

## **La política de la reforma agraria en México: nexos locales, estatales y nacionales \***

SUSAN WALSH SANDERSON

### **INTRODUCCIÓN**

Desde sus inicios en 1915, la reforma agraria ha sido la base para la política de desarrollo rural en México, si no en la realidad, al menos dentro de la retórica. La historia de sesenta y tres años de reforma agraria en México ha variado mucho, en algunas épocas se acompaña de una impresionante distribución de la tierra, y en otras virtualmente de ninguna. Los nexos políticos de tipo formal administrativo y burocrático así como los de tipo informal han influido en el establecimiento de la reforma agraria. Este trabajo se concentra en los nexos locales, estatales y nacionales y su efecto sobre el resultado de las peticiones de tierra por parte de los campesinos.

La estructura administrativa agraria formal consiste en una comisión agraria a nivel estatal, encabezada por el gobernador y de otra a nivel nacional, encabezada por el presidente. Existe un retraso considerable de tiempo entre las decisiones de los funcionarios estatales y los nacionales. A pesar de que las políticas estatales favorables pueden asegurar a los campesinos que se tomarán resoluciones provisionales positivas, estas decisiones frecuentemente son revocadas por los funcionarios federales. Las decisiones de las comisiones agrarias estatales, tanto positivas como negativas, pueden ser invalidadas por los funcionarios federales. A pesar de que el 27% de las concesiones provisionales positivas han sido revocadas, casi ninguna resolución negativa ha sido anulada. Los nexos políticos de tipo informal, tales como las configuraciones regionales de poder de gru-

\* Quiero agradecer a John Markoff, Heather Fowler Salamini y Richard Wilson por sus acertados comentarios a la versión preliminar de este artículo.

pos de campesinos y de terratenientes, también desempeñan un papel decisivo en la ejecución de la reforma agraria.

En este escrito se trazará la historia de los cambios en la estructura administrativa formal de la reforma agraria y el impacto que han producido estos cambios, mediante un análisis de la reforma agraria en la actualidad. La legislación referente a la reforma agraria refleja la posición cambiante, tanto de los funcionarios agrarios estatales, como del gobernador frente a los funcionarios agrarios nacionales y al presidente de la República. Presentaremos información acerca de la suerte que han corrido las solicitudes de los campesinos para obtener tierras en el período 1916-1976 a nivel nacional (para todo el país) y en niveles estatales y nacionales para el caso específico de Veracruz.

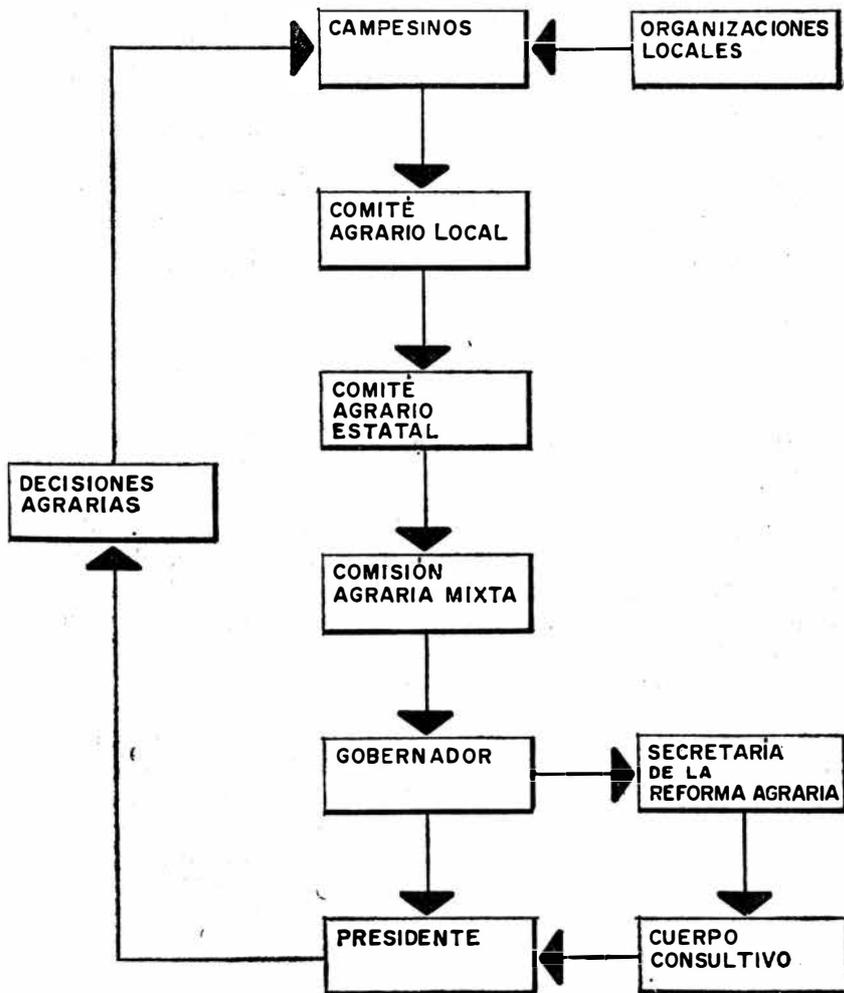
#### ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA REFORMA

Aunque muchos aspectos de la legislación de la reforma agraria han sufrido transformaciones durante los sesenta y tres años de historia de la reforma,<sup>1</sup> existen algunas características centrales de la estructura administrativa formal que no han cambiado. La estructura formal administrativo-burocrática que se ocupa de implementar la reforma agraria se presenta esquemáticamente en la figura 1, que muestra cuáles son los dos niveles de burocracia administrativa por los que se procesan las solicitudes de tierra de los campesinos. En la reforma agraria mexicana, el campesino mismo (como miembro de su comunidad) debe iniciar su solicitud. Los campesinos de uno o más poblados forman un comité agrario local que se encarga de solicitar tierras a la comisión agraria estatal. Las solicitudes iniciadas por los comités agrarios locales son sometidas en primer término a la comisión agraria estatal, que a su vez efectúa una serie de estudios extensivos acerca de la elegibilidad de los solicitantes, su necesidad de tierras, y la disponibilidad de éstas en un radio de siete kilómetros del poblado.<sup>2</sup> Una vez que los estudios iniciales están completos, sus resultados pasan a la Comisión Agraria Mixta, grupo que se encarga de

<sup>1</sup> A través de la historia, la legislación de la Reforma Agraria en México se ha modificado constantemente. Aparte de algunos cambios en la estructura administrativa de la reforma, ha habido cambios significativos en cuanto a cuales campesinos deben recibir tierras, el tamaño mínimo de las parcelas, la máxima propiedad privada que puede ser expropiada, y los derechos que los propietarios de tierras expropiadas tienen para procurarse recursos judiciales. Para un debate sobre legislación de la reforma agraria véase Lucio Mendieta y Núñez, *El problema agrario de México y la Ley Federal de la Reforma Agraria*. México, Editorial Porrúa, 1974.

<sup>2</sup> Si no hay tierra dentro de los 7 kilómetros los solicitantes pueden recibir tierra en otra parte del país. Desde 1922 se han creado nuevos centros de población en regiones rurales con una densidad de población menor.

FIGURA 1  
REFORMA AGRARIA:  
LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA FORMAL



revisarlos y preparar una recomendación para el gobernador. Basándose en la recomendación de la Comisión Agraria Mixta, el gobernador otorga o niega la petición en una resolución provisional formal. Si ésta es positiva, la solicitud pasa a la segunda etapa de la reforma, la aprobación o desaprobación definitiva en el nivel nacional. Si la resolución es negativa los solicitantes tienen derecho a someter su petición directamente al presidente. Es muy raro que las comunidades que reciben decisiones provisionales negativas sobrepasen el nivel estatal. La Comisión Nacional Agraria, actualmente Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), examina los estudios extensivos realizados por la comisión local, confirma su validez, los amplía si es necesario y hace una recomendación para la resolución definitiva de la solicitud. El cuerpo consultivo revisa los datos de la Comisión Nacional y hace su recomendación al presidente de la República, la máxima autoridad agraria.

La tierra es otorgada a todo el poblado y se nombra a los individuos que son los beneficiarios específicos. Éstos tienen el derecho de hacer uso de la tierra, siempre y cuando cumplan con los requisitos de la ley. El requisito principal es que el beneficiario de la reforma agraria trabaje la tierra y que ésta no se quede sin usar durante un período de dos años consecutivos. Los beneficiarios pueden pasarle sus derechos del usufructo de la tierra a uno de sus herederos.

#### LEGISLACIÓN QUE AFECTA LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA REFORMA AGRARIA

Las raíces de la reforma agraria mexicana se encuentran en la década de la violenta revolución de 1910-1919. La primera política de carácter nacional de la reforma agraria en México fue decretada en la convención constitucional de 1916-1917. Antes de esta convención constitucional las fuerzas constitucionalistas victoriosas promulgaron su primera ley el 6 de enero de 1915 en un esfuerzo por socavar el apoyo a los revolucionarios zapatistas en el corazón geográfico de México. La ley de 1915 otorgaba dotaciones provisionales de tierra que los gobernadores de los Estados o los funcionarios militares constitucionalistas les daban a los campesinos, sujetas a la previa aprobación del presidente de la República. A diferencia de su predecesora, la ley zapatista de la reforma agraria, que otorgaba restituciones inmediatas y definitivas de las tierras a los poblados que podían comprobar propiedad previa o establecer su necesidad de tierras, el decreto de Carranza solamente otorgaba una posesión provisional de la tierra y la aprobación final era decidida por el mismo presidente.

En septiembre de 1916, probablemente debido a la intensa presión de los campesinos y a la sucesión del dominio político nacional a la coalición zapatista villista, esta ley fue reformada para hacer que las dotaciones

de tierra originales fueran definitivas y no provisionales. En 1920, con la Ley de Ejidos de diciembre 28, la autonomía de los gobernadores de los Estados fue socavada una vez más al cederle de nuevo la máxima autoridad agraria a la Comisión Nacional Agraria y al presidente de la República. Esta ley era una clara indicación del cambio de curso de los acontecimientos ahora en contra de los revolucionarios campesinos, ya que la aprobación del gobernador del Estado era necesaria antes de transmitir la solicitud a la Comisión Nacional Agraria. Sin embargo, no pasó mucho tiempo sin que la renovada presión por parte de los campesinos trajera como resultado la modificación de este requisito previo. El decreto del 22 de noviembre de 1922 limitaba el lapso para la revisión de las solicitudes de tierra. Los gobernadores de los Estados tenían un mes desde el momento en que recibían la solicitud para dictaminar su fallo. Después de este lapso, la solicitud pasaba de manera automática a la Comisión Nacional Agraria. Se suponía que esta medida suprimía la práctica tan amargamente denunciada de detener la reforma a nivel estatal sin negar en forma abierta la solicitud. Aunque la reforma agraria se volvió accesible para los campesinos de aquellos Estados que contaban con funcionarios agrarios locales y gobernadores recalcitrantes, la estructura administrativa de la reforma en conjunto, permaneció igual, salvo unos pequeños cambios sin importancia que afectaban el papel que desempeñaba el gobernador y los funcionarios agrarios estatales en 1934.

La ley del 9 de enero de 1934 requería la integración del cuerpo consultivo con las comisiones mixtas. En tiempos anteriores, se permitía que el gobernador designara a los miembros de la comisión agraria local. Este nuevo reglamento, diseñado para acabar con la superioridad política que tenían los gobernadores de los Estados sobre las comisiones agrarias locales, estipulaba que la comisión mixta debía estar integrada por un representante del gobierno federal, un representante nombrado por el gobernador del Estado y un representante de los campesinos.

A pesar de que hubo muchos cambios importantes en la estructura administrativa de la reforma agraria desde 1942, muchas de las disposiciones del Código fueron puestas en vigor hasta 1971. En 1958 fue creado el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (DAAC), una agencia altamente centralizada que dependía en forma directa del Ejecutivo Federal. El DAAC fue elevado a nivel de ministerio, la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), en 1974.

A pesar de que la administración formal de la burocracia agraria conserva aproximadamente la misma forma que en el pasado, en la actualidad la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) es una dependencia centralizada del gobierno federal con un poder considerable sobre los funcionarios agrarios estatales. Los campesinos aún solicitan las tierras a través de los Comisariados Ejidales. Estas peticiones son remitidas al personal técnico especializado (delegación agraria) para llevar a cabo censos agrarios, verificar la validez de las solicitudes y averiguar si hay tierras afec-

tables dentro de la distancia de siete kilómetros de los poblados solicitantes. La SRA tiene sus oficinas centrales en la ciudad de México, donde se localiza la mayor parte del personal administrativo. En 1973 contaba con 14 direcciones generales, 51 oficinas, 93 secciones, 5 mesas y 31 delegaciones agrarias.<sup>3</sup>

Las delegaciones agrarias se encuentran en cada uno de los estados y territorios de la república. Sin embargo, hay una variación considerable con respecto a la cantidad de personal administrativo en los distintos estados, dependiendo de la magnitud de los problemas agrarios y de las restricciones en el presupuesto. Por ejemplo, aunque por ley se requiere que las delegaciones agrarias cuenten con nueve oficinas, en 1973 Tlaxcala tenía solamente tres y Guanajuato siete.<sup>4</sup>

Las comisiones agrarias mixtas y el cuerpo agrario consultivo tienen la función de valorar los asuntos agrarios para los ejecutivos locales y federales respectivamente. Las comisiones agrarias mixtas que se encuentran en cada Estado están constituidas por un presidente, un secretario y tres vocales. De acuerdo con la ley, el delegado principal de la Delegación Agraria del Estado es el presidente. Uno de los vocales es designado por el jefe de la SRA y otro es nombrado y puede ser destituido por el gobernador. El tercer vocal es un representante de los campesinos nombrado por el presidente de la República entre las personas que han sido sugeridas por la liga de las comunidades agrarias y la unión de campesinos del estado.

Los miembros de las comisiones agrarias mixtas ejercen como asesores en asuntos agrarios para los gobernadores del estado. Deben ser independientes de las autoridades federales agrarias. Sin embargo, debido a que dos de los tres vocales son nombrados por las autoridades federales agrarias y por el presidente, y debido a que los recursos disponibles para las delegaciones agrarias son escasos, estos funcionarios agrarios estatales dependen de las autoridades federales. El cuerpo agrario consultivo se encuentra en una posición de dependencia similar. Debido a la extrema concentración de recursos y de poder en las oficinas centrales de la SRA, ni el cuerpo agrario consultivo, ni la comisión agraria mixta pueden actuar independientemente.

<sup>3</sup> Para una descripción informativa de la estructura administrativa de la reforma agraria en México durante la administración de Echeverría, véase Sergio Reyes Osorio, Rodolfo Stavenhagen, *et al.*, *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 634-692.

<sup>4</sup> El número de oficinas que se requieren en cada delegación agraria ha sido especificado en el Código Agrario y en el Reglamento Interno de las Delegaciones. Véase *Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971*.

## SOLICITUDES A NIVEL NACIONAL

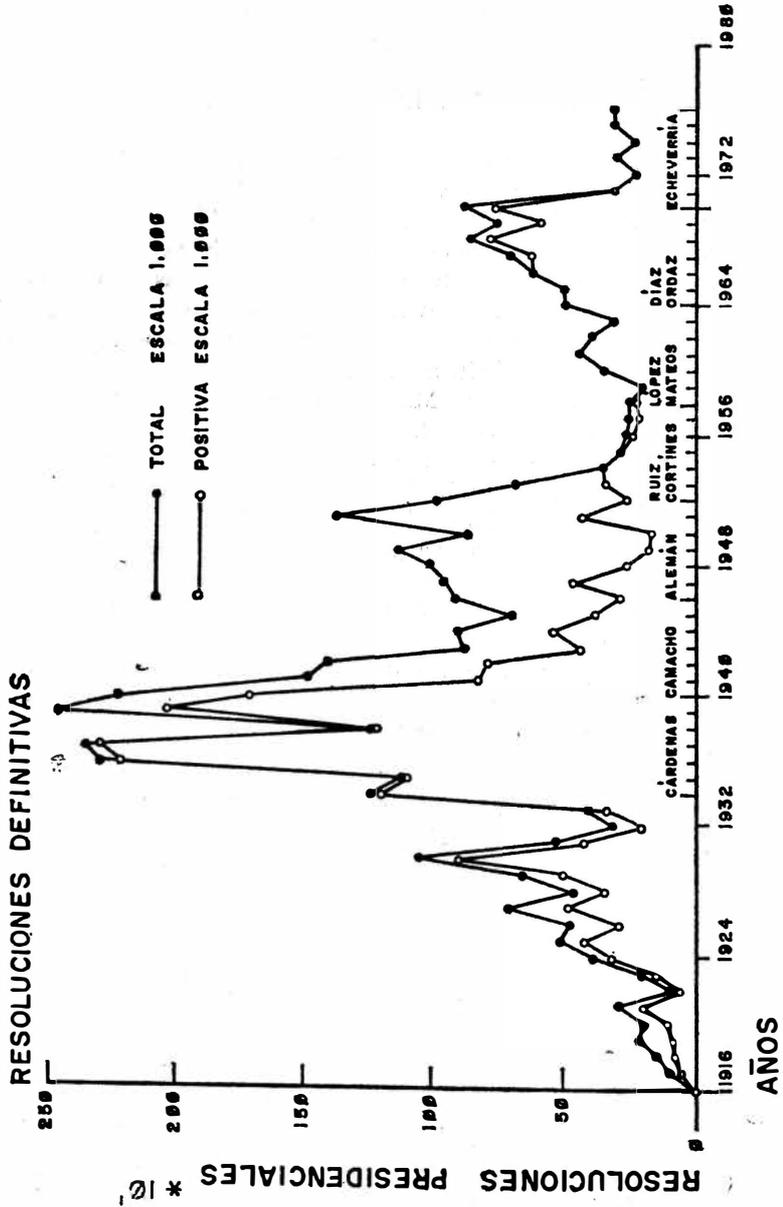
Las consecuencias de los cambios en la estructura administrativa del programa de la reforma agraria pueden ser investigadas a nivel nacional al analizar las resoluciones definitivas y totales que han sido firmadas por los presidentes de México y compararlas con el porcentaje de resoluciones positivas de 1916 a 1976. Estos datos se basan en la información del *Diario Oficial*.

La gráfica 2 muestra cuál es la cifra total de resoluciones presidenciales definitivas en las cuatro categorías principales de dotaciones de tierra: dotaciones, restituciones, nuevos centros de población y ampliaciones.<sup>5</sup> El número total de resoluciones definitivas y positivas se trazó para el período comprendido entre 1916 y 1976.<sup>6</sup> El pico más alto en el número total de resoluciones definitivas fue el de 1936-1940, durante la administración del presidente Cárdenas. Hubo tres picos menores en el número total de resoluciones definitivas; en 1930 (administración de Portes Gil), en 1951 (administración de Miguel Alemán) y en 1970 (administración de Díaz Ordaz). Los picos referentes al número de resoluciones positivas siguieron un patrón similar en tres de los cuatro años que ya mencionamos. Sin embargo, en 1951, durante el período presidencial de Miguel Alemán, muy pocas de las resoluciones firmadas por el presidente fueron positivas. De hecho, hubo una gran discrepancia entre la cantidad total de resoluciones definitivas y la cantidad de resoluciones positivas para el período comprendido entre 1939 a 1953 (el último año de Cárdenas, los períodos presidenciales completos de Ávila Camacho y de Miguel Alemán y los primeros dos años de la administración de Ruiz Cortines).

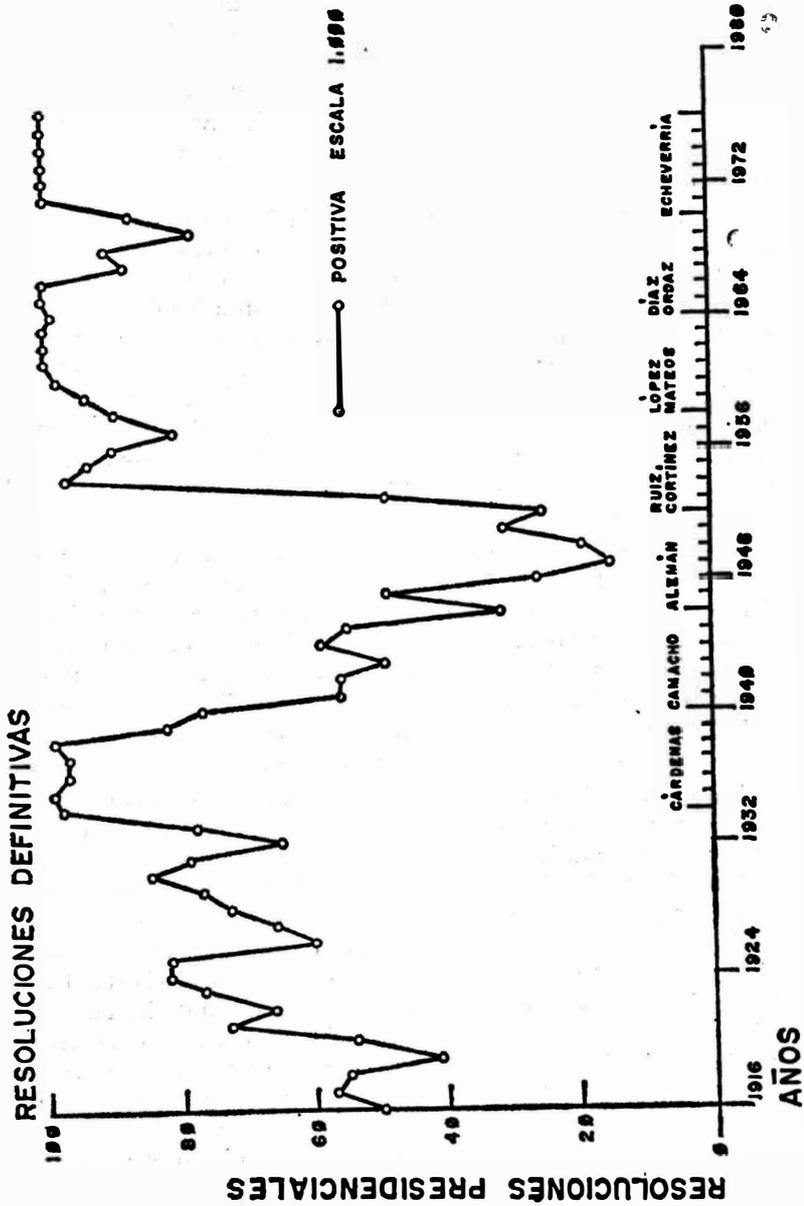
<sup>5</sup> Cuarenta y dos mil novecientos ocho concesiones provisionales de tierra fueron recibidas por los presidentes mexicanos para su aprobación definitiva desde 1916 hasta julio de 1976. Treinta y un mil doscientos ochenta y nueve de éstas fueron aprobadas definitivamente. La mayoría de las resoluciones provisionales y definitivas fueron inmediatas, 26303 provisionales, 21289 recibieron aprobación definitiva, 8378 ampliaciones definitivas resultaron de 13538 requerimientos aprobados inicialmente por gobernadores de estado. La cantidad de aprobaciones provisionales y definitivas para la restitución de tierras del poblado fue mucho menor. Sólo 214 de las 1546 aprobaciones por los gobernadores de estado fueron detenidas por presidentes mexicanos. De un total de 1441 concesiones provisionales de nuevos centros de población resultaron aprobadas definitivamente 1408. Véase Susan Walsh Sanderson, *Peasants, Bureaucrats and Public Policy: Social Change in Rural Mexico, 1916-1976*, tesis de doctorado, Universidad de Pittsburgh, enero, 1980.

<sup>6</sup> Los datos acerca de las soluciones presidenciales definitivas de 1916 a 1976 se obtuvieron del *Diario Oficial*. Octubre de 1976 representa la fecha final de los datos incluidos en la versión preliminar de este escrito. Las resoluciones presidenciales firmadas por Luis Echeverría que aparecieron en el *Diario Oficial* después de esa fecha aún no se incluyen. Por tanto ha habido una subestimación de la cantidad de éstas durante la administración de Echeverría. Sin embargo, la exclusión de tales resoluciones finales no altera los descubrimientos presentados en este escrito.

FIGURA 2  
TOTAL Y POSITIVAS



**FIGURA 3**  
**PORCENTAJES DE DOTACIONES POSITIVAS**



La gráfica 3 muestra la proporción de peticiones que recibieron resoluciones presidenciales positivas. Luis Echeverría (1970-1976), Adolfo López Mateos (1958-1964) y Lázaro Cárdenas (1934-1940) son los que han tenido la proporción positiva más elevada del total de resoluciones definitivas. Miguel Alemán (1946-1953) tuvo la proporción más baja de resoluciones definitivas positivas. Existen marcados contrastes entre aquellos presidentes que otorgaron resoluciones positivas a casi todas las resoluciones para otorgar tierra y un presidente como Alemán quien negó casi todas las peticiones.

Una de las explicaciones posibles es la ideología y los puntos de vista acerca de la reforma agraria que tenga el presidente. Los presidentes Cárdenas, López Mateos y Echeverría se pronunciaron a favor de la reforma agraria (dentro de los límites constitucionales). También existen factores que claramente se relacionan con los nexos políticos inherentes de la organización de la reforma. La autonomía relativa de las comisiones locales, la naturaleza bidireccional de la estructura de organización con sus retrasos de tiempo inherentes y el momento en que ocurren las elecciones presidenciales *versus* las elecciones estatales, son factores que influyen en la llegada de las solicitudes al escritorio del presidente y en su decisión.

Únicamente las dotaciones provisionales aprobadas por los gobernadores de los estados llegan a nivel nacional para obtener la resolución definitiva del presidente.<sup>7</sup> Es notable el hecho de que en ciertos períodos existe una discrepancia mucho mayor entre las resoluciones de los gobernadores de los estados y las del presidente que en otros. El bajo porcentaje de aprobaciones definitivas indica que el modo de discernir del presidente en todos, excepto tres de los regímenes presidenciales, fue muy diferente del de los gobernadores de estado que otorgaron tierras provisionales.

A diferencia de otras políticas que adoptan nexos unidireccionales para que se formulen políticas en la cúpula y se ejecuten en la base, el programa de la reforma agraria incorpora nexos bidireccionales de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo. El ímpetu de la reforma agraria proviene del mismo campesino en forma de una solicitud de tierra y se filtra a través de la estructura burocrática/administrativa del estado para llegar a un nivel nacional. La solicitud se estudia tanto en el nivel estatal como en el nacional y se obtiene un fallo. De esta manera, tanto las autoridades estatales como las nacionales tienen el poder de determinar el destino de las solicitudes de tierras. Un tercio completo de las solicitudes recibidas en el nivel estatal son rechazadas y nunca llegan al nacional. Si mis cálculos son correctos, más de 57 000 peticiones han llegado a funcionarios agrarios estatales, cada una de ellas solicitando tierra para no menos de 20 cabezas

<sup>7</sup> Aunque los solicitantes tienen la opción de referir las decisiones provisionales negativas a los funcionarios agrarios nacionales, sólo unos pocos han ejercido este derecho.

de familia. Aproximadamente tres millones de campesinos han pedido tierra.<sup>8</sup> Los dos tercios restantes reciben resoluciones provisionales positivas en el nivel estatal y éstas se transmiten a la comisión agraria nacional y finalmente al presidente para la resolución definitiva.

La estructura administrativa burocrática de la reforma agraria mexicana está organizada de tal manera que tanto en el nivel estatal como en el nacional existe una autoridad formal de toma de decisiones. Este caso se da sólo en muy pocas dependencias gubernamentales. Por lo general las políticas de desarrollo público se formulan a nivel nacional y se ponen en práctica por medio de redes que simpatizan a veces más, a veces menos, con las iniciativas del régimen nacional. Este ha sido el caso específico de dependencias como CONASUPO que están directamente vinculadas con el proceso político nacional.<sup>9</sup>

La naturaleza de las designaciones políticas ha facilitado este tipo de organización. Cada seis años, al seleccionarse un nuevo presidente dentro del PRI y con su elección pro forma, aproximadamente el 95% de todo el personal de supervisión en dependencias del gobierno renuncia.<sup>10</sup> Estos puestos, considerados de confianza, son ocupados por los directores de cada dependencia gubernamental (escogidos personalmente por el presidente) y así sucesivamente. Únicamente los empleados de oficina permanecen en sus mismos puestos. El presidente tiene la oportunidad de escoger a aquellos individuos que compartan sus puntos de vista y por lo tanto tienen la oportunidad de ver que sus metas se cumplan durante su sexenio. Por otro lado, las comisiones agrarias estatales están sujetas a las demandas de los funcionarios a nivel nacional y también a aquellas provenientes del despacho del gobernador. Los gobernadores estatales pueden estar a favor de la reforma agraria mientras que el presidente puede verla desfavorablemente, y viceversa. La larga demora entre la resolución provisional y la definitiva hace muy difícil que se pronuncie una decisión definitiva sobre una solicitud de tierra en un solo sexenio. Las resoluciones positivas en el nivel estatal seguidas de resoluciones negativas en el nivel nacional pueden a menudo explicarse sólo por la demora con que se tramitan las peticiones.

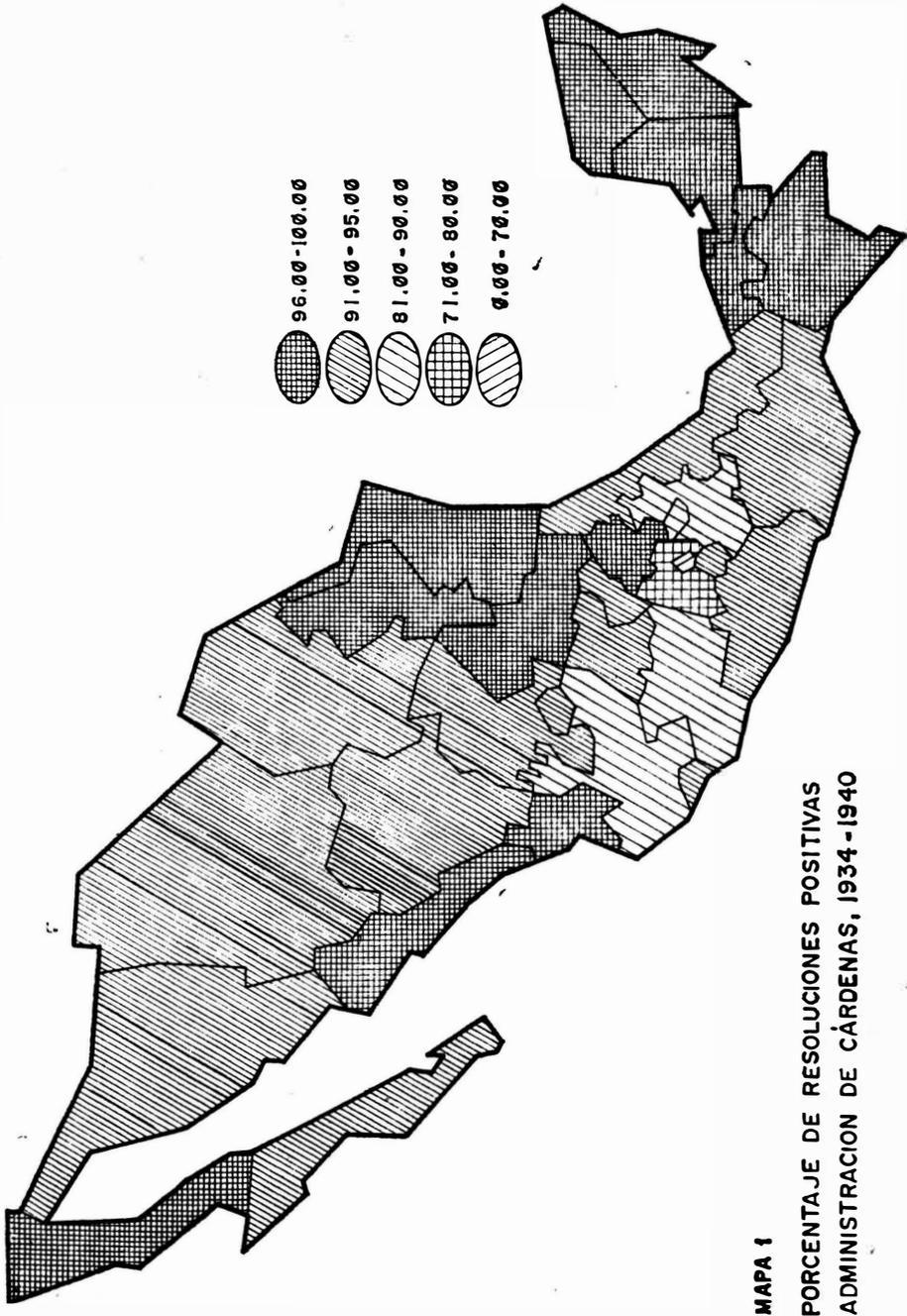
Por la misma razón, un presidente puede ver favorablemente la reforma agraria y estar dispuesto a conceder resoluciones positivas casi siempre (como fueron los casos de Cárdenas, López Mateos, y Echeverría). Sin

<sup>8</sup> Cálculos basados en las tasas de rechazo a peticiones de tierras hechas por campesinos del estado de Veracruz.

<sup>9</sup> Para una descripción informativa de la ejecución de la política pública en la CONASUPO, véase Merilee S. Grindle, *Bureaucrats, Politicians and Peasants in Mexico*, University of California Press, 1977.

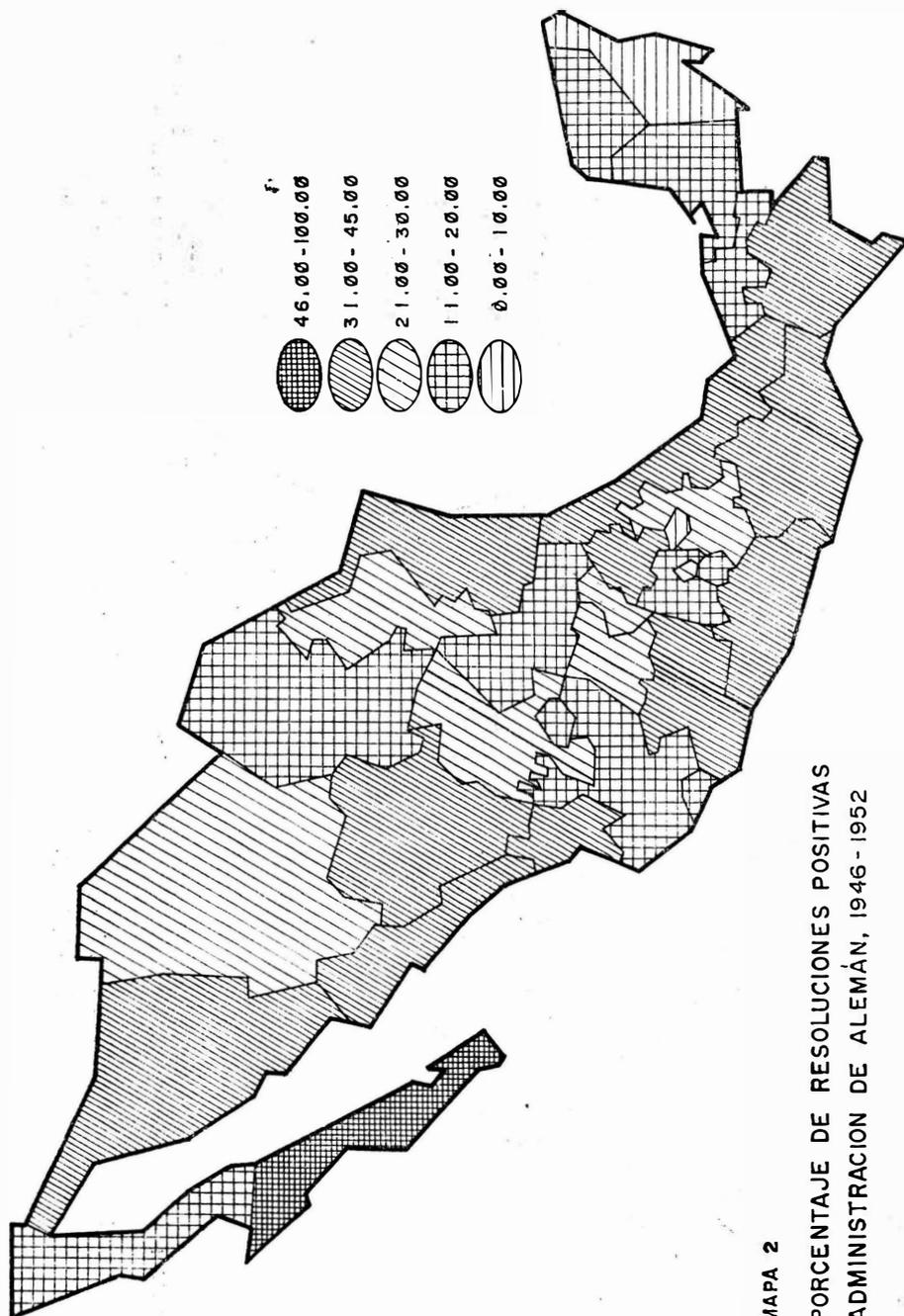
<sup>10</sup> De ninguna manera se da el caso de que todos los individuos dejen el gobierno. Muchos son cambiados de un ministerio a otro. El presidente tiene amplia libertad en el nombramiento y despido de funcionarios. Howard F. Cline, *Mexico Revolution to Evolution: 1940-1960*, Oxford University Press, 1963.





MAPA 1

PORCENTAJE DE RESOLUCIONES POSITIVAS  
ADMINISTRACION DE CÁRDENAS, 1934 - 1940



MAPA 2  
PORCENTAJE DE RESOLUCIONES POSITIVAS  
ADMINISTRACION DE ALEMÁN, 1946 - 1952

embargo, una comisión agraria estatal y el gobernador del estado pueden ver desfavorablemente la reforma agraria y permitir que sólo unas cuantas solicitudes de dotaciones de tierra lleguen a la comisión nacional agraria.

La relativa autonomía federal/estatal debilita los nexos nacional/locales; no sólo detiene el cumplimiento efectivo de una política unilateral de reforma agraria sino que aumenta la carga burocrática en donde los retrasos pueden ser o un arma o una ventaja para recibir una respuesta positiva.

La reforma agraria en México es un caso único en que la legislación que permite la reforma ha permanecido sustancialmente igual durante los 63 años de su historia. A pesar de que han existido restricciones y extensiones en cuanto a las personas candidatas a recibir tierras aparte de cambios en los mecanismos de ejecución de la reforma, la política oficial ha sido la de prometer tierras a los campesinos necesitados.

#### VARIACIONES REGIONALES EN LA DISTRIBUCIÓN DE TIERRA

Dos administraciones presidenciales, la de Lázaro Cárdenas (1935-1940) y Miguel Alemán (1947-1953) se examinan para analizar las variaciones regionales en la distribución de resoluciones presidenciales positivas concediendo tierra a campesinos que la solicitaban. Estas administraciones representan períodos altos y bajos de distribución de tierra en la historia de la reforma agraria mexicana. Lázaro Cárdenas repartió más tierras y de mejor calidad que cualquiera otro presidente mexicano. En contraste con él, Miguel Alemán rechazó una alta proporción de las peticiones recibidas durante su administración.

CUADRO 1  
AREA Y PORCENTAJE DE TIERRA DISTRIBUIDA EN 1940

<i>Estado</i>	<i>Área</i>	<i>Porcentaje del total de la tierra distribuida</i>
Distrito Federal	27746	99.6
México	770897	84.7
Morelos	285353	93.9
Puebla	1028639	83.3
Hidalgo	665267	74.7
Tlaxcala	175573	87.9
Michoacán	1556715	69.7
Jalisco	1424651	62.9

El mapa 1 ilustra variaciones en la proporción de resoluciones otorgadas por el presidente Cárdenas. Aun cuando la mayoría de las resoluciones firmadas por Cárdenas fueron positivas, una proporción ligeramente más alta de resoluciones positivas fueron desaprobadas en los estados del centro cuya densidad de población era muy alta. Es probable que en los estados del centro las peticiones campesinas se negaran debido a la falta de tierra disponible. Si examinamos el patrón de distribución de tierra en los años que siguieron a la administración de Cárdenas notaremos que de hecho había poca tierra disponible para la distribución y la mayor parte de la tierra en estos estados se había distribuido antes de 1940.

El mapa 2 ilustra la proporción de resoluciones positivas firmadas por Miguel Alemán (1947-1953). Alemán dio unas cuantas resoluciones positivas en cualquiera de los estados mexicanos. En todos ellos excepto uno, menos del 45% de las resoluciones provisionales aprobadas por los gobernadores de los estados fueron endosadas por el presidente. Los estados con tasas excepcionalmente altas de negaciones incluyeron tanto el centro densamente poblado, los estados de la frontera norte y la península de Yucatán. Si bien los rechazos a conceder tierras en el centro se debían a la falta de tierra disponible, por otro lado en los estados del norte y la península de Yucatán todavía había mucha tierra retenida. Una cantidad considerable de tierra estaba disponible para la redistribución en estos estados, y eventualmente fue distribuida a los campesinos por administraciones posteriores.

Podemos considerar que el bajo nivel total de resoluciones concediendo tierra se debió tanto a la aversión política de Alemán por la reforma agraria como a las condiciones sociales y económicas particulares que operaban en México durante los fines de la década de los cuarenta y principios de la de los cincuenta. Durante el período de la segunda guerra mundial la economía mexicana estaba operando a toda su capacidad, por lo que había oportunidad de empleo disponible en el país y también una oportunidad considerable para la emigración a los Estados Unidos. De acuerdo a las estadísticas oficiales de inmigración, que subestiman severamente la inmigración actual, 3.9 millones de personas dejaron México para trabajar en los Estados Unidos entre 1947 y 1953. En 1954, 1.3 millones de individuos más emigraron a los Estados Unidos.<sup>11</sup> Estas dos situaciones aliviaron la presión que tenía el gobierno mexicano y hubo menos demandas de redistribución de tierra.

La respuesta negativa a las concesiones provisionales de la tierra ya firmadas por gobernadores de estado no se deben siempre a una escasez de tierra y en algunos estados hay tasas sustancialmente más altas de negativas que en otros. La mayoría de los estados con tasas altas de negativas eran zonas ganaderas, muchas de ellas exoneradas de expropiación

<sup>11</sup> Véase Susan Walsh Sanderson, *Peasants, Bureaucrats and Public Policy: Social Change in Rural Mexico, 1916-1976*, Tesis de doctorado, Universidad de Pittsburgh, Enero, 1980.

durante los últimos dos años de la administración de Cárdenas y durante la de Ávila Camacho. La decisión de romper los grandes estados ganaderos y los latifundios masivos del norte no ocurrió hasta que hubo la presión campesina suficiente como para forzar al gobierno a fines de los sesenta y principios de los setenta a redistribuir más tierra.

Un análisis del caso de Veracruz, uno de los estados más grandes y relativamente más ricos servirá para ilustrar el destino de las solicitudes de tierra por parte de los campesinos a través de los nexos estatales y nacionales. Se escogió Veracruz para un análisis más detallado por dos motivos: primero, Veracruz es un caso interesante porque los campesinos han recibido tierras virtualmente en todos los períodos desde los inicios de la reforma en 1914 hasta el presente. Varios estados del Norte han recibido tierras sólo en décadas recientes mientras que los estados del Centro recibieron tierras en un principio y casi nada últimamente. En segundo lugar se conoce mucho sobre Veracruz, particularmente en lo que se refiere a organizaciones campesinas y al papel desempeñado por los funcionarios locales y estatales en el fomento del agrarismo, sobre todo gracias a la obra de Heather Fowler Salamini.<sup>12</sup>

#### VERACRUZ Y LA REFORMA AGRARIA: NEXOS ESTATALES Y NACIONAL

El papel que desempeñan tanto los gobernadores estatales como el presidente al decidir el destino final de las solicitudes de tierra de los campesinos, se examina a continuación en un análisis de la reforma agraria en Veracruz. El conflicto entre el gobierno central y los intereses de grupos locales y estatales y funcionarios electos ha alcanzado puntos de crisis intensa en algunos períodos. En los últimos años se ha hecho un esfuerzo por limitar el poder del gobierno local y estatal con medidas administrativas y fiscales que restrinjan su autoridad e influencia. Ugalde nos ofrece amplia evidencia de los resultados de los recursos en extremo limitados que fueron devueltos al gobierno local y estatal.<sup>13</sup>

Los vastos recursos del gobierno federal se distribuyen directamente a la población por medio de dependencias centralizadas cuyo personal está sujeto a cambio a fines de cada período presidencial. Sin embargo, en asuntos agrarios los gobernadores estatales aún tienen el poder formal de demorar o de negar las solicitudes de tierra de los campesinos. Las consecuencias de este poder de veto se analizan a continuación.

<sup>12</sup> Heather Fowler Salamini, *Agrarian Radicalism in Veracruz, 1920-1938*, University of Nebraska Press, 1978.

<sup>13</sup> Antonio Ugalde, *Power and Conflict in a Mexican Community*, University of New Mexico Press, 1970.

La administración de los gobernadores a menudo se traslapa con la administración presidencial. En décadas recientes los períodos de gobernadores han sido de seis años (iguales al período presidencial) aunque no es extraño que un gobernador estatal no termine su período. De 1934 a 1974 ha habido 7 presidentes y cada uno desempeñó su cargo durante seis años. Durante este mismo espacio de tiempo ha habido hasta 15 gobernadores en un estado,<sup>14</sup> y 8 gobernadores en otros tres estados.<sup>15</sup> El promedio ha sido de 11 gobernadores en este período de cuarenta años. Ha habido numerosas renunciaciones (29), disolución de poderes (12), licencias (9) y muertes mientras se ocupaba el cargo (10).<sup>16</sup>

En los primeros años de la Revolución de 1910 hubo aún mayor inestabilidad dentro del gobierno local como lo ilustra ampliamente el caso de Veracruz. (Véase cuadro 2). La cantidad de disoluciones de poder ha disminuido y empleado con poca frecuencia en años recientes. El control de la selección y elección proforma de los candidatos gubernamentales por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ha aumentado desde su formación en 1934. Ha prevalecido la disciplina partidaria, gobernadores recalcitrantes fueron forzados a renunciar en vez de disolver formalmente el poder.

CUADRO II  
NÚMERO DE GOBERNADORES POR PERÍODO PRESIDENCIAL  
VERACRUZ

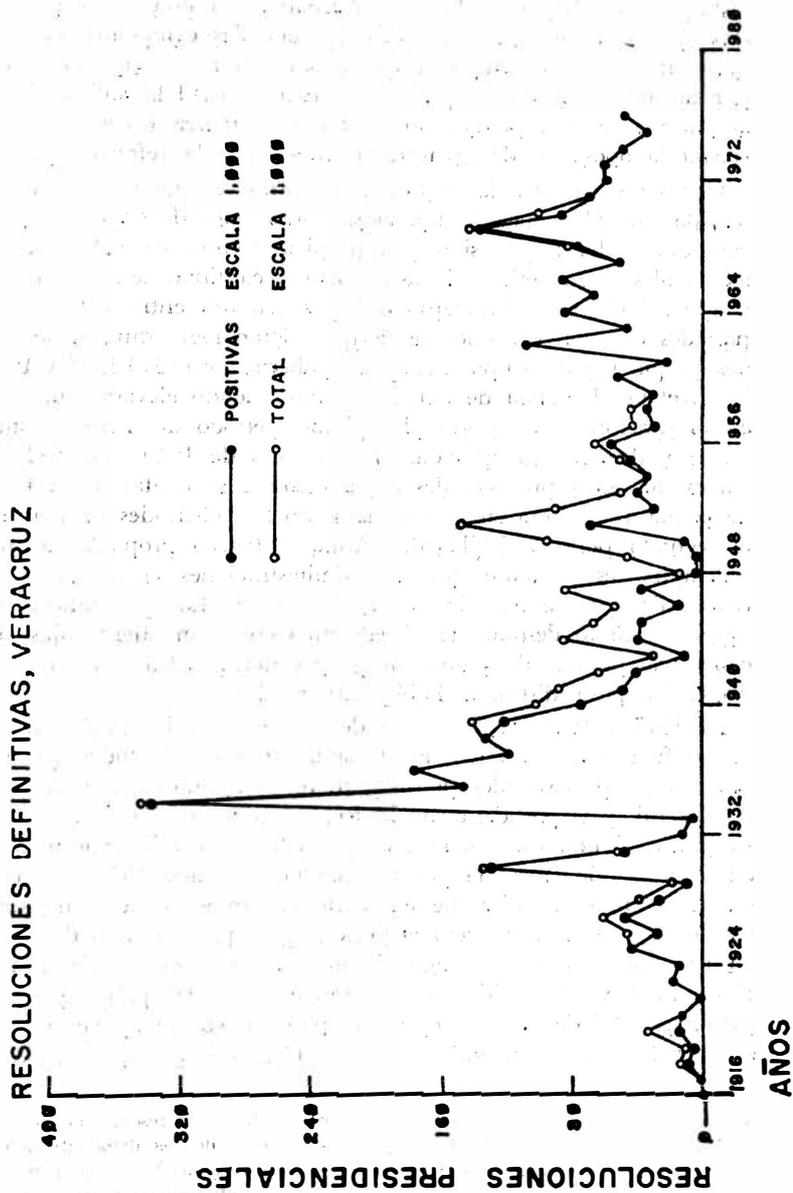
<i>Período Presidencial</i>	<i>Gobernadores</i>
Carranza (1917-1920)	10
De la Huerta (1920)	5
Obregón (1920-1924)	1
Calles (1924-1928)	1
Portes Gil (1928-1930)	.
Ortiz Rubio (1930-1932)	1
Rodríguez (1932-1934)	3
Cárdenas (1934-1940)	2
Camacho (1940-1946)	12
Alemán (1946-1952)	3
Ruiz Cortines (1952-1958)	2
López Mateos (1958-1964)	3
Díaz Ordaz (1964-1970)	1

<sup>14</sup> El estado de Guanajuato tuvo la mayor cantidad de gobernadores.

<sup>15</sup> Nayarit, Morelos y Quintana Roo tuvieron el menor número de gobernadores en este período.

<sup>16</sup> Estos cálculos están basados en los datos presentados en Roderic Ai Camp, *Mexican Political Biographies, 1935-1976*, University of Arizona Press, 1976.

FIGURA 5  
TOTAL Y DOTACIONES DE TIERRA POSITIVAS



Durante los años más turbulentos, después de la Revolución, no menos de 15 gobernadores estuvieron en funciones en Veracruz. Los siguientes cuatro períodos presidenciales fueron de una estabilidad extraordinaria en Veracruz. Como gobernador del estado, Adalberto Tejeda creó una poderosa fuerza política de guerrillas campesinas capaz de oponerse al ejército federal y a las guardias blancas (vigilantes contratados por terratenientes particulares). De 1920 a 1933 la milicia del estado y la guerrilla estatal podían proporcionar la fuerza necesaria para contrarrestar la oposición de los terratenientes hacia la reforma agraria.

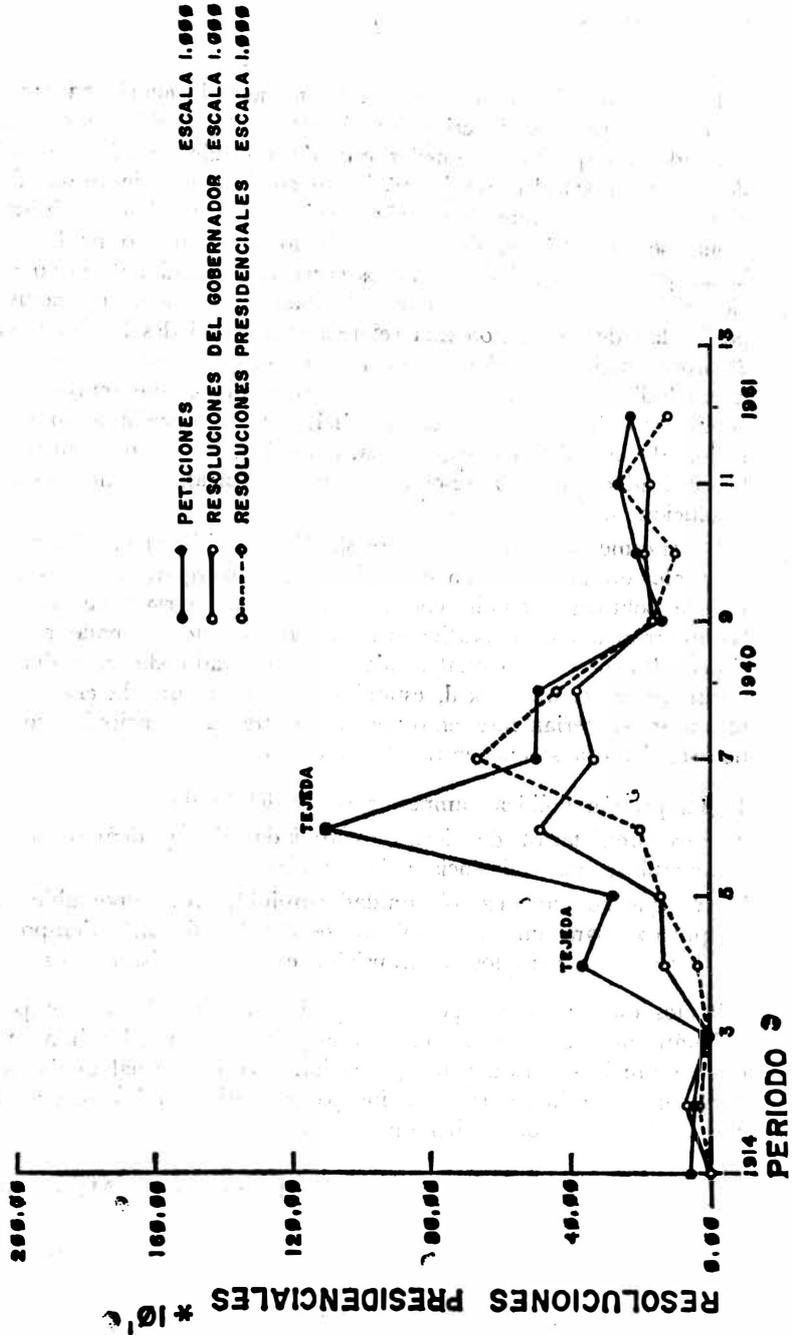
Como nos muestra la gráfica 4, mientras era gobernador de Veracruz, Tejeda no sólo concedió numerosas dotaciones de tierra provisionales a campesinos del estado sino que propició cientos de peticiones de tierra adicionales.<sup>17</sup> La gráfica 4 nos muestra la cantidad de solicitudes de tierra y el resultado que obtuvieron dichas solicitudes entre 1914 y 1960. Los períodos pico de peticiones de tierra tuvieron lugar durante los dos períodos en que Tejeda ocupó el cargo de gobernador (1920-1924 y 1928-1932). El nivel de demanda de tierras continuó siendo elevado durante las dos administraciones posteriores al segundo período de Tejeda como gobernador y decreció precipitadamente después de 1940. En 1921 las dotaciones de tierra provisionales comenzaron a aumentar, en forma súbita, de la misma manera en que aumentaron las solicitudes de tierras durante el segundo período de Tejeda. Aunque Tejeda propició muchas de las solicitudes, es evidente que en administraciones posteriores muchas de estas solicitudes se resolvieron negativamente. Los gobernadores que ocuparon el puesto después de Tejeda no vieron con buenos ojos las aspiraciones campesinas de poseer su propia tierra, además de que la tierra disponible para distribuir había disminuido.

De 1917 a 1961, 1182 (24%) de las 4861 solicitudes de tierra en Veracruz fueron rechazadas a nivel estatal.<sup>18</sup> Las solicitudes que recibieron resoluciones provisionales positivas fueron remitidas a la burocracia agraria federal, y al presidente de la República para su resolución definitiva. La gráfica 5 muestra la cantidad de resoluciones definitivas para el estado de Veracruz de 1916 (la primera resolución) hasta 1976. La repartición de tierras más elevadas fue en Veracruz, antes de la administración de Cárdenas, y de lo que fuera el período pico para el resto del país. Otros años en que hubo una elevada distribución de tierras en Veracruz fueron: 1930, 1962 y 1969. Veracruz, como el resto del país, sigue el mismo patrón general de pocas resoluciones positivas contra las dotaciones totales durante las administraciones de Ávila Camacho y Miguel Alemán.

<sup>17</sup> Hubo datos disponibles sobre solicitudes de tierra y resoluciones de los gobernadores en Veracruz sólo hasta 1961. La fuente de los datos utilizados en esta gráfica es el Seminario de Historia Contemporánea de Veracruz, Universidad Veracruzana "Estadística Ejidal", Jalapa, 1961, publicada en Heather Fowler Salamini, *Agrarian Radicalism in Veracruz, 1920-1938*.

<sup>18</sup> Heather Fowler Salamini, *op. cit.*

FIGURA 6  
REFORMA AGRARIA, VERACRUZ



## CONCLUSIONES

La organización básica de la reforma agraria mexicana tuvo sus orígenes en el período de crisis agraria de la Revolución mexicana. Las rivalidades y sospechas nacionales, estatales y locales, se filtraron en la forma de una organización con jerarquía de comisiones y jerarquía de aseveraciones políticas. Aunque en años recientes la unidad administrativa nacional se ha modernizado y centralizado, este proceso no ha modificado la naturaleza esencial de los nexos entre las unidades de organización nacionales y locales. Los aspectos principales de estos nexos incluyen: 1] la posibilidad de una autonomía relativa entre unidades locales y nacionales, 2] pronunciadas variaciones regionales en el grado de autonomía, 3] naturaleza bidireccional de las transacciones de nexos que representan el procedimiento (hacia arriba) de la solicitud y el procedimiento de la elaboración de la política a seguir (hacia abajo), 4] demora importante entre la solicitud original, la resolución estatal (típicamente de tres años) y la resolución nacional (5 años).

La enorme demora entre la resolución provisional en el nivel estatal y la resolución definitiva en el nacional que, comparada con otras decisiones de políticas a seguir, coloca a la reforma agraria en desventaja por las interrupciones, es particularmente importante y tiende a volver ineficaces los nexos nacional/locales. El resultado de esta demora entre decisiones en el nivel local, estatal y nacional es que la eficacia de la reforma se ve seriamente entorpecida. Entre las principales consecuencias de esta demora se encuentran las siguientes:

1. La presión política campesina se ve debilitada.
2. Los propietarios de tierras expropiadas tienen tiempo de vender y organizar una resistencia a la reforma.
3. Ya que no hay una sola unidad administrativa responsable de todo el proceso para un solo poblado, se pierde aún más tiempo e ímpetu durante los períodos de transición entre administraciones.

Todos estos factores operan en perjuicio tanto de los campesinos que solicitan como de la creación de una política nacional coherente. La demora entre la solicitud y la aprobación o rechazo final de la petición de tierra hace que la reforma sea incapaz de satisfacer las necesidades variables de la comunidad solicitante.

Traducción de Magda Benuzillo