No sólo aparecería como una traición a los demás miembros de la comunidad indígena, sino que ni siquiera disponía de dinero acumulado como para entrar a esos remates.

Desde otro punto de vista también la mentalidad liberal importada chocaba con la realidad y bases culturales de esas comunidades. Mientras que esa realidad y bases culturales priorizaban la solidaridad y cohesión social, la visión liberal importada suponía que los seres humanos unos a otros por naturaleza se devoran entre ellos: “homo homini lupus” era filosofía de toda esa época en Europa, articulada años antes por el filósofo político Hobbes en su bien conocido “Leviatán”, -“el hombre es un lobo para el hombre”.

Contrasta fuertemente con la mentalidad solidaria que va más bien en la línea del “homo homini sicut agnus”, el hombre es como cordero para el hombre. Esto en el sentido no como entregado pasivo sino como solidario, de que de entrada su actitud no es la de quien acecha ni menos tiende acechanzas al otro (como el lobo), sino en el sentido de que puede convivir pacíficamente con los demás miembros de la colectividad.

Pero también hay que hacerse cargo explícito de otro implícito de esa mentalidad liberal que proclamaba que los bienes de las comunidades indígenas estaban “en manos muertas”. Aquí dijeron los liberales con los hechos más de lo que confesaban. No sólo implicaban que eran muertas porque según ellos no producían nada. Sin explicitarlo las veían también como muertas en cuanto que las suponían incapaces en su miseria de defenderse y defender sus tierras. Pero más todavía.

El verlas como muertas también implicaba que no los veían como seres humanos normales sino de hecho como esclavos, como lo venían siendo desde el tristemente célebre comunicado de la corona de 1522. Aquí está una de las contradicciones –interesadas- de tal visión. Por un lado las veían como “manos muertas”, pero por otro como “mano de obra”, como realmente sucedió cuando les quitaron las tierras y las remataron a precios irrisorios a favor de terratenientes de antiguo y nuevo cuño, y de compañías deslindadotas. Todos estos utilizaron a aquellos “muertos” al derecho, pero muy en vida para el trabajo. Así pues, el período del porfiriato fue

otro de los hitos rudamente negativos en la historia de la tenencia agraria de la tierra. Con la ley Lerdo en la mano los liberales convirtieron las manos muertas en mano de obra. Pero sin esperarlo y al poco tiempo después, también en mano de obra para la revolución.

Sección C. El hito de la tenencia en la revolución mexicana.

Es mucho lo que se ha escrito, cantado y aun filmado en torno a la revolución mexicana. De hecho está fuertemente presente en la conciencia del pueblo mexicano (aunque por cierto mucho menos en las élites de hoy día). Esa presencia nos alerta para evitar dispersarnos en los muchos aspectos de la gesta revolucionaria. Conviene aquí seguir sólo la línea referida a la tierra y sus más importantes implicaciones.

En esa línea lo primero a notar es la situación en el momento del estallido revolucionario. En síntesis la situación era la siguiente. (a) número de haciendas: 56,825; (b) número de poblados que no eran parte de haciendas: 11,117 (por tanto, en el total de ambas eran el 85% haciendas, y el 15% poblados); (c) número de las mayores haciendas: 110; (d) promedio de hectáreas pertenecientes a esas mayores: 272,000 hectáreas cada una; (e) número de hectáreas que como total tenían las comunidades indígenas en todo el país: 1,600.000 hectáreas (recuérdese que a las compañías deslindadas sólo como pago se les otorgaron 11,000.000 de hectáreas!); (f) número de peones “acasillados” en las haciendas: más de 3,000.000 (en un país cuya población toda era de 14 millones y fracción).

Conviene observar que acasillados se llamaba a los peones que tenían que residir de por vida al interior de la hacienda respectiva, a los cuales se les pagaba (era la raya) con vales locales que sólo eran reconocidos en la tienda de la propia hacienda, se les descontaba siempre una parte para las fiestas que se hicieran durante el año, o para medicinas o médicos, para pago de renta de las casillas, etc. Pero además esa condición en los hechos los convertía en deudores no sólo durante su vida sino que la deuda la heredaban los hijos, o sea que las nuevas generaciones venían al mundo ya endeudados, quedaban al servicio de la hacienda .y tenían que pagar la deuda de las generaciones anteriores, lo cual nunca se podía concluir.

Cabe notar que la situación desesperante rebasó las mismas comunidades indígenas, al punto que en 1897 hubo un curioso atentado directo contra don Porfirio por parte de una persona popular pero desconocida, Arnulfo Arroyo, a quien enseguida mandó linchar.. El escritor

contemporáneo nuestro, Álvaro Uribe, recogió este hecho y lo plasmó en la novela “Expediente del Atentado”, novela que a su vez Jorge Fons estrena en estos días en la película “Atentado” basada en esa novela. Pero el insólito hecho (pues logró acercarse a don Porfirio y lo agredió a puñetazos, aunque luego se le protegió al presidente), según declara Uribe: “fue una premonición, un aviso” como dijo a Carmen Aristegui; y Fons por su parte: “fue un síntoma del gran descontento en el pueblo y del deseo de cambio” (Aristegui CNN, 27-08-2010).

Con una situación tal se comprenderá que las manos de la población mayoritaria se pusieran a la obra, a la obra revolucionaria. De hecho se considera que la revolución se inicia con el llamado Plan de San Luís, elaborado por Francisco I. Madero. El plan era para promover “la sucesión presidencial” (como se llamó el libro del mismo Madero). Sin embargo, en ese plan ya Madero incorporaba la idea de reivindicar también a los trabajadores del campo y sus comunidades.

Aunque al inicio del estallido y sus dos primeros años fue centralmente político (el tema era la sucesión), es sobre todo a partir de 1913, con el liderazgo y figura señera de Emiliano Zapata, en Morelos, que no sólo la dimensión de la tierra se inserta como prioridad además de la sucesión en la agenda revolucionaria, sino que la gran población trabajadora del campo se pone “manos a la obra” y las supuestas manos muertas se convertirían en las que le dieran la auténtica vida a la revolución mexicana. Sin ellas la revolución hubiera permanecido como asunto de élites.

Con ellas se tornó asunto de todo México y los mexicanos. Más todavía cuando desde el norte surge el otro gran líder popular de entonces, Francisco Villa, quien a pesar de no tener la transparencia de línea de Zapata, resulta indispensable para ese vuelco que con ellos dos da la revolución. Se ponen de acuerdo ambos y el rumbo de la revolución toda cambió girando ahora sustantivamente en torno a la tierra y su tenencia. Ellos, en la Convención de Aguascalientes y luego en el texto de la Ley Agraria que se concreta el 6 de Enero de 1915, logran con el apoyo de múltiples fuerzas que se les van sumando, introducir los contenidos de esa ley en la Constitución de 1917.

Por tanto, desde el punto de vista de la tierra y su tenencia, el gran hito de la revolución fue esa ley agraria y su culminación al ser recogidos su espíritu y su sustancia en el artículo 27 de la Constitución de 1917. Esta Constitución será la vigente de allí en adelante hasta hoy, por más

que con el correr del tiempo ha ido experimentando cambios en su texto y su aplicación. Así, el 5 de febrero de 1917, fecha de la Constitución, se considera por muchos que concluye propiamente el período revolucionario.

Pero vale la pena observar que en la ley agraria misma confluyeron varios insumos. Los más importantes fueron dos, aunque a decir verdad proliferaron abundantemente los planes -los cuales eran otra señal de la urgencia del cambio. Uno de aquellos dos mayores fue el Plan de Ayala impulsado por Zapata, y otro el Plan Veracruz, obra sobre todo de Luís Cabrera.

Antes de pasar a la etapa inmediata post-revolucionaria consideramos importante aclarar en qué sentido y por qué la figura y línea de Zapata es la más importante de la revolución en nuestro tema general. Fundamentalmente porque recoge y encarna después de siglos la visión prehispánica de la tierra, de quienes la trabajan y de la forma social –comunitaria- propia de la tenencia misma. Al punto que por ejemplo a partir de la Ley Agraria de 1915 y por influencia obvia de Zapata las tierras comunales (o “de común repartimiento” o “resguardos”, etc) se les deja de llamar en tales términos y reciben jurídicamente el nombre de “comunidad agraria”, en tanto que a aquellas que en adelante se concesionarán es a las que se les llamará “ejidos”.

El estudioso Arnaldo Córdova dice con tino que Zapata “más que un hombre es la conciencia de la tierra, y también de las comunidades puesto que éstas trabajan junto con ella porque se saben parte de ella”. Así, en Emiliano Zapata no cabe lo individual, y menos en relación consigo mismo. Era como una síntesis de lo colectivo. Acertadamente también sostiene Córdova que John Womak, el muy conocido biógrafo norteamericano de Zapata, no entendió ese aspecto tan indispensable de su biografiado pues lo veía, muy al estilo occidental, como un héroe, como una especie de superhombre, pero sujeto individual al fin y al cabo. Mientras que para Zapata el sujeto de la acción social no es el individuo, es el pueblo, es la comunidad. “El ideólogo que más influyó en Zapata fue el pueblo..., él era líder de pueblos libres, no de hombres libres” (Radio-UNAM, 09-04-10).

PARTE SEGUNDA. DE LA POST-REVOLUCIÓN MEXICANA A LA GRAN REFORMA AL ARTÍCULO 27 EN 1992

Sección A. El hito de la reforma ‘integral’ cardenista a la contrarreforma

Cabe iniciar esta sección con un paralelismo que llama la atención. Así como en el caso de la ley Lerdo recogida en la Constitución de 1857 tuvo que pasar más de una década para que se vieran en la práctica todas las consecuencias en que se concretaron los efectos de dicha legislación, así ahora en el caso de la Ley Agraria de 1915 a su vez recogida en la Constitución de 1917 también hubo de pasar década y media para que se manifestara en concretos la magnitud de transformaciones que esta nueva legislación había traído. Pero esto, al igual que en el caso de la Constitución de 1857, se refiere sólo a la magnitud de las transformaciones, no a que hubiera que esperar todos esos años para que empezaran a aplicarse.

En el caso que ahora nos concierne, en la presidencia de Carranza quien fuera un personaje carente de viva sensibilidad para ocuparse realmente de la atención de las necesidades de las capas populares y menos de las indígenas, se creó la Comisión Nacional Agraria que empezó a ocuparse del asunto sobre todo a base de circulares que carecieron de mecanismos efectivos para su aplicación.

Viene luego en 1920 la presidencia de Álvaro Obregón en que se empieza a dar una atención más efectiva, tanto a nuestro tema como en general a la construcción de instituciones en varias áreas (educación, etc). Pero para nuestro caso lo más relevante fue, luego de una “Ley de Ejidos” en diciembre de 1920 y un Reglamento Agrario en abril de 1922, que ambos resultaron ineficaces, y por ello se emite la Circular 51 que tuvo mayor importancia. En ella se indica la conveniencia de colectivizar el ejido y de distribuir su producción (su valor) según el trabajo aportado por cada ejidatario. Cabe notar que en realidad la circular estaba de algún modo replicando el modelo de los “kolkjoses” de la recién instaurada URSS. Así puede observarse que la circular menciona que las fuerzas productivas tienden a ser colectivas mientras que el régimen de propiedad individual es algo anticuado. La circular también se ocupó de las indemnizaciones por la expropiación tal como lo establecía la Constitución del 17 y para ello se crearon los “bonos nacionales de deuda agraria”.

Sin embargo, después de Obregón vienen las presidencias de Plutarco Elías Calles, Emilio Portes Gil y Pascual Ortiz Rubio que fueron claros partidarios de la tenencia privada por más

que emitieran varias disposiciones en relación con la tenencia social. Después de ellos es presidente Abelardo Rodríguez cuya acción más importante en nuestro asunto fue el retomar la Circular 51 y darle oficialidad a la colectivización del ejido.

Es después de Abelardo Rodríguez que viene el sexenio de Lázaro Cárdenas. Se preocupa por dar un sustento que haga efectivo el cumplimiento de las disposiciones del artículo 27 de 1917. Para ello lanza un conjunto impresionante de iniciativas. Entre ellas están: (a) la reorientación del ejido para que no sólo fungiera como productor del autoconsumo sino de excedentes comerciales, (b) la creación de centrales locales o regionales de maquinaria para servicio del ejido, (c) la instauración del Banco Nacional de Crédito Ejidal, (d) impulsa la construcción de ejidos colectivos en varios puntos del país, empezando en la región de La Laguna en Coahuila con tierras de riego, y siguiendo en la región del henequén en Yucatán, luego en Los Mochis, Sinaloa, en Lombardía, Michoacán, etc, (e) y sobre todo lo repartición de tierras a gran escala en el país.

Así, en 1937 emitió resoluciones que distribuían 5 millones 800 mil hectáreas con las que beneficiaba a 200 mil ejidatarios. Esta cantidad fue un “record” en ese año pues nunca más fue superado. En breve, se estima que para 1937 el 50% de la superficie arable de entonces en el país pasó a manos ejidales. Se considera así que el de Cárdenas fue el período del reparto mayor de tierras productivas que pasaron a la tenencia agraria.

Pero además es importante no olvidar que no se trató de entrega unilateral de tierras sino que éstas estaban integradas a un conjunto amplio o paquete de medidas de apoyo a la agricultura, razón por la cual ha sido reconocida como la “reforma integral” cardenista. Obviamente que para nuestro tema, esta reforma constituye el hito de todo este largo período post-revolucionario (1917-1967).

Sin embargo cabe notar también que la concesión de tierra a los ejidos se vio acotada porque esta presidencia tuvo el cuidado de no causar daños a la producción pecuaria del país y así se emitió un decreto de inafectabilidad por 25 años a las tenencias privadas ganaderas de hasta 50 000 ha de agostadero. Desde el punto de vista político, en 1936 se concentraron las múltiples “ligas campesinas” en la Confederación Nacional Campesina (CNC), hasta hoy sector corporativo campesino en el PRI.

En 1940 viene el sexenio de Manuel Ávila Camacho que atraviesa el período casi completo de la segunda guerra mundial. Ésta aparece como gran demandante de productos agrícolas y en México se impulsa con ahínco la producción de exportación que recibió mucho apoyo del gobierno y fue muy exitosa como fácilmente era de esperarse. Así Ávila Camacho modifica el artículo 27 con el fin de ampliar la extensión de la pequeña propiedad a 300 ha. Esto dio origen a lo que a partir de entonces se ha conocido como neolatifundismo. Con lo cual, por la gran demanda de la exportación, resultó postergado el modelo del ejido colectivo como lo visualizara Cárdenas en tanto proyecto que rendiría su potencial al más largo plazo.

Enseguida viene al fin de la guerra un período de relativa estabilidad y los sexenios de Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Cortines y Adolfo López Mateos. Alemán fijó a detalle en la ley las extensiones de los varios tipos de tenencia que son los vigentes hasta la última década del siglo XX. Con Alemán se impulsa la política de transferencias de los recursos del campo para apoyar el desarrollo del sector industrial. Ruiz Cortines por su parte simplemente continúa la línea heredada de su antecesor y no imprime modificaciones relevantes en nuestro tema.

En cambio los dos presidentes siguientes, gracias al vencimiento de los 25 años de inafectabilidad que había decretado Cárdenas, se encuentran ahora con que disponen de un número elevado de tierras para repartir, con las cuales se da respuesta a muchas de las solicitudes de tierra ejidal que desde años antes se venían acumulando por parte principalmente de nuevas comunidades. Así, a López Mateos y sobre todo a Díaz Ordaz les correspondió efectuar también un número muy considerable de tierras que ahora se repartieron.

Por ello, mientras que en la década de 1950 a 1960 (recuérdese que los censos ejidales y agropecuarios por lo general se vinieron realizando cada 10 años) la tenencia agraria pasó de 38 millones 900 mil ha en números redondeados a 44 millones 500 mil (o sea del 19.77% al 22.62% del total) –lo que indica un incremento del 2.85% que fue el menor de los incrementos censales ocurridos en la post-revolución, en cambio en el siguiente decenio, 1960-1970, ascendió a 69 millones 400 mil que significan un incremento del 55.96%. Esto se debió por una parte como se dijo a la conclusión de los 25 años de inafectabilidad de la tierra ganadera, pero también a que Díaz Ordaz se había propuesto concluir en definitiva el reparto agrario.

De hecho el sexenio de Díaz Ordaz fue aquel en el que mayor número de tierras se repartieron: 23 millones 55 mil ha. Pero desde luego que se trató casi siempre de tierras de muy pobre

calidad en términos productivos y que además no iban apoyadas por las medidas necesarias para impulsarlas como había sucedido en el reparto cardenista. Por esta razón hemos considerado la reforma de Cárdenas como el hito de todo el período y no este reparto grande pero de tierras de baja calidad y sin relación a políticas públicas para su aprovechamiento. No estará por demás sin embargo notar que con tal reparto la tenencia agraria subió al 35.29% de la superficie nacional. Llama la atención que con tal reparto sucedió que hubo seis estados en que la extensión de dicha tenencia superó la mitad de la extensión estatal: Nayarit, Morelos, Guerrero, Sinaloa, Colima y San Luis Potosí.

Sección B. El hito en el fin de la autosuficiencia alimentaria.

Con el objeto de contextualizar adecuadamente este hito, es conveniente empezar ofreciendo un marco suficientemente abarcante que sirva para explicarse lo que ocurre en este período. Cabe para ello observar que durante los años de la segunda guerra y sobre todo los de la posguerra se fue perfilando el modelo general del agro en México que se extiende vigente sin cambios realmente sustantivos hasta el presente. Nos referimos a lo que Lechuga Montenegro reconoce como “una estructura dicotómica” donde existe por un lado un sector selecto de élite realmente, con una agricultura apoyada fuertemente por los gobiernos, que goza de amplia infraestructura de riego y comunicaciones, de tecnología modernizada, de producción hortofrutícola para la exportación, y por otro lado el sector mayoritario en el agro con características contrapuestas a las anteriores y por tanto con una productividad en cierto sentido deficitaria (Lechuga, 2006: 43)

Así, un cúmulo de razones de diverso orden, pero de alguna manera referidas en parte considerable, sea inmediata o mediatamente, a las políticas gubernamentales de los sexenios anteriores, al tiempo que sucede el reparto mayúsculo de Díaz Ordaz también aparece uno de esos hitos negativos en los que con el tan desequilibrado manejo dicotómico de la tierra se apareja el hambre de quienes la trabajan con sus manos y aun del país en general. Éste es el hito del fin de la autosuficiencia alimentaria. En ese cúmulo de razones de diverso orden cabe entonces considerar desde el viraje hacia la producción masiva para la exportación, pasando por la determinación alemanista y continuada por sexenios siguientes de las transferencias de recursos del sector agropecuario para apoyo del sector industrial (por ejemplo de las exportaciones sobre todo de café, azúcar, algodón y henequén, que aportaron divisas para la importación de equipos y en general maquinaria para la industria), pasando también por la falta

de educación para las regiones rurales, y por el abandono del campo general en su polo atrasado que careció de la tecnología necesaria, los créditos, la capacitación, etc, hasta y sobre todo el gran incremento de población del país en términos demográficos.

Con todo ello vino el progresivo abandono de las zonas rurales empobrecidas y la creciente migración a las ciudades. Con lo cual la tenencia significativamente cambia fáctica aunque no jurídicamente. Las tierras potencial o aun actualmente más productivas caen en manos del coyotaje y en general de intermediarios para que sean explotadas por las élites agrícolas del otro polo y así, otra vez, los ejidatarios se convierten en jornaleros agrícolas de sus propias tierras o de las tierras a donde se trasladan como migrantes.

Fue entonces al final del sexenio de Díaz Ordaz y principios del de Luis Echeverría cuando hace explosión el nuevo fenómeno: no hay alimentos suficientes y se impondrá importarlos. Los dos sexenios siguientes intentan revertir esa tendencia. Echeverría crea la Secretaría de la Reforma Agraria con el fin de regularizar la tenencia de todas las tierras y combatir el coyotaje. Con ese instrumento y propósito logra incluso todavía hacer un reparto agrario de más de 12 millones de ha. Pero además, tratando de actualizar el modelo cardenista, genera un paquete de apoyos entre los cuales los más significativos fueron el Fondo para el Fomento Ejidal, más la Ley de Crédito Ejidal con los cuales se intentaba apoyar financiera y tecnológicamente al ejido al punto que de hecho “revivieron” algunos ejidos colectivos (por ejemplo en la Costa Chica de Guerrero). Poco después se genera el Plan Maestro de Organización y Capacitación Campesina que trataba de llevar educación y capacitación al campo. Los resultados frente al enorme problema de insuficiencia alimentaria y la necesidad inmediata de atenderla, fueron sólo parciales. Al final más bien magros pues la economía general del país decayó.

De tal manera que en el sexenio siguiente, de José López Portillo, se siente el problema con mayor fuerza al tiempo que se produjo el “boom” petrolero en que México se coloca como el cuarto mayor exportador mundial de crudo. Con lo cual López Portillo echa a andar un ambicioso programa conocido como Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Fue el centro de la respuesta del sexenio al problema del fin de la autosuficiencia. Pero con ello aparece un nuevo viraje en relación con la tenencia. Se desatiende el cuidado de ésta en favor de ocuparse de los alimentos (como si éstos no tuvieran mucho que ver con aquella). El problema no era una vez más de simple reparto de tierras. Era verdad que la disponibilidad de ellas había disminuido. Pero darle vida productiva a la repartición agraria que se había venido efectuando, estaba

pendiente, sobre todo siendo más necesario el apoyo pues las tierras en general eran de baja calidad. Pero no se atendió suficientemente a pesar de que fue un sexenio en que los mexicanos habrían de aprender “a administrar la abundancia” como lo dijo el mismo presidente.

Cabe notar además que tanto el rápido crecimiento demográfico como la migración del campo a la ciudad, como incluso los beneficios de las élites que aprovecharon el boom petrolero o las del sector industrial y aun las del polo agrícola tecnificado y agroexportador, todo esto confluyó para que sucediera otro viraje que afectó al campo mexicano. Es el cambio en el patrón de los consumos alimentarios en las ciudades hacia los productos cárnicos, lácteos y en general, los productos industrialmente procesados. Aquí tiene su arranque por cierto el problema que poco después se hace visible y ha puesto al país en situación de otra crisis alimentaria de diferente tipo, y es la obesidad desnutrida o mal nutrida de nuestra población de hoy.

Sección C. El hito de la tierra en el neoliberalismo y su desemboque en la reforma al artículo 27 de 1992

Como país aquello fue nuestro mayor y más urgente problema a resolver. Pero en Washington tenían otras preocupaciones. Y nos las impusieron. El mejor instrumento que para ello encontraron fue nada menos que el presidente entrante Miguel de la Madrid y su secretario que manejó la economía, Carlos Salinas de Gortari. Le llamaron allá “consenso de Washington” – aunque de acá el consenso era el de las dos personas mencionadas. Por eso prefirieron darlo a conocer como neoliberalismo. En realidad era una versión extrema del liberalismo del siglo XIX. Pero como la gente al poco tiempo se dio cuenta de lo que fue llevar a nuevo extremo el consabido individualismo, después Salinas siendo presidente prefirió darle otro nombre como para que la ironía no dejara ambigüedad alguna, “liberalismo social”. El país prefirió seguir llamándolo por lo que era, “neoliberalismo”.

Aunque a decir verdad, en la contradicción del nombre que le dio Salinas había irónicamente algo de verdad: el individualismo se ‘socializó’ y alcanzó para todos. Hasta para la familia de Salinas y sus hermanos donde algo –más bien poco- se filtró gracias sobre todo a la grabación indiscreta de una conversación telefónica entre algunos de ellos. Incluso alcanzó al par mismo de las personas en que desde el inicio se dio el consenso, De la Madrid y Salinas. Aunque éste último logró luego hacerle “manita de puerco” a aquel y alcanzaron otro consenso: que en

ocasiones (como la presente) a aquel la mente le 'traicionaba' –como cuando confesó una verdad que debía quedar enterrada.

Lo que fue este 'nuevo' liberalismo es de todos conocido. Adelgazamiento del estado al tamaño de un ente individual que hasta para moverse tiene dificultades pues su papel es observar pasivamente a los demás individuos bajo la divisa clásica “laissez fair, laissez passer” (dejar hacer, dejar pasar), no te metas en los negocios de los demás, al revés, quita regulaciones, y deja también funcionar por sí mismo al mercado, el “libre mercado”. Su mano invisible será la regulación suprema (¿no que desregulación?). Abre las fronteras indiscriminadamente, “no proteccionismo”, aunque allá justo desde Washington y demás capitales europeas los que continuaron siendo siempre muy bien protegidos fueron (y son al día de hoy) los agricultores y sus tierras, y su tecnología y sus subsidios y sus exportaciones y sus... etcétera.

Con esta visión neoliberal Salinas se alistaba para firmar un Tratado de Libre Comercio (TLC) que incluyera al sector agropecuario. Tratado en el cual –luego se vio- los más perjudicados han sido los trabajadores del campo y el desarrollo del campo mexicano. Con la sola excepción de su selecto polo de élite. Pero la discusión del TLC como tal –el cual empieza en 1994- queda más allá de nuestro límite en el presente trabajo que es 1992 con la reforma del artículo 27. Baste decir al respecto que esta reforma -ahora se puede constatar- contemplaba -calladamente- en su mira, tal tratado.

A ello apuntaron (entre otras metas) puntos centrales de la reforma del 27, tales como la individualización de la tenencia ejidal que ahora quedaba en el ejidatario tomado individualmente, ya no en su familia, ni en sus hijos ni en su esposa. Otro punto clave en esta última reforma fue abrir la tenencia ejidal a la venta. El ejidatario individualmente también podrá legalmente vender su tierra sin necesidad de contar con el parecer de quienes de él dependen económicamente ni del comisariado ejidal. También podrá individualmente decidir asociarse con terceros, sean también ejidatarios o inversionistas privados, asociaciones civiles, etc. El ejidatario podrá no sólo vender sin también dar su tierra en arriendo o aparceo. El 27 ahora elimina las disposiciones que posibilitaban el reparto agrario, o sea que con esto se da por concluido definitivamente; y queda condicionado únicamente a la resolución de aquellas demandas que están pendientes, y para sacar éstas se establecen los llamados “tribunales agrarios autónomos” que han de resolver sobre las cuestiones pendientes de límites, tenencia y expedientes rezagados.

Pero para dar operatividad a todas las reformas introducidas se crea el “Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos” (el “Procede”). Para legalizar la entrega de tierras el Procede les da a cada miembro del ejido los tres certificados siguientes: (1) de la parcela con sus medidas y colindancias, (2) de derecho al agua de uso común, (3) de derecho al uso del solar urbano que pasa a ser propiedad privada. Se reorganiza la estructura de autoridad al interior del ejido cancelando la facultad de decisión del comisariado ejidal, el cual ahora sólo representa y coordina el funcionamiento del ejido pero no decide, abriendo con ello la libre decisión de los ejidatarios y de los comuneros (nótese) sobre sus parcelas.

Ahora bien, para llegar a la reforma del 27 en 1992, entre otras acciones cabe mencionar al menos dos por más relevantes. Una fue que el gobierno echó a andar en 1990 un plan piloto que fue conocido como Plan Vaquerías (por el nombre del ejido en que se arrancó) con el cual se ‘ensayaban’ algunos de los puntos que se pretendían incorporar a la reforma, como la asociación con inversionistas privados y empresas grandes como Maseca o transnacionales como Herdez, o el poner en convenio terreno ejidal para la instalación de parques industriales, etc. Aunque los resultados fueron cuestionados hasta por los propios ejidatarios involucrados, el plan piloto fue aprovechado por Salinas para enviar a las cámaras el 7 de Noviembre de 1991 su proyecto de adecuación de reforma del artículo 27. Obvia decir que en las condiciones autoritarias del vigente ‘priato’ (que no ‘porfiriato’ –aunque los términos sean similares en su fonética y algo de su sustancia) el hecho fue que para Febrero, no obstante los períodos de receso y vacaciones, aparece publicada en el Diario Oficial la magna reforma al artículo 27 de 1992, hito indiscutible de este último período.

La otra acción fue la publicación el 6 de Agosto de 1991 de un decreto presidencial en que “se declara de interés nacional la preparación, organización, tabulación y publicación del censo Agropecuario de 1991...”, sin esconder la premura y presión del gobierno para que se realizara ese Censo. De sus resultados aparece, con no poca sorpresa, que hay un total de 102 millones 870 mil hectáreas de tenencia comunal-ejidal lo que implica un incremento del 48.20% respecto de 1970 y que ellos representan más de la mitad (52.40%) de la superficie nacional. Más aún, la superficie de labor salta de 12 millones 140 mil ha en 1970 a 28 millones 440 mil ha en 1991 lo que significa un incremento nada menos que de 134.28%. Esto sorprende más si se tiene en cuenta la escasez de tierra para que hubiera tal incremento de dotaciones ejidales. Además los

comuneros-ejidatarios según el censo se incrementaron respecto de 1970 en 62.15% y el número de comunidades y ejidos en 32.05%.

Así, aunque los números sorprendan, son cifras oficiales de las que el gobierno se responsabiliza. Es de suponerse que si la sociedad civil estuviera mejor organizada podría exigir al gobierno mostrar con los hechos dónde están esas tierras y esas comunidades y ejidos, y de dónde se surtieron esos incrementos. Si a ellos se les añaden las otras extensiones de carácter social que existen como terrenos nacionales (las que ocupa PEMEX, las vías carreteras, los que tiene la CFE, las infraestructuras públicas, etc) se tendrían otros 17 millones 11 mil ha de este tipo de tierra considerada también de carácter social en el país. Con una extensión total de carácter social, es de desear que la sociedad civil esté efectivamente mejor organizada para mejor aprovechamiento de toda esa tierra de beneficio social.

CONCLUSIÓN

- a. Todo el período que abarca el presente trabajo empezó con el “gran golpe” a la propiedad agraria ocasionado por la ley Lerdo y el modo de aplicación durante el porfiriato;
- b. pasó por avatares positivos de recuperación, como el zapatismo, la Constitución de 1917, y los grandes repartos cardenista y diazordacista;
- c. ¿para de nuevo desembocar en otro “gran golpe” –el mayor quizá- que es la reforma constitucional del artículo 27 en 1992?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Calva José Luís, 1994, Crisis agrícola y alimentaria en México, 1982-1998, Fontamara, México.

Fernández y Fernández Ramón y Ricardo Acosta, 1956, Política Agrícola, FCE, México.

Flores Edmundo, 1961, Tratado de Economía Agrícola, FCE, México

Fuentes Aguilar Luís, 1981, La estructura agraria en México, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM, México

González Ramírez Manuel, 1972, La revolución social de México, FCE, México.

INEGI, 1991, Atlas nacional ejidal, INEGI, México.

Lechuga Montenegro Jesús, 2006, La estructura agraria de México. Un análisis de largo plazo, UAM-A, México.

Molina Enríquez Andrés, 1964, Los grandes problemas nacionales, Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, México.

Molina Tania, 2003, "Los campesinos mexicanos, nuestros genetistas", La Jornada (06-03-05), México.

RU = Radio UNAM, programa de la historiadora Patricia Galeana.

Secretaría de Industria y comercio, 1976, V Censos agrícola, ganadero y ejidal, SIC, México.

Secretaría de Industria y comercio, 1972, Directorio de ejidos y comunidades agrarias, SIC, México.

Secretaría de la Economía Nacional, 1942, Primer censo ejidal de los Estados Unidos Mexicanos, SEN, México.