

La construcción jurídico política del ejido y de los bienes comunales: México, 1915-1940

Manola Sepúlveda Garza*

ESCUELA NACIONAL DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA-INAH

RESUMEN: *En este trabajo se analiza la legislación agraria de las primeras décadas del siglo XX. El propósito es mostrar cómo el ejido y los bienes comunales fueron construcciones jurídicas de la posrevolución (1920-1940) que tuvieron que ver más con las exigencias del Estado y los pactos políticos realizados con las diversas fuerzas sociales del país, que con el cumplimiento de los ideales zapatistas incluidos en el artículo 27 de la Constitución de 1917, en realidad, fueron tergiversados. A lo largo de este periodo, la normatividad agraria se centró en diseñar el ejido para la población mestiza y sólo hasta finales de 1940 surgió la figura jurídica de bienes comunales, destinado a dar protección legal a los recursos que aún conservaban los pueblos indígenas después de la avalancha ejidal y de la expansión de la pequeña propiedad. Al final del cardenismo, ambos sectores formaron parte de la economía pública y del Estado a partir de su vinculación con las instancias de gobierno y con la CNC.*

PALABRAS CLAVE: *posrevolución, legislación agraria, ejido y bienes comunales, tergiversación del zapatismo.*

The legal-political construction of the ejido
and communal property: Mexico 1915-1940

ABSTRACT: *This paper analyzes the 20th century first decade's agrarian legislations. The purpose is to show how the ejido and communal property were post-revolution legal constructions (1920-1940) that were more related with State demands and political pacts made with the various social forces of the country, than with the fulfillment of the Zapatista ideals included in the 1917 Constitution's 27*

* manolasepulveda@yahoo.com.mx.

Fecha de recepción: 1 de julio de 2022 • Fecha de aprobación: 30 septiembre de 2022

article that were misrepresented. Throughout this period, agrarian regulations focused on designing the ejido destined for the mestizo population and only until the end of 1940 the legal figure of communal property emerged to give legal protection to the resources that the indigenous peoples still conserved after the ejido avalanche and the expansion of small property. By the end of the cardenismo, both sectors became part of the public economy and the State after their integration into the CNC.

KEYWORDS: *post-revolution, agrarian legislation, ejido and communal property, misrepresentation Zapatismo.*

En memoria de Fernando, mi hermano

INTRODUCCIÓN

El ejido y los bienes comunales son algunos de los resultados más duraderos de la posrevolución mexicana. Su historia reciente estuvo vinculada a la demanda de la tierra expresada antes y durante el movimiento armado de la revolución (1910-1917); a la formación y consolidación del grupo que ascendió al Estado en aquellos tiempos (1915-1940) y a los pactos políticos que estableció el grupo gobernante con los movimientos campesinos de aquel entonces.

En este trabajo analizo cómo surgieron y se configuraron en términos jurídicos estas modalidades de la tenencia de la tierra, pero antes hay que aclarar ambos conceptos: el ejido fue creado por una cédula real a finales del siglo xvi para referirse a los campos aledaños a las localidades, cuyos habitantes debían darle un uso común para la recolección de leñas, frutos silvestres y el pastoreo del ganado [Manzanilla 2004: 488]. Este significado persistió hasta las primeras décadas del siglo xx, más tarde (1920-1940) los gobernantes lo reformularon como una manera de dar respuesta a la demanda agraria expresada en el movimiento revolucionario, pero también para reorganizar económicamente al país y formar parte de las bases sociales que legitimaran al nuevo régimen.

En lo que se refiere a los bienes comunales tienen sus raíces en la época prehispánica y en algunas regiones del país parte de ellos fueron confirmados con Mercedes Reales, los cuales se transformaron en pueblos y república de indios; tanto su organización interna como la producción estuvieron vinculados a los intereses de la Corona española y de la evangelización. En la segunda parte del siglo xix esa célula de organización territorial y poblacional se asimiló a la figura político-administrativa del municipio y en algunos casos su carácter de propiedad colectiva se quebrantó por las

políticas de privatización que impulsaba el Estado nacional, además, su extensión se vio afectada por la expansión de las haciendas facilitada por las leyes del gobierno liberal de aquel entonces. La restitución de esas superficies junto con los ejidos situados en la periferia de las localidades fue demandas fundamentales del movimiento zapatista.

En la legislación agraria del siglo xx se habla del ejido como unidad productiva ligada a las instancias del gobierno, desde los años veinte; mientras que la modalidad de bienes comunales se explicita hasta 1940 e igual que el ejido surgen vinculados con las instancias del gobierno federal. Esto no niega que desde 1915 y hasta 1940 se hayan reconocido y restituido algunas superficies con el estatus de *terrenos comunales* y que durante los años veinte y treinta se hayan formado ejidos, nuevos centros de población agrícolas (NCPA) y colonias agrarias (CA) en algunos territorios indígenas¹ considerados comunales [Zaragoza *et al.* 1980: cuadro 8-1].

Es decir, las características básicas de estas dos formas de tenencia de la tierra y su significado social y político fue una construcción de la “revolución hecha gobierno” que no se desprende directamente del artículo 27 de la Constitución de 1917, el cual los posibilita, pero no los define. Fueron células sociales que se conformaron durante los años 1920-1940 por medio de la normatividad agraria que a su vez reflejaba las exigencias políticas y económicas del Estado, así como los pactos sociales realizados con las diversas fuerzas políticas del país. Todo esto fue ideologizado en un marco de crisis económicas y de alimentos, frecuentes conflictos, levantamientos armados y de la definición del Estado como interventor en la vida económica y social del país.

Desde finales de los años veinte y hasta 1940, el ejido fue impulsado por un amplio movimiento agrarista cuyas organizaciones estaban vinculadas a las instancias de gobierno comprometidas en fomentar un plan de desarrollo económico y de reestructuración del Estado. En este plan se trató de respetar tanto la existencia de la propiedad privada —con extensión controlada— como la de sus dueños, ya que los trabajadores de las haciendas no estaban considerados como sujetos de derecho agrario. En ese entonces, el éxito del ejido fue limitado por los conflictos Iglesia-Estado que le precedieron y que dieron origen al movimiento cristero y luego al sinarquismo; la implementación de la educación socialista a partir de la reforma al

¹ De 1915 hasta 1940 se firmaron resoluciones presidenciales como ejido, 16 841; terrenos comunales, 129, y 31 nuevos centros de población. El cuadro 8-1, que cito arriba, se titula “La propiedad ejidal y comunal. Resoluciones presidenciales firmadas y publicadas de 1915 a 1979”.

artículo 3 en 1934; la participación de las instituciones de gobierno en la formación de los ejidos y en la organización de la producción; la militarización del personal del Departamento Agrario, de los maestros adscritos a la Secretaría de Educación Pública (SEP) y de los ejidatarios para “defender las conquistas de la Revolución”. A mediados de 1937, después de la salida de Plutarco Elías Calles del país acompañado de sus colaboradores más cercanos; la reconciliación de la elite del Estado con la de la Iglesia católica y las exigencias de la Unión Nacional Sinarquista, entre otras cosas, el Estado principió a replantear sus lineamientos políticos y en cuanto a la cuestión agraria incorporó a los trabajadores de las haciendas como sujetos de derecho agrario en las fincas de origen y confirmó la protección de los bienes de los pueblos indígenas que frecuentemente se habían visto afectados por la avalancha ejidal y la privatización de la tierra. También principió a dar concesiones de inafectabilidad a las grandes haciendas ganaderas, lo cual se expresó en el Código Agrario de 1940, como lo veremos después.

Por otra parte, a pesar de que los ideólogos de la posrevolución exaltaron al ejido y quisieron encontrarle parentesco con el *calpulli* prehispánico para estar a tono con el discurso del nacionalismo cultural, el modelo tuvo mayor semejanza con el *kolkhoz* (economía agrícola en la que el Estado tenía injerencia en su organización y producción), que fue implementado en Rusia después de la Revolución de 1917, y el *kibbutz* (con características similares) impulsado en Israel en torno a los mismos años. Este tipo de organizaciones económico-productivas fueron resultantes de un modelo de modernización que daba mayor fuerza al Estado, a la vez que intensificaba la producción agropecuaria y se implementó tanto en los marcos del capitalismo (ejidos y *kibbutz*) como en el socialismo (*kolkhoz*).

El ropaje del ejido diseñado desde finales de los años veinte como una célula social ligada a la economía pública, anticlerical y de defensa armada en favor del regimen, desde mediados de los años cuarenta hasta los años ochenta persistió ligado a las instancias de gobierno en lo económico productivo y al partido que le dio origen, en lo político; pero, con las políticas desarrollistas implementadas desde finales de los años cuarenta se transformó en parcelario, con un liderazgo de corte caciquil y en muchos casos con la presencia de un templo católico. Es decir, el Estado controló a una mayoría de los agraristas concentrados desde 1938 en la Confederación Nacional Campesina (CNC), uno de los bastiones del partido en el poder, e hizo que el ejido mostrara su plasticidad ante los cambios de las políticas de gobierno y el catolicismo de buena parte de la población. No se puede decir lo mismo de los poblados que lograron el reconocimiento de sus recursos como bienes comunales a partir de 1940, después de haber sido

afectados por el *boom* del ejido o de las pequeñas propiedades privadas que también se fomentaron. Estos poblados poseedores de un territorio, de una organización y con un fuerte arraigo de sus tradiciones, frecuentemente fueron objeto de abusos en cuanto al arrebato de sus recursos —incluso en la posrevolución— y la desvalorización de su cultura por las políticas integracionistas del Estado.

En este artículo trato de responder cómo se concretó la demanda agraria de los diferentes movimientos sociales de la revolución en el artículo 27 constitucional de 1917; cómo se transformó ese mismo artículo ante las exigencias de los planes gubernamentales; de qué manera se fue construyendo jurídicamente el proyecto ejidal y el de bienes comunales; qué significó esa construcción; los desacuerdos o contradicciones en y entre los reglamentos agrarios y de éstos con los principios señalados en la Constitución. Con este repaso de la historia jurídica pretendo marcar los matices de las organizaciones productivas, citadas arriba, como reflejo de las políticas del Estado, sus alianzas con los diversos grupos de poder y con los movimientos campesinos de aquel entonces. El cómo se concretó esa normatividad en el campo apenas lo señalo pues durante la “revolución agraria”, como se le conoce en muchas regiones del país, se acentuó la acción política y sus resultados fueron diversos y hasta contrastantes como bien se muestra en los estudios que hemos realizado los historiadores y los antropólogos.

LOS ANTECEDENTES

En México, el siglo XIX estuvo marcado por una gran inestabilidad política y levantamientos sociales, producto del movimiento de Independencia Nacional, la defensa del país ante las invasiones extranjeras, los conflictos internos de los grupos que pretendían asentarse en la dirección del Estado y los movimientos defensivos de los indígenas cuyos bienes fueron objeto de abuso ante la desaparición de las leyes coloniales que les garantizaban cierta protección. Con las leyes juaristas inspiradas en la ideología liberal y más tarde con la acción de las Compañías Deslindadoras, el Estado se empeñaba en establecer un modelo de modernización apoyado en el capital externo y el fomento de la propiedad privada de la tierra —sin importar su extensión— mediante la expropiación de los bienes del clero y el fraccionamiento de las tierras colectivas que poseían los pueblos indígenas. Pero el modelo generó una gran polaridad social en un marco de explotación y de injusticias.

Ante la larga estancia de Porfirio Díaz en la presidencia de México (1884-1911) y los problemas de extrema pobreza existentes en el país, se manifestaron diversos movimientos en oposición al régimen. Los herma-

nos Flores Magón del Partido Liberal Mexicano (1906), en el exilio en los EUA, por ejemplo, expresaron corrientes de tipo anarquista y socialista que incluían la no reelección a nivel presidencial y de los gobernadores; mejoras en la educación; leyes laborales; reparto de tierras, entre otros.² Durante la revolución, Pascual Orozco y Francisco Villa pusieron el acento en la expropiación de las grandes fincas para redistribuir la tierra entre mayor número de mexicanos. En el centro y sur del país, Emiliano Zapata se centró en la demanda de restitución de tierras a los pueblos que los habían despojado por la expansión de las haciendas facilitada por la legislación liberal.

En el Plan de Ayala (1911) los zapatistas desconocieron a Francisco I. Madero como presidente de la República por la falta de atención a los problemas de la población rural. El Plan autorizaba a los campesinos tomar posesión de las tierras, montes y aguas si habían sido despojados de ellos y si poseían los títulos de esas propiedades (artículo 6); hacía referencia a “la expropiación de la tercera parte de los monopolios” con el fin de que los mexicanos obtuvieran ejidos, colonias, fundos legales para sus pueblos y campos de sembradura o de labor (artículo 7), también señalaba que a los hacendados opositores se les nacionalizarían sus bienes y las dos terceras partes de la producción sería destinada a los familiares de las víctimas caídas en la lucha.³

Zapata, Orozco y Villa se lanzaban a la toma de tierras, lo cual ocasionaba enfrentamientos con los hacendados y las tropas federales. La primera tentativa de conciliación vino del diputado Luis Cabrera, quien le propuso a la Cámara de Diputados (1912) que se entregaran a los indígenas sus ejidos, como propiedad inalienable con posibilidades de ser cultivada, para evitar que se engrosara las filas del zapatismo. Según el diputado, al otorgar el ejido los trabajadores rurales podían completar sus jornales y posteriormente adquirir el estatus de pequeños propietarios [Gutelman 1985: 67-68]. Esta propuesta expresaba la utopía de la elite política representada por Francisco I. Madero, Luis Orozco, Molina Enríquez, entre otros.

La Convención de Aguascalientes y el Plan de Veracruz, ambos encabezados por el presidente Venustiano Carranza en 1914, no asumieron la demanda agraria. Sin embargo, por la presión de los movimientos campesinos, el 6 de enero de 1915 Carranza firmó una ley que respondía a la

² Programa del Partido Liberal Mexicano, 1906.

³ Plan de Ayala, 28 de noviembre de 1911. Plan liberador de los hijos del estado de Morelos afiliados al Ejército Insurgente que defiende el cumplimiento del Plan de San Luis, con las reformas que ha creído conveniente aumentar en beneficio de la patria mexicana, firmado por el general Emiliano Zapata y otros generales, coroneles y capitanes.

demanda de restitución de tierras e indicaba el procedimiento institucional para su concreción. En esta ley el presidente reconoció la necesidad de devolverles los terrenos a quienes habían sido despojados y facultaba a las autoridades militares para que efectuaran expropiaciones y dieran tierra suficiente a los pueblos carentes de las mismas. Advertía que la tierra no pertenecería al común del pueblo, sino que se dividiría en pleno dominio, pero con las limitaciones necesarias para evitar que los especuladores volvieran a acaparar esos recursos.⁴

En esa ley se declaran nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas por los jefes políticos o gobernadores de los estados después de las leyes de 1856. Igualmente quedaban anuladas las concesiones o ventas realizadas a partir de 1876 por las Secretarías de Fomento y Hacienda, así como las diligencias de deslinde efectuadas por las autoridades de los estados o de la federación con los cuales se haya invadido las tierras de los pueblos (capítulo 1). Se menciona que los pueblos que carecieran de ejidos (terreno colindante al asentamiento) o no pudieran lograr su restitución por falta de títulos podrían obtenerlos expropiándose por cuenta del gobierno nacional el terreno para ese efecto (artículo 3). Otros artículos se refieren a la formación de instancias gubernamentales para resolver la demanda agraria: a nivel federal la Comisión Nacional Agraria (CNA) y en las entidades estatales: la Comisión Local Agraria (CLA) y los Comités Particulares Ejecutivos (CPE) que fueran necesarios, sus integrantes tendrían que ser nombrados por los gobernadores de los estados o los jefes militares de cada región y dependerían de la CNA (artículos 4, 5 y 12).⁵

Los artículos del 6 al 9 se refieren al trámite de la restitución de tierra. La solicitud y los documentos que la respaldaban debían ser entregados a los gobernadores de los estados o a los jefes militares en caso de incomunicación o de guerra; luego debían pasar a la CLA, instancia que determinaría si procedía o no la restitución; en caso afirmativo el expediente pasaría al CPE correspondiente con el fin de identificar los terrenos afectables. El gobernador dictaminaría una primera resolución de carácter provisional. Los expedientes de la CLA con un informe debían pasar a la CNA quien dictaminaría su aprobación, rectificación o modificación y pasarlo al poder Ejecutivo, que daría un dictamen definitivo.⁶

⁴ Ley agraria del 6 de enero de 1915, en *Legislación preconstitucional de la Revolución Mexicana*. 1915.

⁵ Ley agraria del 6 de enero de 1915, *op. cit.*

⁶ *Idem.*

LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La Constitución de 1917 diseñó un nuevo orden para la sociedad mexicana: fortaleció el Estado, acentuó el poder del Ejecutivo y se fijó como objetivo llevar al país por las vías del progreso y modernización. La Carta Magna minimizó el poder de diversos sectores sociales —grandes propietarios y oligarquía porfiriana— cuya principal riqueza la constituía la tierra (artículo 27) y una vez más dio un golpe al clero tanto en la posibilidad de acumular capital como en su participación activa en los ámbitos educativo y político (artículos 3, 27 y 130). En contraste, favoreció a los sectores populares al adquirir el compromiso de restituir u otorgar la tierra (artículo 27), difundir la educación (artículo 3) y proteger al trabajador (artículo 123).

En el artículo 27 los legisladores nacionalizaron las tierras, aguas y riquezas del subsuelo (minerales, piedras preciosas, petróleo y carburos de hidrógeno sólido, líquido o gaseoso) y en relación con las aguas de los mares territoriales señaló que la normatividad se realizaría en los términos que fija el derecho internacional. Ante la nacionalización de esos recursos, los constituyentes le otorgaron al gobierno el derecho de transmitir su dominio a los particulares: su extensión legal se dejaría al criterio del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados, serían ellos quienes expedirían las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios y con ello consolidar el desarrollo de la pequeña propiedad.⁷ Estas medidas daba respuesta a algunas demandas de los revolucionarios, así como a la continuidad a las posiciones liberales.

En cuanto a las demandas de recuperación de tierra, los legisladores retomaron la ley del 6 de enero de 1915 y confirmaron tanto las dotaciones que se habían realizado conforme a esa ley como los procedimientos ahí apuntados para recuperar las tierras u obtenerlas. Agregaron la posibilidad de crear nuevos centros de población agrícolas (NCPA) y la condición que sólo los miembros de las comunidades tendrían derecho a los terrenos de repartimiento y éstos serían inalienables,⁸ detalle que no estaba explícito en la ley del 1915.

La capacidad para adquirir el dominio (propiedad) de las tierras, aguas y explotaciones mineras de la nación se regiría tanto por individuos como por sociedades de mexicanos; las asociaciones religiosas quedaban excluidas para adquirir o administrar esos recursos; las sociedades comerciales,

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, véase artículo 27.

⁸ *Idem.*

los Bancos y otras organizaciones civiles sólo tendrían los bienes raíces estrictamente necesarios para realizar su objetivo.⁹

Con lo dispuesto en la Carta Magna quedaba claro que el Estado era quien ordenaba los términos de la redistribución de la tierra, así como quien mediaba en la relación de los propietarios privados rurales, sus trabajadores y el campesinado. La transformación que requería la nación podía darse vía nacionalización —restitución o dotación— y la intensificación de las relaciones mercado. Reconoció el derecho agrario a los pueblos, rancherías y comunidades que las habían perdido, y sus vínculos con las instancias del gobierno sólo se referían a los procedimientos necesarios para lograr la tierra, pero no a su intervención en la organización interna de los núcleos de población. El artículo resaltó la formación de NCPA, posiblemente para aprovechar los terrenos nacionales que se iban en aumento al cancelarse las concesiones a las Compañías Deslindadoras¹⁰ [Manzanilla 2004: 504].

Al lado de que se firmaba una ley que daba respuesta a las demandas de los grupos revolucionarios se firmaba otra que protegía a los dueños de las grandes fincas e inutilizaba a la primera: después de la ley de 1915 y antes de escribir la Constitución el presidente Venustiano Carranza introdujo la ley de amparo para proteger los bienes de los grandes propietarios privados (1916) [Manzanilla 2004: 509]. En 1920, después del asesinato de Carranza y el ascenso del grupo de Sonora que tuvo el apoyo de los restos del zapatismo, el gobierno principió a reconocer las ocupaciones de tierras realizadas desde el Plan de Ayala.¹¹ Las acciones se diferenciaron en: *restitución* si el poblado podía comprobar la titularidad de los recursos emitidos por el gobierno colonial, y *dotación* si no tenían la documentación. En ambos casos se trataba de procedimientos administrativos que implicaban básicamente a los gobernadores de las entidades estatales o a los jefes militares y los reclamantes posesionados¹² [Zaragoza *et al.* 1980: cuadro 8-1]. Los grupos gobernantes pensaban en estas acciones como instrumentos políticos para conseguir la paz en el campo y estimular a los trabajadores que, según ellos, luego se convertirían en propietarios privados.

⁹ *Idem.*

¹⁰ Alrededor de 15 millones de has de 1916 a 1918.

¹¹ Comentarios muy acertados del dictaminador anónimo, agosto, 2022.

¹² Por lo que para 1920 se registraron 306 acciones ejidales (381 926 has a 77 203 campesinos) y se restituyeron 20 terrenos comunales (82 922 has).

LA NORMATIVIDAD AGRARIA DURANTE LOS AÑOS VEINTE

El poder político había cambiado de manos, pero el poder real seguía controlado por los grandes hacendados, las empresas extranjeras y el clero católico, los cuales no estaban de acuerdo con los principios que marcaba la nueva Constitución. Los líderes más importantes del agrarismo habían muerto en las guerrillas (Orozco, 1915) o fueron asesinados (Zapata, 1919 y Villa, 1923), y aunque la demanda agraria no podía ignorarse los principios zapatistas fueron tergiversados por el grupo que ascendió al poder y por las vertientes de los movimientos agraristas que emergieron durante los años veinte y se vincularon con las instancias del Estado.

En efecto, en los años de la posrevolución (1920-1940) se presenciaron movimientos más complejos que los que se dieron en la propia revolución, en buena parte por la inestabilidad política, los desacuerdos al interior del grupo gobernante y sus alianzas con algunos sectores de los agraristas. En varias ocasiones el presidente de la República en turno y los gobernadores de las entidades federativas hicieron llamados a la población para combatir a la insurrección delahuertista (1924), luego a la revuelta cristera (1927-1929) y más tarde al levantamiento escobarista (1929) y fue el sector de agraristas, organizado en 1920 en el Partido Nacional Agrarista (PNA), quien se sumó a la defensa del gobierno, con lo cual se establecían compromisos y pactos políticos [Sepúlveda 2011: 60-72; Bartra 2012: 46].

Del PNA algunos zapatistas se incorporaron a la Comisión Nacional Agraria (CNA), Soto y Gama, por ejemplo; otros se ocuparon de la formación de las Ligas de Comunidades Agrarias en los estados y realizaban una intensa labor. En el campo, al lado del activismo del PNA continuaba un agrarismo independiente y estallaba el movimiento de los cristeros extendido en buena parte del país en oposición a las medidas anticlericales del régimen [Bartra 2012: 46-47; Sepúlveda 2011: 65-70].

En cuanto a la legislación agraria, a partir de 1920 se reglamentó al ejido como la acción más importante del gobierno. La Ley de Ejidos de 1920 y una circular publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 22 de septiembre de 1921 nombraron al presidente de la República como la máxima autoridad en la materia; confirmaron a los pueblos, rancherías y comunidades como sujetos de derecho agrario; establecieron que la tierra dotada o restituida se le denominaría ejidos; que el patrimonio de aguas, montes y pastos debían ser disfrutados en común, pero que también habría parcela de cultivo: su extensión sería suficiente para que su usufructo satisficiera las necesidades de la familia o fuera equivalente al doble del jornal

promedio en la localidad. Además, validaba las dotaciones y restituciones hechas con carácter provisional por los gobernadores y comandantes militares [Gómez 2016: 171-172]. En ese entonces (1920) se formaron las Procuradurías del Pueblo que dependían de la CNA, encargadas de promover el ejido en las entidades del país y ayudar a los campesinos analfabetos para cumplir los trámites que requería la dotación de tierras [Manzanilla 2004: 521; Gómez 20016: 171].

Un decreto del 10 de abril de 1922 explicitó que los mineros no tendrían derechos ejidales, pero les dieron la posibilidad de sumarse a los nuevos centros de población agrícolas (NCPA) o a las colonias agrarias (CA) y a los *condueñazgos* se los consideró como sujetos a derecho agrario; especificó que la parcela ejidal sería otorgada a individuos mayores de 18 años y que su extensión debía ser de 3 a 5 has de tierras con riego o su equivalente en superficies de otras calidades.¹³ Además, confirmó la formación de Comités Ejecutivos Agrarios nombrados por el gobernador (señalados en la ley de 1915) para apoyar la acción agraria en las entidades estatales y se formó la figura de Comités Administrativos (integrado por los beneficiados) en las posesiones provisionales o definitivas de los ejidos.¹⁴

Según lo anterior, en la legislación temprana del ejido moderno la superficie otorgada tendría que ver con un censo de peticionarios y con la calidad de la tierra. Es decir, no se trataba de la restitución o dotación de las superficies que los pueblos habían perdido, como lo exigían los zapatistas y lo mandataba la Constitución, sino de una sustitución de principios y de justicia social. La normatividad otorgaba una superficie cuantificable concesionada por el Estado en la que la parcela de labor representaba una pequeña parte (el 2% de lo que luego se le autorizó a la pequeña propiedad), un *pegujal* que complementaría el salario de los trabajadores de campo e indirectamente fortalecía al latifundio y al propio gobierno.

La legislación emitida durante la administración presidencial de Plutarco Elías Calles (1925-1928) fue la que diseñó la esencia del ejido. En 1925 se agregaron como sujetos a derecho agrario a los trabajadores de las haciendas que hubieran sido abandonadas por sus propietarios¹⁵ y se publicó una Ley Reglamentaria que estipular que la superficie otorgada debía se-

¹³ De 4 a 6 has de temporal con precipitación pluvial abundante o de 6 a 8 has con precipitación pluvial regular. En superficies áridas o cerriles la superficie sería el triple de las antes citadas. DOF, 10 de abril de 1922, Decreto adicionando el artículo 27 del Reglamento Agrario.

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ DOF, 13 de junio de 1925, Decreto derogando el del 23 de abril de 1925.

pararse en fundo legal y en éste concederse un espacio para la construcción de la escuela; también se destinaría un lugar para la parcela escolar; se marcaría la superficie para las parcelas de cultivo y otras para montes, pastos y aguas. El área de cultivo debía dividirse según un padrón definitivo de ejidatarios que incluiría a hombres mayores de 18 años, a mujeres si eran jefas de hogar y se excluía a quienes tuvieran lotes mayores de la parcela ejidal otorgada. La falta de cultivo de la parcela por un año, daría lugar a nuevas adjudicaciones. La parcela podía ser heredada, pero no venderse, rentarse o hipotecarse. Esta ley explicitó la figura del Comisariado Ejidal (CE) como el representante del colectivo ante las autoridades administrativas y judiciales; sería nombrado anualmente en una junta general con la supervisión de un representante de la CNA y podría ocuparlo quien tuvieran más de tres años de residencia en el lugar y no tuvieran más de 25 has en propiedad o 50 en arrendamiento, en ambos casos fuera del ejido; se encargaría de administrar las tierras de uso común (t.u.c: montes, bosques y pastos), así como las tierras de cultivo sobrantes. Los rendimientos de esas superficies irían en beneficio de los integrantes del ejido (artículos 5 al 7).¹⁶

Este reglamento cambiaba todo el sentido del ejido colonial que las poblaciones trataban de recuperar mediante las dotaciones y las restituciones. El gobierno se tomaba el derecho de reglamentar su organización interna, autoridades, integrantes y a quienes se debía excluir. La entrega de la tierra iba acompañada del fomento de la escolaridad y de un modelo de localidad similar al de las rancherías existentes en las fracciones de las haciendas; la vinculación de los ejidatarios como unidades de producción familiar no era con un mayordomo que prestaba sus servicios y fidelidad al hacendado, pero sí con un representante, CE, a quien el gobierno le otorgaba funciones similares al darle la autoridad de administrar las t.u.c. y las parcelas vacantes, manejar los vínculos del colectivo con las instancias de gobierno y tener una superioridad en cuanto a la posesión de los recursos en comparación con el ejidatario común. Con este modelo organizativo fue frecuente que ese representante-administrador cometiera grandes injusticias, que fuera peor que cualquier patrón (dueño o mayordomo) y se fomentara un nuevo tipo de cacicazgo. Por otra parte, la parcela otorgada al jefe de una familia no contemplaba las estrategias técnico productivas utilizadas por los campesinos: “tierra de año en vez” para quienes utilizaban el arado en tierras planas o de baja pendiente o “tumba, roza y quema” para los labradores de la montaña que practicaban una agricultura extensiva. Además, la propie-

¹⁶ DOF, 31 de diciembre de 1925, Ley reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal.

dad de la parcela estaba condicionada ya que el beneficiario la perdía si la dejaba de trabajar por un año y no la podía rentar ni vender.

La reglamentación de 1925 posibilitaba que cualquiera juntara un grupo de campesinos, pidiera la tierra y se convirtiera en un administrador que explotara al colectivo, por lo que el 5 de abril de 1926 se publicó otro reglamento que trató de ponerle “candados” a estos personajes. En ésta se señalaba que la ejecución de la restitución o la dotación debía hacerla un representante de la CNA y otro del Comité Administrativo que, como antes señalé, era integrado por los peticionarios. Ellos, en una junta general repartirían las parcelas y nombrarían al CE, quien además de tener las características señaladas en el reglamento de 1925, no debería haber formado parte del Comité Administrador del grupo de peticionarios, incluso tendría que dar una caución equivalente al fondo común del ejido (capítulo I, artículos 1 al 5). Un representante de la CNA y el Comisariado harían la división de la superficie; en el fundo legal debían marcarse espacios para construir la oficina del Comisariado, la escuela y la oficina municipal, además, definirían las tierras para cultivar, el uso de las obras hidráulicas, bosques y pastos (capítulo II, artículos 23 y 24).¹⁷ Con este reglamento o adenda del anterior no se anulaba la existencia del “mayordomo-administrador”.

El 27 de abril de 1927 se publicó otra ley reglamentaria conocida como Ley Narciso Bassols, por ser el encargado de elaborarla. En esta se especificaba que la máxima autoridad en materia agraria era el presidente de la República, le seguía la CNA integrado por el Secretario de Agricultura y Fomento (SAYF) y nueve vocales designados por el presidente de México, ambos de carácter federal. En las entidades estatales se menciona al gobernador quien debía designar tanto a la Comisión Local Agraria (CLA) como a los Comités Particulares Ejecutivos (CPE), y podían formarse tantos comités como lo considerara conveniente las autoridades de los estados (capítulo II). Se confirmaba que el trámite agrario constaba de una primera instancia a nivel de la entidad y una segunda instancia en lo federal (capítulo X). La administración del ejido estaría a cargo de la SAYF.¹⁸

En cuanto al trámite agrario, las solicitudes de dotación o de restitución debían entregarse por escrito al gobernador, quien debía publicarla en el Diario Oficial del estado; luego pasaban a la CLA que se encargaba de realizar un censo del grupo peticionario y hacer los estudios técnicos de las

¹⁷ DOF, 5 de abril de 1926, Reglamento de la Ley Sobre Repartición de Tierras y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal.

¹⁸ DOF, 27 de abril de 1927, Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, Reglamentaria del artículo 27 de la Constitución.

fincas de posible afectación, notificaba a los dueños y ellos podían reclamar o solicitar amparo jurídico. Con estos elementos le entregaba al gobernador una propuesta de dictamen y si éste lo aceptaba se publicaba en el Diario Oficial de la entidad para efectuar la dotación provisional. Más tarde se enviaba el expediente a la CNA que confirmaba o no la propuesta, una vez modificado o ratificado el dictamen pasaba a ser firmado por el presidente de México y debía publicarse en el Diario Oficial de la Federación. Las ampliaciones de tierras sólo podían tramitarse después de cinco años de la ejecución de la dotación ejidal (capítulos III al V y artículos 195).¹⁹

En este reglamento (1927) se enriquecían las características de los sujetos de derecho agrario. A lo señalado en el reglamento de 1925 se agregó: constituir un grupo de peticionarios de 25 o más jefes de hogar; tener como actividad la agricultura con ingresos equivalentes a un salario y bienes menores a mil pesos (artículo 97). Se marcó la extensión de la parcela de cultivo: de 2 a 3 has de riego o su equivalente en superficies de otras calidades (artículo 99), la cual era menor a la extensión señalada en el reglamento de 1922; quedaban fuera de derecho los peones acasillados de las haciendas en explotación; se consideró como pequeña propiedad inafectable a las fincas menores de 150 has con riego y hasta 2 000 has si estaban dedicadas a la cría de ganado mayor (artículo 105); quedarían excluidas de afectación los edificios, construcciones, obras de captación de agua, canales y huertas de las fincas; se respetarían las empresas dedicadas a plantaciones de café, cacao, hule, vainilla y alfalfa (artículos 105 y 109).²⁰

Con la reglamentación realizada en los años veinte la idea del ejido como terrenos ubicados en la periferia de las localidades para usos del colectivo y propiedad de esos mismos colectivos se transformó en la dotación de pastos, bosques, agua y pequeñas superficies productivas otorgadas por el presidente de México en turno y vinculadas a las organizaciones de gobierno: la CNA y la de cada entidad federativa (CLA) para el proceso de dotación y ejecución del ejido, así como de supervisar el trabajo de los CE, sin olvidar a la Secretaría de Agricultura y Fomento (SAYF), que debía atender la administración productiva de las superficies ejidales.

Este tipo de normatividad hacía más largo y complejo el trámite agrario y protegía los intereses de los hacendados que, en realidad, podían bloquear todo el proceso utilizando el recurso de amparo. Por otra parte, el intervencionismo gubernamental en la organización y administración de los recursos del ejido y en la producción no tenía nada que ver con el sentido

¹⁹ *Idem.*

²⁰ *Idem.*

del artículo 27 constitucional. El ejido así pensado se convertía en un asunto de mestizos (gobierno, gente sin tierra y los campesinos hablantes de español) con un modelo de “rancho” que hacía presente a las autoridades de las instituciones modernas (municipales, agrarias, escuela con parcela). La naciente unidad productiva estaba más próxima a ser una empresa en la que el Estado como “patrón”, apoyado por los CE, dirigiera la producción y posibilitaba que los ejidatarios pasaban a ser un sector de su clientela política y militar. Todo lo cual parece estar en la línea de las estrategias utilizadas por los políticos y grandes hacendados del siglo XIX: Porfirio Díaz, por ejemplo, por méritos en la participación en el ejército, otorgaba amplias extensiones de tierra en propiedad.

Lo anterior es importante dado el ambiente de oposición existente en buena parte del país por los conflictos Iglesia-Estado, el activismo de los católicos, las protestas de los defensores del viejo régimen y el movimiento cristero que tomaba mayor fuerza en las zonas mestizas. Aunque no quedó plasmado en ningún reglamento, aquellos que se sumaban a los combates para apoyar al grupo gobernante lo hacían a cambio de la tierra.

RADICALISMO DE ESTADO: LOS AÑOS TREINTA

Los años treinta están marcados por la falta de alimentos, los efectos de la crisis de 1929 y la gran depresión que se reflejó tanto en la disminución de la demanda de los productos de exportación, como en el retorno de migrantes. En materia de política interna destaca la formación del Partido Nacional Revolucionario (PNR, 20 de enero de 1929) que concentró a diversas fuerzas políticas del país. En su declaración de principios se hizo énfasis en privilegiar la soberanía nacional, elevar el nivel cultural del pueblo, vigorizar la nacionalidad, fomentar los intereses colectivos sobre los privados y favorecer los intereses de los trabajadores rurales y urbanos. En materia agraria, la idea era distribuir la tierra entre los campesinos que directamente las trabajaban mediante la dotación de ejidos y el fraccionamiento de la gran propiedad; fomentar la colonización interna a partir de la formación de los nuevos centros de población agrícolas (NCPA) y de las colonias agrarias (CA). Además, apoyar la producción mediante créditos para lo cual se planteaba la formación del Banco Nacional de Crédito Agrícola.²¹

La postura agrarista del PNR no era compartida por toda la elite de la clase política. Plutarco Elías Calles, “jefe máximo de la Revolución”, pensa-

²¹ Partido Nacional Revolucionario, Declaración de Principios, 20 de enero de 1929.

ba que la reforma agraria había sido un fracaso y había que darla por terminada. En esta línea, el presidente Ortiz Rubio hizo declaraciones que daban fin a este proyecto en varios estados del centro y norte del país: Morelos, Distrito Federal, Tlaxcala, San Luis Potosí, Aguascalientes, Coahuila, Nuevo León y Chihuahua [Bartra 2012: 40]. Lo cual no anulaba redistribuir a la población del centro del país mediante la formación de los NCPA y las CA.

A pesar de las diferencias, el sector radical de la elite política se impuso en buena parte apoyado por los agraristas agrupados en la Liga Nacional Campesina (en adelante Liga) que en 1930 era la organización de campesinos más numerosa del país. En ese entonces el gobierno federal decidió incorporar a la 2° reserva del Ejército a diez mil de ellos y en 1932 anunció que los contingentes agrarios quedarían bajo las órdenes de la jefatura de operaciones del ejército local. Desde 1930 la Liga tuvo varias divisiones, así que en 1933 la fracción dirigida por Graciano Sánchez se alió al PNR y junto con los agraristas de Cedillo formaron la Confederación Campesina Mexicana en julio de 1933.²²

En el Primer Plan Sexenal del PNR (1933) se ordenaron las directrices que debía seguir el presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940). En este documento se hace explícito que se trataba de “un régimen progresivo de economía dirigida” y que se pretendía fomentar un nacionalismo económico que tenía como propósitos la justicia social. En materia agraria señalaba la continuidad de las dotaciones y restituciones de tierras y aguas a los centros de población a partir de la formación de ejidos que podrían solicitar ampliación en tanto que las tierras de la dotación estuvieran trabajadas en su totalidad; simplificar los trámites del proceso de dotación, sustituir a la CNA por un departamento autónomo, Departamento Agrario (DA), y a la Comisión Local Agraria (CLA) existente en cada entidad por la Comisión Agraria Mixtas (CAM); fomentar el fraccionamiento de las grandes propiedades rústicas pertenecientes a la nación o a los gobiernos de los estados. Las grandes fincas quedarían sujetas a sufrir afectaciones ejidales de no ser fraccionadas por sus dueños quienes deberían dar preferencia a sus peones acasillados; los campesinos que no se incluyeran en esos fraccionamientos o en la colonización interna que ya se estaba realizando en el país, deberían ejercer sus derechos como trabajadores rurales: salario mínimo, habitación gratuita, terrenos para cultivos domésticos, pastos, aguas y escuela. Se señaló que se trataría de redistribuir a la población mediante la formación de NCPA. Por su parte, los ejidatarios debían producir en un sistema moderno

²² *Ibidem*, p. 46.

que incluyera capacitación técnica, créditos, sistemas de irrigación, entre otros,²³ con lo cual quedaba implícita una mayor intervención del Estado en la producción. El plan no otorgó derechos agrarios a los aparceros ni a los renteros existentes en las fincas rústicas, considerados sectores medios y en cuanto a los peones acasillados se señaló que podían incluirse al reformarse la ley de dotación de tierras y aguas.²⁴

La exclusión de los trabajadores de las fincas como derechosos en materia agraria se debió a que la reglamentación daba un plazo para que los hacendados redistribuyeran las superficies excedentes entre sus trabajadores convirtiéndolos en pequeños propietarios; lo cual en algunos casos sucedió, pero lo más frecuente fue que recurrieran a *ventas fantasmas* para simular el cumplimiento de la ley.

Con los proyectos expresados por el partido en el gobierno el 10 de enero de 1934 se publicó un decreto para reformar el artículo 27 de la Constitución. En ésta se abrogó la ley agraria del 6 de enero de 1915 y las disposiciones legales que fueran en sentido opuesto de lo que ahí se ordenaba. Se respetó la demanda agraria y la exigencia del fraccionamiento de la gran propiedad, en un modelo más próximo a la reglamentación establecida en los años veinte y no al proyecto zapatista contenido en la constitución de 1917. El lema de Zapata “tierra y libertad” se sustituyó por la bandera que se popularizó a finales de los años veinte: “la tierra es de quien la trabaja”. La ruralidad del país estaría definida por la propiedad privada limitada en su extensión, los ejidos, los NCPA, las CA y el respeto a la superficie de los pueblos indígenas, lo cual resultaba muy ambiguo. Al parecer, la redistribución de la superficie nacional era algo que seguía siendo para el México mestizo altamente dividido en aquellos tiempos.

El decreto consta de XVIII apartados, varios de ellos incluidos en la Constitución de 1917: la supremacía de la nación (Estado) para regular la tierra y los recursos del subsuelo (capítulo I), por ejemplo, y se acentuó el reparto de tierras ejidales y el patrimonio parcelario ejidal, la continuidad de la formación de los NCPA y la responsabilidad de los funcionarios públicos en la materia. Se añadieron otros capítulos que intensificaron los conflictos con el clero y con el sector de los grandes propietarios de las tierras: se ordenó la nacionalización de los templos destinados al culto público, al igual que los obispos, asilos, seminarios, conventos y otros inmuebles. En el caso de los templos sería el gobierno federal quien definiría los que debían continuar destinados a ese objetivo; los otros bienes se destinarían a

²³ PNR, Primer Plan Sexenal, 1933.

²⁴ *Idem.*

los servicios públicos de la federación o de los estados (capítulo II). Las restricciones sobre la concentración de tierras e inmuebles se extendieron a las instituciones de beneficencia, investigación científica y difusión de la enseñanza, sociedades comerciales e instituciones financieras (capítulo III al V).²⁵

Se apuntó que los núcleos de población que de hecho o de derecho guardaran el estatuto comunal tendrían capacidad de disfrutar esos recursos: tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que les hayan restituido o restituyan (artículo III); para ellos se crearía una dependencia directamente ligada al ejecutivo federal encargada de aplicar las leyes agrarias (capítulo XI), apartado que se sobreponía con la posibilidad de afectar las superficies de los municipios que frecuentemente enmarcaban los bienes de esos poblados (artículo 33).²⁶

Para darle fluidez al reparto de tierras se insistió que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados expedirían leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural y que los dueños realizaran el fraccionamiento de sus excedentes, si se opusiera, lo realizarían los gobiernos locales mediante expropiaciones y el dueño recibirá bonos de deuda agraria. Además, se les negó el derecho de amparo legal (capítulo XIV),²⁷ lo cual confirmaba un decreto emitido el 12 de enero de 1932, pues se observó que en la práctica se negaba la acción agraria, ya que la gran mayoría de las resoluciones presidenciales publicadas tenían sobrepuestas derechos de amparo que imposibilitaba su ejecución [Manzanilla 2004: 573].

A los cambios al artículo 27 constitucional le continuó un nuevo Código Agrario (1934), que redefinió a las autoridades agrarias respetando el nivel federal y el de los gobiernos de los estados: la máxima autoridad seguía siendo el presidente de México, le seguía el jefe del DA, recientemente formado, apoyado por el Cuerpo Consultivo Agrario (CCA), que substituía a la CNA. En las entidades estatales, los gobernadores representaban la máxima autoridad, le seguía la Comisión Agraria Mixta (CAM), que suplía a las antiguas Comisiones Locales Agrarias, continuaban los Comités Ejecutivos Agrarios de carácter regional que eran nombrados por los gobernadores de los estados y en la base de la estructura se encontraban los Comisariados Ejidales (capítulo 1, artículo 1).²⁸

El Código Agrario retomó algunos de los principios de la ley agraria de 1915 y de la legislación de los años veinte: quienes podían aspirar a las do-

²⁵ DOF, 10 de enero de 1934, Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución.

²⁶ *Idem.*

²⁷ *Idem.*

²⁸ DOF, 12 de abril de 1934, Código Agrario de los EUM.

taciones y restituciones de tierras en la forma ejidal eran aquellos integrantes de los núcleos de población que habían sido privados de sus tierras (artículo 24) o los integrantes de las pequeñas localidades formadas antes de la solicitud y que carecieran de ese recurso (artículo 42). El expediente debía iniciarse por las dos vías posibles: restitución o dotación. La solicitud sería hecha al gobernador de la entidad y la CAM designaría al personal técnico quien, auxiliado por los representantes de los peticionarios, realizarían la identificación de los terrenos reclamados y harían un censo de peticionarios (artículos 24 a 26). Señalaba como superficies afectables aquellas pertenecientes a la propiedad privada que rebasaran la extensión autorizada, pero también se podía afectar a las superficies consideradas de la federación, de los estados y de los municipios (artículo 33).²⁹

Para recibir una parcela ejidal los requisitos eran muy similares de los establecidos en el Código Agrario de 1925: ser mexicano, mayor de 16 años y mujeres que tengan familia a su cargo; residir en el poblado por más de seis meses, tener como ocupación habitual la agricultura, no poseer tierras, ni capital superior a 2 500 pesos (artículo 44). Se fijó que la parcela ejidal sería de 4 has de riego o su equivalente en tierras de otras calidades (artículo 47). El ejecutivo podría aumentar la superficie a las *tribus* [pueblos indígenas] con terrenos nacionales, además de tener parcelas de cultivo, agostaderos o montes y parcela escolar (artículo 48).³⁰

Igual que en la legislación de los años veinte los peones acasillados no podían constituir un núcleo de población con derecho al ejido, sin embargo, se les otorgaba la posibilidad de integrarse en parcelas vacantes de ejidos distante a 7 km de la finca de origen; registrarse en censos agrarios de peticionarios en fincas distantes 10 km de su lugar de empleo o en los proyectos de colonización o de fraccionamiento que desarrollara la Secretaría de Agricultura y Fomento o la Comisión Nacional de Irrigación. Quedaban excluidos los arrendatarios, aparceros y medieros, salvo que laboraran temporalmente y fueran habilitados por cuenta de la finca (artículos 43 a 46).³¹

El Código incluyó un conjunto de áreas temáticas referidas a las autoridades del ejido (artículos 119 a 131): se formaría un Comisariado Ejidal y un Comité de Vigilancia cuyos nombramientos, por lo menos en la primera ocasión, debían darse en una reunión de ejidatarios, convocada por el personal de la CAM; la separación de sus superficies en el caserío principal debería incluir un lote para la instalación de la escuela con un campo

²⁹ *Idem.*

³⁰ *Idem.*

³¹ *Idem.*

deportivo y otro de experimentación agrícola (artículo 133). Las parcelas de cultivo se otorgarían a quienes figuraran en el censo original (o a sus herederos) que estuvieran en uso de parcelas; a los vecinos que cultivaran la tierra por más de dos años, aunque no estuvieran registrados en el censo y a los peones que procedieran de otras fincas (artículo 134). Reiteró que las tierras no podían darse en venta, arrendamiento o en aparcería y eran inembargables (artículo 140); las parcelas laborables debían ser individuales —por jefe de familia— en tanto que los montes y pastos serían de uso colectivo; perderían sus derechos quienes abandonaran la tierra por más de seis meses. En las zonas donde operara el Banco Nacional de Crédito Agrícola, éste quedaría a cargo de la organización social y económica de los ejidatarios y en donde no existiera, el encargado de esas tareas sería el DA. Estas dos instancias debían formular un plan de explotación en el que se incluyera la definición de los cultivos de trabajo, las mejoras técnicas y la forma de organización de los ejidatarios para la comercialización (artículos 130 a 148).³² Con esta medida se trataba de fomentar lo que llamaron cooperativas de producción, ejidos colectivos o empresas estatales.

En cuanto a la propiedad privada se respetaría una superficie de 150 has de riego o su equivalente en tierras de otras calidades y para las fincas con superficies cultivadas con caña de azúcar, plátano, café, cacao y frutales se les respetaría 300 has. En las dotaciones se incluirían las viviendas de los peticionarios (artículo 56), pero se excluirían los edificios, obras hidráulicas o vasos almacenadores y las obras de conducción pertenecientes al hacendado (artículo 54). A ellos se les daba el derecho de escoger sus tierras (artículo 55) y las escuelas del gobierno (Regionales Campesinas, Técnicas Agropecuarias y Nacional de Agricultura) podían tener hasta 500 has (artículo 59).³³

Otros decretos que se publicaron en aquella década se refirieron a la formación de Centros de Maquinaria Agrícola (1935) para auxiliar el trabajo de los ejidatarios y a la formación del Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas (DAAI, 1936) para supervisar la acción del gobierno en los territorios indígena. Éste debía formar Procuradurías de Comunidades Indígenas con una oficina dedicada al estudio de la economía y de la cultura de la población [Manzanilla 2004: 653-654].

Los cambios realizados al artículo 27 constitucional y al Código Agrario que consideraban al ejido como célula productiva ligada a la economía pública, sumada a la educación socialista y a la continuidad de los conflictos Iglesia-Estado hasta mediados de 1937 hicieron que la mayoría

³² *Idem.*

³³ *Idem.*

de la población identificara la acción agraria como comunista. Además, los peticionarios del ejido automáticamente pasaban a ser “soldados del gobierno”, ya que frecuentemente en los ejidos se nombraba una guardia rural que efectivamente se enfrentaba a las guardias blancas organizadas por los hacendados y a un movimiento popular que se sumaba a la contrarrevolución [Sepúlveda 2011: 75-95]. En muchas regiones del centro, oeste y norte del país, que fueron cristeras y luego se sumaron al sinarquismo, los campesinos rechazaron la oferta gubernamental, entre otras cosas porque los dueños de las fincas también les prometían la tierra en forma de pequeña propiedad sin tener que traicionar sus principios religiosos. Esta opción había estado presente desde la Constitución de 1917 y en los planes del PNR por eso excluían a los peones de las fincas de los derechos agrarios, pero los hacendados la evadieron, la retomaron y la popularizaron como “suya” (todos propietarios, no todos proletarios) cuando se vieron afectados por el agrarismo. Así que se dio una profunda división no sólo en la elite política, sino también en el campesinado.

Desde finales de los años veinte las acciones agrarias habían seguido pautas políticas y estrategias militares en las zonas de fuerte raigambre cristera. En el norte de Guanajuato, por ejemplo, el gobierno primero afectó a las propiedades rurales cuyos dueños estaban claramente identificados con el régimen anterior o que participaban en los movimientos en su contra: delahuertista, cristeros, escobarista y en los años treinta ante la continuidad de los cristeros y luego del sinarquismo se afectó además a las fincas cercanas a las vías del ferrocarril para evitar la movilidad de los combatientes y el tránsito de armas [Sepúlveda 2011: 74-102]. A mediados de los años treinta las Escuelas Regionales Campesinas ubicadas en diversas entidades del país fueron armadas para defender los proyectos y los recursos del gobierno federal. Todo esto provocaba mayor inconformidad en los diferentes sectores sociales locales que se enfrentaban, también con las armas, contra los agraristas, maestros y funcionarios públicos [Sepúlveda 2011: 74-102]. Por otra parte, la legislación agraria señalaba que los recursos de los poblados indígenas serían respetados, pero al afectar la superficie municipal con la avalancha ejidal frecuentemente resultaban perjudicados, ya que la superficie comunal en el siglo XIX había sido enmarcada en el estatus de municipio.

De 1935 a mediados de 1937 los Comités Agrarios intensificaron las tareas de solicitudes agrarias que afectaban tanto a la mediana y a la gran propiedad privada, como a los peones, vaqueros y aparceros, quienes se quedaban sin empleo, así que las opciones que encontraban era emigrar, sumarse al agrarismo o a la contrarrevolución. Dada esta situación, el go-

bierno emitió diversos decretos: el del 12 de agosto de 1937 autorizó que los trabajadores de las fincas afectadas tenían derecho a ser ejidatarios en esas superficies (artículo 45),³⁴ más tarde, 31 de agosto de 1937, se publicó otro decreto que daba autoridad al DA para fijar la organización productiva en cada ejido y autorizaba la intervención del Banco Nacional de Crédito Ejidal (Banco) en la formación de sociedades de crédito, además, se autorizó la formación de ejidos colectivos en el caso que éste requiriera de fuertes inversiones para la producción (artículo 139). Tanto el DA como el Banco ejercerían funciones de vigilancia y dirección en la economía ejidal (artículo 48).³⁵ La normatividad de aquel entonces también favoreció al sector de los hacendados ganaderos: se les otorgó certificados de inafectabilidad ganadera por 25 años a los grupos de particulares amparándoles una superficie que no excedieran 300 has de tierras de buena calidad y hasta 50 000 has en superficies desérticas.³⁶

Al final del sexenio cardenista —29 de octubre de 1940— se publicó un nuevo Código Agrario en el que quedaba explícito que el Estado, por medio de la SAYF, podía delegar funciones al Banco, se encargaría de la organización y la producción agrícola de los ejidos, bienes comunales, NCPA y CA.³⁷ En ese código se menciona por primera vez la figura de bienes comunales para los poblados indígenas que manejaban sus recursos en colectivo. Los casos que no tuvieran conflicto en sus linderos podrían ser titulados por el DA con la intervención del DAAI (artículos 109 a 111 y 284). En su regularización tendrían preferencia para obtener superficies que pertenecieran a la nación. Igual que en el ejido se debía contemplar la asignación de tierras de cultivo, agostadero y el fundo legal con espacios destinados a las autoridades, a la escuela y la parcela escolar, su vigilancia y administración estaría a cargo del Comisariado de Bienes Comunales (CBC); la tierra y otros recursos debían ser inalienables, imprescriptibles, inembargables e intrasmisibles; la explotación de los recursos productivos podría ser en colectivo o individual; la SAYF determinará la organización y el régimen de explotación (artículos 34, 109 a 111 y 127). El mismo código confirmó la emisión de certificados de inafectabilidad a las fincas ganaderas por 25 años (artículo 183).³⁸

³⁴ DOF, 12 de agosto de 1937, Decreto que reforma varios artículos del Código Agrario de los EUM.

³⁵ DOF, 31 de agosto de 1937, Decreto que reforma el Código Agrario.

³⁶ DOF, 23 de octubre de 1937, Reglamento a que sujetarán las solicitudes de inafectabilidad de terrenos ganaderos.

³⁷ DOF, 29 de octubre de 1940, Código Agrario.

³⁸ *Idem.*

Así que hasta unas cuantas semanas de que se diera por terminado el sexenio cardenista, quedaron amparados los recursos de los pueblos indígenas, cuyas superficies se habían visto afectadas tanto por la formación de los ejidos como por el fomento de la pequeña propiedad. Esta incorporación “tardía” podría explicarse por el entusiasmo sucedido después de la realización de la Conferencia Internacional Americana que se planteaba realizar en Bolivia, pero al morir el presidente Germán Busch (1939), Cárdenas ofreció cambiar la sede a México. La conferencia-congreso se realizó del 14 al 24 de abril de 1940 en Pátzcuaro, Michoacán, con la participación de 19 países de América Latina. Uno de sus resultados fue la formación del Instituto Indigenista Interamericano, con sede en México, que coordinaría las políticas indigenistas en los diferentes países.³⁹ Si bien estas conferencias estrechaban los vínculos de México con los países latinoamericanos, Cárdenas también permitió la entrada al Instituto Lingüístico de Verano, organización de influencia ideológica en favor de los EUA.

Con la incorporación de los recursos de los indígenas a la reglamentación agraria, que incluía la formación de los CBC y a las instancias de gobierno como interventoras en la organización y en la producción, se daba continuidad a una vía —iniciada desde el porfiriato— en la que se les restaba autonomía a las autoridades locales. En ese entonces los discursos presidenciales ponían énfasis en mejorar sus condiciones de vida e incorporarlas a la cultura nacional (Occidental), desindianizándolos. Esta política formaba parte de un nacionalismo de Estado que se construyó de manera vertical, sin considerar los usos y costumbres de las comunidades indígenas locales.

Al final del periodo analizado (1915-1940) las acciones agrarias se habían concentrado en la formación de ejidos (17 341) y resultaban minoritarios los NCPA (31) y las restituciones de tierras comunales (129). Durante la administración presidencial de Cárdenas se distribuyeron 20; 145 910 has con ellas se formaron 65% de los ejidos; 51% de los NCPA y 7.8% de los terrenos comunales existentes hasta ese entonces [Zaragoza *et al.* 1980: cuadro 8-1], lo cual indica la “poca” importancia que el gobierno le dio a la protección de los bienes de los pueblos indígenas.

Además del material jurídico político de la “propiedad social” habría señalar la formación de la Confederación Nacional Campesina (CNC) —el 28 de agosto de 1938— que fue encabezada por Graciano Sánchez e integrada formalmente por los ejidatarios, comuneros, miembros de los NCPA, de las CA y los solicitantes de tierra. La nueva organización creada “de arriba

³⁹ Instituto Indigenista Interamericano. <https://es.wikipedia.org/wiki/Instituto_Indigenista_Interamericano>. Consultado el 23 de mayo de 2022.

a abajo” representaba el enlace del sector con las instancias de gobierno y nació como pilar del Partido de la Revolución Mexicana (antes PNR, más adelante PRI). Con su formación perdían fuerzas otras organizaciones campesinas independientes, lo cual resultó decisivo ante el viraje de la política gubernamental ya anunciada desde finales del sexenio cardenista y acentuada como contrarreforma en los siguientes tres sexenios [Bartra 2012: 87].

Por otra parte, desde 1939 las instancias de gobierno empezaron a desarmar a los maestros y a los ejidatarios integrantes de las defensas rurales. En algunas zonas del país,⁴⁰ parte de ellas, durante 1940-1970 se desempeñaron como policías municipales o como encargados de “cuidar el orden” en la sede de los Comités Regionales Campesinos (CRC) de la CNC. Además, desde mediados de los años cuarenta el DA, auxiliado por los representantes del CRC y mediante el instrumento jurídico de “depuración censal”, fue frecuente que se expulsara de los ejidos a los radicales y a quienes se oponían en colaborar con las nuevas políticas del régimen que frenaban la acción agraria y se colocaban en favor de los finqueros [Sepúlveda 2011: 118-138].

Los códigos agrarios de 1943 y de 1947 reflejan una “nueva época”. Aunque el presidente Ávila Camacho explicitó que las resoluciones presidenciales de las acciones agrarias en ningún caso podían ser modificadas ni anuladas, el presidente Miguel Alemán desatendió el cuidado de la superficie ejidal y durante su administración fue frecuente que se presentaran anomalías como la desaparición de expedientes de ejidos que no habían sido ejecutados o que se anularan resoluciones presidenciales que no habían sido publicadas. Además, ambos códigos establecieron las causas de pérdida de derechos de los núcleos de población sobre las tierras otorgadas, el procedimiento de depuración censal y los casos de pérdida o suspensión de los derechos individuales. La reglamentación de ese entonces se centró en otorgar garantías y beneficios al sector de propietarios privados rurales al emitirles Certificados de Inafectabilidad (CI) Ganadera o Agrícola; beneficiar a los “poseSIONARIOS” de tierras, aquellos que durante el cardenismo se aventuraron a comprar amplias superficies de las haciendas a precios de remate y concentraron diversos títulos de propiedad cuyo total rebasaban los límites de la pequeña propiedad, así como a quienes se involucraron en la compra venta de superficie ejidal. A todos ellos se les consideró propietarios legítimos se les otorgó CI; también se reanudó el derecho de amparo contra cualquier afectación agraria para quienes tuvieran CI [Gómez 2016: 187-189]. En el periodo 1940-1958, lo que adquirió mayor importancia fue

⁴⁰ Lo he encontrado en Guanajuato y Oaxaca.

impulsar la producción en la propiedad social y en la privada dirigidas al mercado interno y externo.

REFERENCIAS

Bartra, Armando

2012 *Los nuevos herederos de Zapata. Campesinos en movimiento 1920-2012*. Ed. CNPA, PRD, Circo Maya. México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

1917 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917. <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1917.pdf>>. Consultado el 12 de mayo de 2022.

Diario Oficial de la Federación (DOF)

1922 Decreto adicionando el artículo 27 del Reglamento Agrario. Diario Oficial de la Federación, 10 de abril de 1922. <<https://www.dof.gob.mx/index.php?year=1923&month=8&day=2#gsc.tab=0>>. Consultado el 12 de mayo del 2022.

1925 Decreto derogando el de 23 de abril de 1925, por el cual se reformaron los artículos 1º y 2º del Reglamento Agrario. Diario Oficial de la Federación, 13 de junio de 1925. <https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4434933&fecha=13/06/1925&cod_diario=186885>. Consultado el 14 de abril del 2022.

1925 Ley reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1925. <https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=1925&month=12&day=31#gsc.tab=0>. Consultado el 14 de abril del 2022.

1926 Reglamento de la Ley Sobre Repartición de Tierras y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal. Diario Oficial de la Federación, 5 de abril de 1926. <https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=1926&month=04&day=05#gsc.tab=0>. Consultado el 14 de abril del 2022.

1927 Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, Reglamentaria del artículo 27 de la Constitución. Diario Oficial de la Federación, 27 de abril de 1927. <https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=1927&month=04&day=27#gsc.tab=0>. Consultado el 8 de mayo del 2022.

1934 Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los EUM. Diario Oficial de la Federación, 10 de enero de 1934. <https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=1934&month=01&day=10#gsc.tab=0>. Consultado el 8 de mayo del 2022.

- 1934 Código Agrario de los EUM. Diario Oficial de la Federación, 12 de abril de 1934. <https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=1934&month=04&day=12#gsc.tab=0>. Consultado el 6 de mayo del 2022.
- 1937 Decreto que reforma el Código Agrario. Diario Oficial de la Federación, 31 de agosto de 1937. <https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=1937&month=08&day=31#gsc.tab=0>. Consultado el 12 de abril del 2022.
- 1937 Reglamento a que se sujetarán las solicitudes de inafectabilidad de terrenos ganaderos. Diario Oficial de la Federación, 23 de octubre de 1937. <https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4559034&fecha=23/10/1937&cod_diario=195002>. Consultado el 6 de mayo del 2022.
- 1938 Decreto que reforma varios artículos del Código Agrario de los EUM. Diario Oficial de la Federación, 12 de agosto de 1937. <https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=1937&month=08&day=12#gsc.tab=0>. Consultado el 12 de mayo del 2022.
- 1940 Código Agrario. Diario Oficial de la Federación, 29 de octubre de 1940. <https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4555331&fecha=29/10/1940&cod_diario=194769>. Consultado el 9 de mayo del 2022.

Gómez de Silva Cano, Jorge J.

- 2016 *Evolución del marco jurídico agrario*. UNAM. México. <<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv>>. Consultado el 23 de mayo de 2022.

Gutelman, Michel

- 1985 *Capitalismo y Reforma Agraria en México*. Ed. Era. México.

Instituto Indigenista Interamericano

- s/a Instituto Indigenista Interamericano. <https://es.wikipedia.org/wiki/Instituto_Indigenista_Interamericano>. Consultado el 23 de mayo del 2022.

Kuori, Emilio

- 2015 La invención del ejido. *Nexos*, enero 1: 18-34. <<https://www.nexos.com.mx/?p=23778>>. Consultado el 10 de abril del 2022.

Ley Agraria

- 1915 Ley agraria del 6 de enero de 1915. <<https://congresoweb.congresoal.gob.mx/bibliotecavirtual/libros/LegislacionPrecosntitucional1915.pdf>>. Consultado el 10 de abril del 2022.

Manzanilla Schaffer, Víctor

- 2004 *El drama de la tierra en México del siglo XIV al XXI*. Ed SRA, UNAM, Porrúa. México.

Partido Nacional Revolucionario (PNR)

- 1919 Declaración de principios, 20 de enero de 1929. Instituciones y Reforma Social. Documentos Básicos. Partido Nacional Revolucionario. <https://www.pri.org.mx/bancosecretarias/files/Archivos/Pdf/277-1-10_30_14.pdf>. Consultado el 14 de abril del 2022.

- 1933 Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario, 6 de diciembre de 1933. <<https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1933PSE.html#:~:text=Lazaro%20Cardenas%2C%20de%20Diciembre%20de%201933>>. Consultado el 14 de abril del 2022.

Plan de Ayala

- 1911 Plan de Ayala. <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH8.pdf>>. Consultado el 8 de abril del 2022.

Programa del Partido Liberal Mexicano

- 1906 Programa del Partido Liberal Mexicano. <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH6.pdf>>. Consultado el 10 de abril del 2022.

Sepúlveda Garza, Manola

- 2011 *Vaivenes de la historia ejidal, Dolores Hidalgo, CIN, Guanajuato, 1900-1970.* ENAH, INAH, CONACULTA. México.

Zaragoza, José Luis y Macías, Ruth

- 1980 *El desarrollo agrario de México y su marco jurídico.* Centro Nacional de Investigaciones Agrarias. México.

