

Claroscuros de la reforma agraria mexicana

por EMILIO KOURÍ | University of Chicago | kouri@uchicago.edu

En imagen e interpretación, la Revolución mexicana proyectó desde un principio un carácter primordialmente rural: las batallas en el campo, los ejércitos campesinos y populares, las demandas y promesas de corte agrario, los rústicos de Zapata y Villa ocupando la Ciudad de México y sus jefes posando en la silla de Don Porfirio en Palacio Nacional. No había terminado aún la guerra cuando circulaban ya libros sobre la raíz agraria de “la Revolución Mexicana”. Los generales triunfantes, quienes habían batallado para liquidar o al menos someter a los movimientos agrarios y populares, adoptaron sin embargo esa idea de la Revolución, un poco por conveniencia y otro poco por necesidad. Los que asesinaron a Zapata muy pronto comenzaron a rendirle honores, y aquella larga lucha por recobrar la tierra, hacer justicia y restaurar las libertades locales—que había tenido en Morelos un significado muy específico—saltó la barda, perdió su filo y se hizo gubernamental. Hacia finales de los años veinte Frank Tannenbaum publicó un minucioso e influyente estudio—realizado con el apoyo del Presidente Calles—en que le explicaba a las élites estadounidenses que la Revolución mexicana había sido buena, justa y necesaria (o sea, no comunista), una revolución en esencia agraria, por la transformación de la tenencia de la tierra. Ochenta años después, y a pesar de algunos desafíos, es ésa aún la voz cantante.

La cristalización de tales luchas e ideales agrarios sería el Artículo 27 de la Constitución de 1917; complementado por una serie de leyes y decretos reglamentarios promulgados e implementados en medio de grandes debates, conflictos y presiones de diversa índole a lo largo de un par de décadas, el nuevo derecho agrario le otorgó al presidente la facultad y la obligación de reformar la estructura de la propiedad rural por vía de la expropiación para restituir usurpaciones previas y más ampliamente

para dotar de tierras a las poblaciones rurales que las necesitasen y solicitasen, inicialmente sólo habitantes de pueblos y rancherías, pero a partir de los años treinta también peones en las haciendas. El principal resultado de este mandato al poder ejecutivo, impulsado contra viento y marea por la movilización de nuevas organizaciones campesinas, fue la creación de una nueva institución rural: el ejido, nombre que se le dio a la dotación federal de tierras otorgada a una asociación de usufructuarios. Los terrenos del ejido no se podrían vender, transferir, hipotecar o embargar; los ejidatarios serían derechohabientes protegidos, dueños restringidos, y la administración de la vida comunitaria—incluso el traspaso de derechos por herencia—se llevaría a cabo bajo la tutela de una nueva burocracia agraria.

La reforma agraria mexicana fue en muchos sentidos sui géneris, y la estructura organizativa del ejido exhibe claramente esa calidad. Sus razones fueron complejas, tanto históricas como coyunturales, y explicarlas requeriría un examen aparte. Ni socialista ni capitalista, el ejido no habría de ser kolkhoz, sovkhoz, cooperativa ni homestead, tampoco réplica de las propiedades comunales de los pueblos indios del virreinato. La dotación presidencial era grupal, a la asociación de ejidatarios, pero el uso de la tierra agrícola—el acceso a la parcela de cultivo familiar—sería un derecho férreamente individual. En los años treinta el General Cárdenas creó cientos de ejidos dedicados al cultivo colectivo de plantíos comerciales en grandes extensiones (frecuentemente para exportación), pero estos finalmente no prosperaron. A pesar del carácter nominalmente colectivo de la concesión territorial, la organización de la agricultura ejidal concebida por la Revolución no representó ninguna innovación, pues siguió siendo una empresa

a escala familiar. Esta nueva forma de posesión y usufructo de la tierra llegó a denominarse “propiedad social”, para distinguirla de la tradicional propiedad privada.

A pesar de la tenaz oposición—a menudo violenta—de numerosos terratenientes, de ciertos sectores políticos y de algunos grupos campesinos, y no obstante la inocultable tibieza al respecto (cuando no la obstrucción deliberada) por parte de los primeros presidentes de la Revolución, la institución del ejido se fue extendiendo—entre saltos, frenazos y desvíos, por el empuje de organizaciones agraristas y el afán clientelista de la nueva política—y alcanzó a transformar profundamente la estructura de la tenencia de la tierra en México. La reforma agraria, entendida como expropiación redistributiva de la propiedad rústica en la modalidad del ejido, tuvo dos grandes momentos de expansión: el primero—y mayor—durante la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934-40) y el segundo—más cínico y marginal—durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-70). Durante casi ochenta años de reparto agrario (el mandato constitucional cesó con la reforma de 1992) fueron creados casi 30,000 ejidos con alrededor de tres millones y medio de derechohabientes en posesión de más de 100 millones de hectáreas, cerca del 60% de la propiedad rústica en existencia y equivalente a más de la mitad del territorio nacional. México es un país bastante árido, y las dotaciones ejidales consistieron muchas veces de tierras inhóspitas (basta recordar *Nos han dado la tierra*, de Juan Rulfo), pero lo cierto es que a lo largo del siglo XX México se convirtió en un país de ejidos. La gran hacienda agrícola, que había dominado el paisaje y la vida política de muchas regiones durante el Porfiriato, perdió su hegemonía (y muchas de sus tierras) durante los años treinta, cuando el Presidente Cárdenas aprovechó la debilidad económica

causada por la Gran Depresión para impulsar una agresiva política redistributiva. Como lo ha dicho Arturo Warman, “con empujones y frenos, el reparto de la tierra fue la acción pública más trascendente en la primera mitad del siglo XX”.¹ La Revolución reconfiguró el andamiaje institucional del campo con un claro elemento de justicia social, y eso no es poca cosa.

Es difícil valorar hoy en día, a un siglo de la Revolución, la trascendencia de la reforma agraria ejidal y su impacto sobre el desarrollo de la agricultura y el bienestar de los campesinos. En un clima de persistente pobreza rural e inseguridad alimenticia, en un país profundamente marcado por la incesante migración en gran escala de gente trabajadora a los campos y ciudades de los Estados Unidos, la reforma agraria es ampliamente considerada, si no un fracaso, ciertamente un malogro en términos económicos, pues resultó incapaz de generar una agricultura próspera que elevase el nivel de vida de la mayoría de la población rural. Desde hace ya medio siglo se habla de una u otra “crisis del campo”, y en la mayoría de esos diagnósticos figura prominentemente la suerte de la reforma agraria. Para algunos, el proyecto de refundar la agricultura nacional sobre la base de la producción ejidal, ideado durante el gobierno de Cárdenas, fue traicionado por sus sucesores más conservadores y sacrificado, a partir de la Segunda Guerra Mundial, en aras del nuevo desarrollismo industrial. Para otros, el potencial económico del ejido se marchitó ante el boom demográfico de mediados de siglo, o bien se truncó por causa de la corrupción, el control corporativista y la desidia del aparato gubernamental PRIista. Faltó tierra para las nuevas generaciones, se escatimaron y manipularon los créditos, fueron pocas y confusas las inversiones en mejoras técnicas y los apoyos o incentivos para incrementar la productividad de la

mayoría de los ejidos, se implementaron controles de precios y políticas de acopio y comercialización que no favorecieron el progreso de la pequeña agricultura, e imperaron criterios electoreros, mezquinos y frecuentemente tramposos en la barroca administración de una reforma agraria nominalmente sin fin, lo que tuvo como consecuencia generalizada el atrofio del desarrollo económico ejidal. Excepto para los brókers y los coyotes, el ejido fue rara vez un buen negocio. Más recientemente, a fines de los años ochenta, surgió otro argumento, de corte neoliberal, según el cual la falta de derechos irrestrictos de propiedad que caracteriza a la institución del ejido es lo que explica en buena parte su estancamiento económico, pues ésta implica prohibiciones o incertidumbres que ahuyentan la inversión externa y dificultan la utilización y combinación óptimas de las tierras de “propiedad social”. Si el ejido languideció por falta de capital, para atraerlo y generarlo sería preciso flexibilizar su régimen de propiedad. Este fue uno de los propósitos de la controversial reforma constitucional de 1992, que además puso fin al reparto agrario.

Independientemente del valor analítico que pudieran tener estas diversas explicaciones del devenir económico del ejido, hay dos aspectos fundamentales de su diseño original—trazado con apremio a lo largo de dos décadas de difíciles coyunturas políticas y en medio de enormes presiones sociales—que incidirían profundamente en su desempeño, los cuales a menudo pasan inadvertidos. El primero es el hecho de que desde un principio la superficie de tierra per cápita susceptible de cultivo (de temporal o riego) otorgada a los ejidatarios fue muy pequeña. Esto fue un reflejo no sólo de las dificultades políticas y prácticas que enfrentaron los procesos de expropiación, sino también del modo en que las nuevas autoridades revolucionarias concibieron los

finés de un reparto que se vieron obligadas a implementar en respuesta a las sublevaciones y movilizaciones campesinas. Luis Cabrera, autor de la primera ley agraria del nuevo régimen revolucionario (6 de enero de 1915) había propuesto desde 1912 “la reconstitución de los ejidos de los pueblos” como respuesta a las demandas zapatistas. El ejido colonial era la parte del territorio de los pueblos destinada a usos comunes para suplementar el sustento familiar (pastoreo, leña, recolección de frutos y de materiales para artesanías, etc.), y la pérdida de ejidos durante el último tercio del siglo XIX había afectado muy adversamente la economía de los pueblos. Cabrera opinaba que la dotación de nuevos ejidos les proporcionaría a los habitantes del campo un “complemento de salario” que solucionaría por lo pronto el creciente problema agrario. Su modelo era el piojal o pegujal, un pequeñísimo pedazo de tierra que le daban los hacendados a algunos de sus peones para que con el cultivo de esas menudas milpas pudieran complementar su salario.² El nuevo ejido—que contrario al antiguo se destinaría a parcelas predominantemente agrícolas—no aspiraba a ser la base de una agricultura campesina pujante y medianamente independiente, sino apenas a paliar el hambre y calmar los ánimos levantiscos. En su nombre alberga esta institución revolucionaria ese defecto de origen.

Si bien el gobierno de Cárdenas redefinió la idea del ejido y propuso convertirlo en pilar de una nueva agricultura centrada en la producción campesina, lo cierto es que la reglamentación del derecho de tierras en las leyes de ejidos y códigos agrarios mantuvo hasta 1946 una concepción esencialmente pegujalera de la dimensión de las dotaciones ejidales, y aunque ésta se incrementó modestamente en las décadas siguientes, en realidad las superficies repartidas estuvieron siempre—en promedio—muy por debajo de las reducidas extensiones estipuladas por la

KOURÍ *continued...*

ley. Arturo Warman ha calculado que entre 1915 y 1992 cada ejidatario obtuvo en promedio el equivalente a 2.7 hectáreas de riego o 5.4 de temporal, junto con otras clases de tierras inútiles para la labor agrícola. Tomando en consideración además el hecho de que antes de la introducción masiva de fertilizantes sintéticos las tierras debían descansar por una o más temporadas después de su cultivo, y sumando a esto el progresivo fraccionamiento de las parcelas producto de un sostenido crecimiento demográfico sin otra opción que no fuera la migración, queda claro que las posibilidades de desarrollo económico por vía del ejido fueron desde un comienzo muy limitadas. El ejido nació minifundista, y de esa condición no ha habido escape posible.³

El segundo aspecto fundacional apunta al hecho de que la peculiar conformación del reparto agrario fue producto ante todo de un proyecto de incorporación política. Los generales que ganaron la Revolución accedieron a reformar la tenencia de la tierra no por convicción propia sino por necesidad coyuntural, primero para sofocar las rebeliones y agitaciones agraristas y luego para comprar la lealtad de las incipientes organizaciones campesinas en medio de grandes luchas intestinas por mantener y afianzar el poder (e.g., en torno a la rebelión delahuertista de 1923-24). Repartieron tierra obligados por un alud de presiones populares, pero lograron hacerlo finalmente a su manera, a través de una nueva institución ad hoc cuyo carácter tutelar generó en la práctica vínculos clientelares duraderos y apuntaló la supervivencia del nuevo gobierno.

Es muy probable que sin el embate zapatista no hubiera habido reparto agrario, al menos no de inmediato, pero—al contrario de lo que comúnmente se asume—es un error pensar que la reforma agraria anunciada en la Constitución de 1917 y definida en las dos

décadas siguientes incorporó, siquiera parcialmente, el ideario del movimiento zapatista. Si bien la imagen de Zapata el luchador agrarista pasó muy pronto a formar parte del panteón revolucionario, lo cierto es que su proyecto político fue derrotado y en lo fundamental descartado; en varios sentidos, la reforma agraria ejidal que vino después fue justamente la frustración de aquellas aspiraciones. Los zapatistas exigieron “Libertad, Justicia y Ley”: el retorno incondicional de las tierras que según ellos le habían sido usurpadas a sus pueblos, y también el derecho a organizar y gobernar la vida política y económica de sus comunidades con autonomía y sin interferencia de intereses externos. Sin embargo, las restituciones de las tierras perdidas fueron a fin de cuentas muy pocas, y las dotaciones ejidales que obtuvieron a cambio limitaron sus derechos sobre esa tierra, les impusieron nuevas formas de administración política y subordinaron el manejo de su producción agrícola a los designios de intermediarios vinculados con la naciente burocracia agraria. Conquistaron la tierra, sí, pero fue una conquista plagada de amargas ironías.

Por qué las organizaciones campesinas—que adquirieron gran fuerza y presencia entre 1920 y 1940—aceptaron finalmente las condiciones del ejido tutelar, y por ende la incorporación dependiente a las redes de autoridad que fueron conformando el nuevo régimen, es un tema que requiere más investigación. Algunas ligas agrarias captaron desde un principio la naturaleza de este *quid pro quo* y pugnaron mientras pudieron por cambios más radicales, pero muchas otras organizaciones parecen haber calculado que el trato les era favorable, y la promesa de obtener más tierras, siempre presente, habría sido sin duda el mayor aliciente.

En suma, la Revolución mexicana redistribuyó la tierra, y ésta fue sin duda su gran gesta épica, pero la organización agrícola-campesina a que dio lugar por medio de un nuevo régimen de propiedad no fue capaz de emancipar a un gran número de sus miembros. Minifundista y tutelar, el ejido no transformó sustancialmente el panorama económico de los beneficiarios, en buena parte porque no fue hecho para eso.

Notas

¹ Arturo Warman, *El campo mexicano en el siglo XX*, (México: Fondo de Cultura Económica, 2001), 18.

² Luis Cabrera, “La reconstitución de los ejidos de los pueblos” [1913], en Jesús Silva Herzog, coord., *La cuestión de la tierra*, (México: Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, 1961), II, 298-99.

³ Warman, *El campo mexicano en el siglo XX*, 61-64. ■