

# **Las reformas de 1992 a la legislación agraria. El fin de la Reforma Agraria mexicana y la privatización del ejido**

**Horacio Mackinlay Grohmann**

## **Introducción**

**E**n diciembre de 1991, la Cámara de Diputados aprobó una serie de modificaciones a la Constitución que ponen término al reparto agrario y privatizan la propiedad de la tierra de los ejidos y de las comunidades indígenas. El reparto agrario, iniciado a raíz de la Revolución de 1910, tuvo un considerable impacto social puesto que representó, para los campesinos, un medio para acceder a la posesión de la tierra, tanto por la vía de la propiedad social como de la privada. Significó, para muchas comunidades indígenas, la restitución de considerables superficies de las que habían sido despojadas a lo largo de su historia.

La Reforma Agraria mexicana, no obstante sus grandes limitaciones, constituyó un importante mecanismo de ascenso social para los habitantes del medio rural. Los resultados preliminares del Censo Agropecuario de 1991 contabilizan un total de 29 951 ejidos y comunidades agrarias, que abarcan una superficie de 102 876 789 hectáreas, donde hay 3 538 948 campesinos titulares de derechos agrarios. Esta superficie representa más de la mitad de la total del país, que es de poco menos de 197 millones de hectáreas. Considerando la superficie ejidal y comunal, 74 436 269 hectáreas están sin parcelar (72%) y 28 440 523 (28%) están parceladas, y es de 3 022 340 (de un total de 3 538 948) el número de ejidatarios o comuneros que cuentan con una parcela individual (INEGI, 1992, p. 79).

Si bien las cifras arriba citadas parecen bastante impresionantes,

la superficie cultivable de los ejidos y comunidades es reducida. Los resultados preliminares del Censo de 1991 no proporcionan este dato. Según la *Encuesta Nacional Agropecuaria Ejidal* de 1988, sólo el 21.4% de la superficie ejidal y comunal es de uso agrícola; el 17.3% está ocupada por bosques y selvas; el 57% por pastos naturales, agostadero o superficie enmontada; y el 4.3% restante tiene "otro uso" (construcciones, pedregales, aguas, arenales, etc.) (ENAE, 1988, p.18). La escasa proporción de suelos cultivables y las reducidas unidades de dotación determinan que la mayor parte de los ejidatarios recurran a la producción para la subsistencia, lo cual les impide insertarse favorablemente en una economía de mercado.

Definida en la Constitución de 1917 como un proceso que no se restringía a la entrega de la tierra, sino necesariamente unido a la promoción del desarrollo rural y a la elevación de los niveles de vida y bienestar social de los campesinos, la reforma agraria no arrojó, después de 75 años de duración, los resultados esperados. La distribución de tierras poco aptas para el cultivo, aunada al deficiente papel del Estado en el fomento y la conducción del desarrollo agropecuario, contribuyó al estallido de la crisis rural a finales de la década de los sesenta. Inicialmente a nivel de la economía campesina —integrada por pequeños propietarios minifundistas, ejidatarios y comuneros—,<sup>1</sup> dicha crisis convirtió a México en un importador neto de granos básicos y empezó a abarcar, desde los ochentas, a considerables grupos de empresarios agrícolas y ganaderos dedicados a la producción de cultivos básicos y algunos productos comerciales.

En la óptica gubernamental, para hacer frente a la crisis resultaba necesario realizar un "ajuste estructural", consistente en recortar el

<sup>1</sup> Es necesario aclarar que las categorías de "sector social/sector privado" y "economía campesina/agricultura empresarial" son diferentes. Las primeras se refieren al régimen de propiedad y las segundas al tipo de economía y su lógica productiva. El régimen de propiedad será analizado con detalle en el presente trabajo. Cuando hablamos de economía campesina nos referimos a aquellos productores que tienen como móvil principal la reproducción de la economía familiar. Al no poder desempeñarse económicamente bajo criterios de rentabilidad capitalista, deben recurrir a la economía de subsistencia, sin retirarse de la actividad, generalmente por falta de alternativas. En un análisis de los censos agropecuarios de 1970 se calculaba que el 86.6% de los productores agrícolas eran *campesinos*, el 1.8% *empresarios* y el 11.6% *productores transicionales*, oscilando entre ambas categorías. Considerando el tipo de tenencia, estas proporciones eran, para el sector privado, 86.9%, 0.9% y 12.2% y, para el social, 85.9%, 10.3% y 3.8% respectivamente (CEPAL 1982, p.114). Desafortunadamente no existen estadísticas para poder evaluar cómo se ha modificado la situación desde entonces, ya que los Censos de 1980 resultaron sumamente defectuosos y los resultados definitivos de los Censos Agropecuarios realizados en 1991 aún no han aparecido.

gasto público e impulsar la privatización de la economía, la apertura comercial y la desregulación económica. Esta estrategia “neoliberal”, que empezó a implementarse durante el pasado periodo presidencial (1982-1988), ha sido mucho más enérgica desde el arranque de la presente administración (1988-1994). En el sector agropecuario, entre otras medidas, se ha llevado a cabo una inusitada racionalización de los sistemas de crédito, aseguramiento y financiamiento agropecuarios; el desmantelamiento de la infraestructura estatal reguladora del comercio y del abasto; la eliminación de la mayor parte de los subsidios y precios de garantía; y, por último, la desincorporación de las empresas paraestatales dedicadas a la producción de fertilizantes, semilla mejorada, y otros productos e insumos. El carácter restrictivo de la nueva política de fomento, combinado con altos niveles de apertura comercial, aun antes de haberse concretado el Tratado de Libre Comercio (TLC), ha impactado a los productores rurales de manera tal que es posible afirmar que se presenta, a inicios de los noventa, una crisis económica sin precedentes en el medio rural desde los años treinta.

Esta política, instrumentada durante la primera mitad del sexenio, se desarrolló sin que se registrasen mayores cambios a nivel legislativo. En 1992 se pasó a una segunda fase de la reforma neoliberal en el campo, consistente en modificar las relaciones de propiedad de la tierra y las modalidades de adquisición y aprovechamiento de los recursos naturales. Una vez publicadas en el *Diario Oficial* las reformas al artículo 27 de la Constitución (enero) y la nueva Ley Agraria (febrero), se procedió a una readeacuación del conjunto de legislación concerniente al campo con la expedición, entre junio y diciembre del mismo año, de nuevas leyes de pesca, minera, de aguas nacionales y forestal. Falta promulgar algunas leyes importantes que sustituirán a otras que ya fueron derogadas, como las relativas al crédito y al seguro agropecuario, además de diversos reglamentos y disposiciones complementarias. Se trata de una reordenación integral del marco jurídico regulador de los recursos naturales que prevalecerá en los próximos años, basado en el traspaso a la iniciativa privada de una multitud de funciones anteriormente reservadas al Estado.

En otras palabras, se está llevando a cabo una profunda reforma, desde las políticas macroeconómicas hasta el marco legal que define las reglas del juego en que se desenvolverán los diversos actores sociales presentes en la sociedad rural mexicana. A menos de un año de haber entrado en vigor estos ordenamientos jurídicos —y

dado que aún no están definidas todas las nuevas reglas jurídicas, económicas y comerciales—todavía no es posible medir, en toda su magnitud, el impacto de las reformas emprendidas. Sin embargo, considerando el contexto económico arriba descrito, la transformación de los patrones de propiedad rústica y el establecimiento de nuevas instituciones y procedimientos jurídicos, es posible afirmar que comienza una nueva etapa histórica, caracterizada por la recomposición de las relaciones sociales agrarias, cuyo resultado es aún incierto.

Se pretende analizar en qué medida se trataría de una nueva etapa de la reforma agraria mexicana o si, por el contrario, estamos ante una contrarreforma que tiende a revertir el proceso que se inauguró con la Constitución de 1917. En la primera parte se expondrá el debate que antecedió a la privatización del ejido y se analizará brevemente el contexto político previo a la presentación de la iniciativa presidencial de reforma constitucional; en la segunda, se hará referencia al debate nacional que provocó; el análisis de los aspectos más relevantes de los cambios a la legislación agraria constituye la tercera parte. Para concluir, se discutirán las posibles consecuencias de estas reformas.

### **A) El debate previo a la reforma constitucional**

La iniciativa presidencial para reformar el artículo 27 constitucional, enviada a la Cámara de Diputados a principios de noviembre de 1991, causó una gran conmoción inicial en todo el país. Los partidos políticos, las organizaciones campesinas, obreras y populares, diversas agrupaciones de la sociedad civil y, en general, la opinión pública, se mostraron sumamente sorprendidas por el radical sesgo privatizador del proyecto de reformas. Existía, indudablemente, un amplio consenso acerca de la necesidad de modificar la situación prevaleciente en el agro, aunque de acuerdo con el debate que había tenido lugar meses antes, la posición que aparentemente prevalecía indicaba que se adoptarían una serie de medidas encaminadas a reorganizar significativamente el sector social, sin que esto implicara necesariamente eliminar de tajo el estatuto jurídico "social" que conservaban las tierras ejidales y comunales.

Este estatuto jurídico confería a las superficies ejidales características peculiares que las protegían de la competencia abierta en el mercado, con el fin de preservar la unidad de las tierras sustraídas

del régimen de propiedad privada.<sup>2</sup> Según se planteaba en los años veinte, cuando se empezó a forjar el complicado entramado jurídico de la Reforma Agraria, no tenía sentido repartir la tierra en forma de propiedad privada para que fuera rentada, hipotecada o vendida y el campesino retornara a su condición de peón agrícola. En la misma lógica, la legislación limitaba la contratación de fuerza de trabajo asalariada por parte de ejidatarios, argumentándose que no se trataba de librar a unos de la explotación para que pudieran explotar a otros. El proyecto de una sociedad rural igualitaria y democrática, “sin explotadores ni explotados”, pulido en el Código Agrario de 1940, otorgaba al Estado un papel preponderante en la regulación de las relaciones económicas, políticas y sociales.

En teoría, el Estado asumió la responsabilidad de impulsar y fomentar el desarrollo de los ejidos, comunidades y “auténticas pequeñas propiedades”,<sup>3</sup> facilitándoles en forma prioritaria el acceso al crédito, infraestructura hidráulica, capacitación, asistencia técnica y demás apoyos que les permitieran cumplir los objetivos de proveer los granos básicos necesarios y ser fuente de justicia social en el campo. Estos lineamientos quedaron a nivel declarativo, ya que las políticas de la mayor parte de los gobiernos posrevolucionarios fueron diseñadas para beneficio de la agricultura empresarial, relegándose la economía campesina a un segundo plano. Ello se debió a que prácticamente ninguno de estos gobiernos, con excepción del sexenio cardenista, tuvo la intención de llevarlos realmente a la práctica, al estar hegemonizados por los sectores empresariales. La Reforma Agraria, en su sentido justicialista, se redujo a un dogma

<sup>2</sup> Las tierras ejidales no se podían vender (eran “inalienables”); embargar (“inembargables”); transmitir a terceros (“intransmisibles”), siendo la herencia la única forma de transmisión y ésta solamente podía beneficiar a un sucesor. Asimismo, los derechos de los ejidatarios no se perdían por la prescripción adquisitiva en favor de terceros (“imprescriptibles”), es decir, no se reconocía a otros la propiedad de los mismos, por más que estuviesen en posesión de ellos. La Ley Federal de Reforma Agraria estipulaba que, entre otros motivos, los derechos agrarios individuales se podían perder sólo si se abandonaba la parcela por más de dos años consecutivos el ejidatario cultivaba estupefacientes o si rentaba o vendía su unidad de dotación, en cuyo supuesto se transmitía a quien estuviese designado como sucesor. En caso de no haber heredero la parcela permanecía en el núcleo ejidal para ser readjudicada.

<sup>3</sup> En la terminología de la reforma agraria sólo podían existir “pequeñas propiedades”, agrícolas y ganaderas, al estar proscrito el latifundismo. De acuerdo a la clasificación de los Censos Agropecuarios, éstas se subdividen en propiedades “menores de 5 hectáreas” y “mayores de 5 has.”. Las últimas, a su vez, están catalogadas en predios cuya dimensión oscila entre 5 y 25 has.; 25 y 100 has.; 100 y 400 has.; y más de 400 has. Es por ello que se puede generar una confusión ya que, para aludir a las propiedades más pequeñas, en el discurso político se habla de “auténticas pequeñas propiedades” y se las engloba dentro del “sector social”.

constitucional: en los hechos era abiertamente bloqueada o, a lo sumo, cumplida parcialmente cuando la situación política así lo ameritaba.

De ahí que, desde sus inicios, el reparto de la tierra y la canalización de recursos a los productores agrícolas, fueron diferenciados: por un lado, se promovió el desarrollo de los empresarios agrícolas, otorgándoles las mejores tierras<sup>4</sup> y haciéndolos los beneficiarios fundamentales de la inversión pública y demás apoyos estatales; por el otro, se conformó un complejo sistema clientelar corporativo, estructurado en torno al reparto de tierras menos productivas y la entrega de escasos recursos destinados a controlar políticamente a los campesinos pobres.

La incongruencia entre los postulados que hacían al sector social el destinatario preferente de la intervención gubernamental y una política que, en la práctica, obstaculizó su desarrollo, se reflejó también en la proliferación de un sinnúmero de leyes, reglamentos y disposiciones jurídicas deficientemente formulados, muchos de ellos contradictorios entre sí, que finalmente desembocaron en la conformación de un sistema jurídico propicio para el afianzamiento de prácticas clientelistas por parte de numerosos caciques ejidales, centrales campesinas y funcionarios de las dependencias oficiales.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> En sentido contrario a lo que generalmente se piensa, no sólo la propiedad social, sino también una gran proporción de las propiedades privadas actuales en México, se conformó como resultado de la Reforma Agraria. Todavía subsisten propiedades particulares que anteceden a la Revolución, conocidas como "de origen", pero es importante hacer notar que la tierra también se entregó en forma de propiedad privada —por la vía de Colonias Agrícolas y de adjudicación de terrenos nacionales— hasta que, en 1962, se modificó la legislación que las reconocía, restringiéndose la colonización desde entonces a la creación de propiedades ejidales. Resultaría imposible precisar qué proporción de las propiedades privadas emergió del reparto agrario, ya que casi todas fueron de alguna u otra forma afectadas por la Reforma Agraria, la cual generó un reordenamiento global de la propiedad territorial en México.

<sup>5</sup> Un ejemplo de esta incongruencia son los "certificados de inafectabilidad agrícola y ganadera" y el restablecimiento del "amparo agrario" durante el alemanismo. Los primeros representaban una especie de garantía contra la afectación agraria y el segundo la posibilidad de recurrir al Poder Judicial para atrasarla o evitarla. En cuanto a las solicitudes de tierras, particularmente las basadas en denuncias de latifundios, los expedientes agrarios podían tomar decenas de años, ya que pasaban primero por la instancia estatal para ser dictaminados por las "Comisiones Agrarias Mixtas" de los estados, integradas por representantes de los gobiernos estatales y de las organizaciones campesinas oficiales. (En esta instancia sólo excepcionalmente se les daba una resolución provisional, que permitía a los núcleos solicitantes ocupar la tierra.) Posteriormente eran transmitidos a las instancias federales (Secretaría de la Reforma Agraria, Cuerpo Consultivo Agrario, Presidencia de la República), encargadas de hacer los estudios técnicos pertinentes y publicar la resolución presidencial en el *Diario Oficial*. A menudo, la publicación sólo significaba el inicio de nuevas gestiones para que la resolución fuera efectivamente llevada a la práctica, dando lugar, en las estadísticas del go-

El carácter diferenciado y tutelar de la legislación agraria entre 1917 y 1991 derivó en la elaboración de normas jurídicas distintas para los sectores social y privado, dando lugar a una rígida separación que dificultaba la asociación directa entre ambos. Además, el sector social se enmarcó en un contexto político-institucional caracterizado por la ineficiencia, el burocratismo, la corrupción, la cooptación de líderes de organizaciones campesinas y su subordinación a la política gubernamental, factores que colaboraron a la inobservancia de las leyes y a su creciente disociación de la realidad.

En vez de desarrollarse una economía campesina al amparo de una legislación supuestamente favorable, los campesinos se vieron en muchos casos obligados a rentar o vender en forma ilegal sus tierras ejidales y comunales, a contratarse como asalariados en el campo y en las ciudades, y a emigrar temporal o definitivamente en búsqueda de mejores alternativas. En México no se gestó —a diferencia de otros países que conocieron procesos de reforma agraria— una clase campesina próspera, capaz de abastecer los productos básicos y apoyar el crecimiento de los demás sectores de la economía. Por el contrario, se desarrolló una economía de tipo empresarial que se afianzó, a partir de los setentas, como principal fuerza económica en el campo, coexistiendo con una economía campesina de subsistencia cada vez más descapitalizada, en la que los ingresos provenientes de las labores agrícolas tendieron a decrecer en proporción a los obtenidos por la venta de la fuerza de trabajo.

La expansión de la agricultura empresarial hacia áreas del sector social se dio principalmente a través del arrendamiento ilegal de tierras ejidales y comunales y la llamada “agricultura por contrato”. Mediante esta última, los campesinos obtienen créditos, insumos y asistencia técnica para la producción requerida por las agroindustrias, debiéndose sujetar a las normas técnicas y paquetes tecnológicos convenidos. Antes de las reformas comentadas, a inicios de la administración de Salinas de Gortari, se empezaron a promover contratos de “asociación en participación”, mediante los cuales los ejidatarios aportan la tierra y la mano de obra y los empresarios el capital y la tecnología, guardando estos últimos una posición mayoritaria en los consejos de administración de la empresa. No

---

bierno, a una diferencia de más de 9 millones de hectáreas entre las resoluciones “publicadas” y las “ejecutadas” (para mayor detalle ver Mackinlay, 1991, p. 165). Esto permitió la consolidación de centrales campesinas afiliadas al partido en el poder como instituciones gestoras del acceso a la tierra.

había ninguna disposición que prohibiera la agricultura por contrato, pero las asociaciones en participación transgredían la legislación agraria al implicar una forma de arrendamiento disfrazada de contrato mercantil. En todo caso, ambas formas de asociación eran indicativas de una cada vez mayor subordinación de la economía campesina a las necesidades de la agricultura empresarial, registrándose paralelamente una tendencia hacia la proletarianización de amplios segmentos del campesinado.

Las presiones para legalizar una serie de prácticas ampliamente difundidas pero formalmente prohibidas eran sin duda fuertes, pero había considerables discrepancias en cuanto a las alternativas planteadas. Entre los diversos grupos de empresarios agrícolas nacionales hubo diferencias en relación al contenido de los cambios que se debían emprender. Además de los sectores que tradicionalmente se han declarado enemigos del ejido, como la cúpula eclesiástica y ciertas fuerzas políticas de derecha que desde los inicios de la reforma agraria se opusieron al ejido, por considerarlo "socializante" y contrario al desarrollo de la pequeña propiedad individual, solamente una organización empresarial importante (la Confederación Nacional de Cámaras Industriales, CONCAMIN), proponía cambios tan abiertamente privatizadores como los que se registraron.

En un documento entregado al gobierno en abril de 1990, suscrito por las organizaciones empresariales más importantes del país (IPE, 1990), no se pedía la privatización inmediata e irrestricta del ejido, sino la introducción de algunas reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria para promover una paulatina apertura del sector social y su incorporación a la producción comercial (Carton de Grammont, 1992, pp. 131-132). Estas propuestas estaban encaminadas a permitir una mayor movilidad de la tierra al interior del régimen ejidal, la legalización y regulación del arrendamiento de tierras ejidales y la posibilidad de ampliar las modalidades de asociación de los inversionistas con ejidatarios y comuneros.

Argumentando el "agotamiento del modelo redistributivo de la Reforma Agraria" (IPE, 1990, p. 13), la exigencia fundamental de la burguesía agraria eran mayores garantías para la propiedad privada, poniendo término a la facultad constitucional que tenían los núcleos de población de solicitar la dotación de tierras con base en el fraccionamiento de los latifundios. Si bien el reparto agrario estaba prácticamente agotado y los intereses empresariales sustancialmente garantizados, la sola posibilidad de denunciar la existencia de superficies que superaran los límites establecidos desalentaba la ex-

cesiva acaparación de tierras y la formación de latifundios. El proceso de concentración de la propiedad<sup>6</sup> —y su contraparte, la renta y venta de tierras ejidales—, era un hecho, pero no estaba exento del riesgo de afectación agraria y de posibles litigios o conflictos con campesinos solicitantes. Con los contratos de asociación en participación la situación era similar: al no tener sustento legal corrían el riesgo de ser eventualmente invalidados.

En relación con la tenencia de la tierra, este grupo de empresarios hacía la propuesta de “flexibilizar el sistema ejidal con una clara y sostenida tendencia a la privatización mediante el otorgamiento de títulos de propiedad parcelaria que estipulen, con precisión, cuál es la parte del ejido que le corresponde usufructuar a cada ejidatario, el derecho del poseedor de arrendar su tierra durante lapsos de dos o tres años y, también, la prohibición de su venta por un periodo transitorio de, por ejemplo, diez años” (*idem*, p. 14). También se demandaba “eliminar las desproporcionadas facultades que tienen las asambleas y comisariados ejidales, ya que son un grave obstáculo para la iniciativa individual y una incitación constante a la manipulación y al caciquismo” (*idem*, p.15).

Esta actitud más moderada de buena parte del empresariado obedecía tanto al temor de que la privatización encareciera desmedidamente el precio de la tierra (a la cual de todas formas tenían acceso) como a una preocupación por los problemas sociales que podrían surgir como consecuencia de una privatización acelerada. Javier Garza de la Cabaña, entonces presidente del Consejo Nacional Agropecuario, se pronunciaba por una transformación paulatina del marco jurídico que permitiera una mayor movilidad de la tierra al interior de los ejidos, pero que evitara “una convulsión social” (*La Jornada*, 5/IV/91).

Pocos meses antes de las reformas, lo que estaba en el centro del debate era adecuar la acción del Estado para brindar mayor auto-

<sup>6</sup> La magnitud de la concentración de la tierra en el sector privado es difícil de evaluar dada la prohibición formal de los latifundios. Varias organizaciones campesinas argumentaron que, si bien es cierto que en un determinado momento el reparto agrario debía acabar por el agotamiento de tierras potencialmente repartibles, en la actualidad subsisten numerosos latifundios que se formaron al amparo de la contradictoria ley derogada y debido a la deficiente aplicación de la misma. Desde el punto de vista de la distribución de la tierra, existen suficientes evidencias que permiten suponer que el resultado de la reforma agraria fue la generación de una estructura agraria compuesta por un poderoso sector empresarial concentrador de los mejores recursos (tierra e infraestructura hidráulica) coexistiendo conflictivamente con un sector campesino integrado por ejidatarios, comuneros y minifundistas privados, confinados a las tierras menos productivas y caracterizadas por una extrema atomización, todo lo cual genera también numerosos conflictos inter e intra ejidales.

nomía a los productores, y enfrentar el problema de la excesiva atomización de la tenencia de la tierra, prevaleciente tanto en el sector social como en el privado. Se planteaban diversas alternativas, ya sea para elevar la productividad del minifundio o avanzar en la compactación de las superficies parceladas. La "reforma del ejido", según Gustavo Gordillo —destacado intelectual promotor de la organizaciones campesinas "autónomas"<sup>7</sup> y alto funcionario del gobierno desde el inicio de la administración salinista—, consistía en resolver el problema de la organización eco-nómica en el minifundio, diseñando políticas tendientes a la reconversión productiva y a la implementación de nuevas tecnologías "que tengan relación con la disponibilidad de factores del minifundio".

En opinión de este funcionario, las causas de la baja productividad del ejido eran: burocratización de los organismos estatales; exagerado intermediarismo; desvío de buena parte de los subsidios; excesiva regulación por parte del Estado; y ausencia de acciones de fomento, conciliación y arbitraje en torno de las asociaciones entre los sectores social y privado. La política gubernamental debía generar "un ambiente propicio para que en cada lugar los ejidatarios decidan, sin restricciones burocráticas, cómo deben organizarse". Asimismo, afirmaba que: "la productividad no depende del régimen de tenencia de la tierra (...) la acción en el campo mexicano de las empresas transnacionales revela claramente que el control del proceso productivo no pasa por la propiedad de la tierra (...) las discusiones en el seno de la iniciativa privada no se centran en si desaparece o no el ejido, sino en cómo flexibilizarlo para que sus habitantes puedan asociarse con los inversionistas privados, los beneficios sean mutuos y el campo vuelva a recapitalizarse" (*La Jornada*, 10 y 12/IV/91).

Gustavo Gordillo se integró al equipo del recién asumido presidente Salinas de Gortari con el proyecto de impulsar, mediante

<sup>7</sup> Las organizaciones campesinas "autónomas" se consolidaron con bastante fuerza a principios de los ochentas. Se diferencian de las organizaciones "independientes" de inicios de los setentas por no limitarse a la lucha por la tierra sino en reivindicar, además, mejores condiciones productivas (crédito, precios, seguro agropecuario, infraestructura, etc.), la autonomía de los productores y la lucha por la "apropiación del excedente". El excedente producido por los campesinos, según sus planteamientos, queda en manos de la burocracia agraria y de la diversa gama de intermediarios que existen en el campo (Para un análisis y crítica de este proyecto ver Bantra, 1991). La organización más representativa de este nuevo enfoque es la Unión Nacional de Organizaciones Campesinas Autónomas (UNORCA). En la segunda mitad de los ochentas la UNORCA prácticamente llegó a desplazar a la CNC como principal interlocutora de las iniciativas económicas y de política pública agropecuaria con el gobierno.

la creación de la Subsecretaría de Política y Concertación Social de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), la política de la “concertación” entre el gobierno y el movimiento campesino. En 1989 se formó el Congreso Agropecuario Permanente (CAP), con la participación de una decena de las organizaciones campesinas más importantes del país, como un foro para que éstas presentasen propuestas asumidas por consenso, con el compromiso del gobierno de no incidir en sus asuntos internos. En esa época también se realizó una reestructuración de la oficialista Confederación Nacional Campesina (CNC), incorporando a varios cuadros de la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónoma (UNORCA), entre los que se encuentra el actual secretario general de la CNC, Hugo Andrés Araujo. Desde entonces esta central planteó la necesidad de conformar un “nuevo movimiento campesino”, retomando las banderas de la “autonomía de los productores”.

Con la reestructuración de la CNC, la formación del CAP, la política de concertación y el lanzamiento del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) —programa de tipo asistencialista encaminado a abatir la pobreza urbana y rural mediante la construcción de obras de drenaje, agua potable, electricidad, proyectos de carácter social y productivos— el gobierno pretendía ganar una base de apoyo ante la deteriorada imagen del régimen por los confusos resultados electorales y la popularidad de la oposición encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas. Después de las elecciones legislativas de julio de 1991, que volvieron a colocar al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en una posición de abrumadora mayoría en el Congreso, el gobierno rompió con el incipiente proceso de concertación y procedió a las reformas comentadas. Por otra parte, habría que agregar que las reformas al campo propuestas plantean cambios económicos aún más liberales que los demandados por la propia iniciativa privada, por lo que el gobierno asumió una posición de vanguardia del proyecto modernizador.

## **B) La presentación de la iniciativa presidencial**

El principal argumento del gobierno para terminar el reparto agrario y privatizar el ejido fue el supuesto agotamiento de las tierras susceptibles de ser distribuidas, en una situación de acelerado crecimiento demográfico que hacía imposible continuar cumpliendo el mandato constitucional de dotar a los “núcleos de población que

carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población” (CPM, 1980, p.19). Según la “exposición de motivos” de la iniciativa presidencial enviada a la Cámara de Diputados para reformar el artículo 27 de la Constitución, este precepto derivó en un “sistema obligatorio para el Estado de reparto abierto y permanente” que estaba conduciendo a la entrega de tierras de cada vez menor calidad y a una mayor parcelización de las mismas: “Al no haber nuevas tierras, la pulverización de las unidades existentes se estimula al interior del ejido y en la pequeña propiedad. Tenemos que revertir el creciente minifundismo y fraccionamiento de la tenencia de la tierra que, en muchos casos, ya ha rebasado las posibilidades de sustentar plenamente a sus poseedores. La realidad muestra que hay que establecer legalmente que el reparto ya fue realizado dentro de los límites posibles” (IPRC, 1991, pp. XX-XXI).

Según este planteamiento, al haber ya cumplido el Estado el compromiso de acabar con el latifundismo y redistribuir la propiedad, se debía pasar a una nueva fase de la reforma agraria consistente en otorgar “seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra”, presumiblemente en beneficio tanto de la propiedad privada como de los ejidos y las comunidades. En el discurso oficial se enfatizó que el objetivo de las reformas consiste en hacer del ejido una unidad económica viable, ya sea convirtiendo al ejidatario en un flamante pequeño propietario emprendedor, dispuesto a esforzarse y arriesgar su capital en una propiedad que le pertenece plenamente o, si esto no es posible, dada la descapitalización de la mayoría de los productores rurales, impulsando diversas formas de “asociación” entre los sectores social y privado, con el fin de hacer de la actividad agropecuaria un negocio rentable susceptible de atraer inversiones privadas.

Aunque en la terminología jurídica se conservan las denominaciones de ejido y comunidad, las reformas a la Constitución que fueron aprobadas significan que estos núcleos agrarios se regirán ya no por disposiciones jurídicas que se enmarcan en los principios del derecho social agrario, sino por reglas inspiradas en el derecho clásico de propiedad. La iniciativa presidencial imprime a la nueva legislación agraria un sesgo tan poco social que inclusive termina con el carácter familiar del patrimonio agrario y con la obligación de los propietarios rurales de mantener la tierra en explotación. Otro rasgo principal es que, si bien la propuesta formalmente mantiene las mismas extensiones máximas de tierra que puede poseer un indi-

viduo, legaliza los antes proscritos “fraccionamientos simulados” y los latifundios ganaderos disfrazados de “pequeñas propiedades” que se formaron en el transcurso de la reforma agraria (Pérez Castañeda, 1993 a y b).<sup>8</sup>

Dado este cambio radical de la legislación relativa a la propiedad rústica en México, no resulta sorprendente el desconcierto inicial que generó la presentación de la iniciativa presidencial. Muchas organizaciones e individuos, no necesariamente relacionados con el agro, argumentaron que se contravenían las bases constitutivas del pacto social de 1917 y que la iniciativa sólo podía ser considerada en un nuevo Congreso Constituyente. La mayoría de las organizaciones campesinas —con excepción de la CNC— rechazó en un primer momento la propuesta calificándola de “contrarreforma agraria”. Los partidos políticos se opusieron a que se debatiera sin antes mediar una consulta nacional, abriéndose un periodo de escasas dos semanas para la realización de una “Consulta Pública” en la Cámara de Diputados con la participación de funcionarios del gobierno, representantes de organizaciones campesinas y empresariales, juristas, investigadores universitarios y diversos actores sociales relacionados con la problemática del campo.

El único aspecto de la iniciativa presidencial que gozó de una amplia aprobación fue la propuesta de modificar el sistema de impartición de justicia agraria dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, instituyendo tribunales agrarios autónomos del Estado. Esta fue respaldada en forma unánime por el CAP, aunque sin dejar de expresar sus reservas en cuanto al fin del reparto agrario y al “dominio que se le pretende dar al ejidatario sobre su parcela ejidal para convertirla en propiedad privada” (*La Jornada*, 13/XI/92).

<sup>8</sup> Los límites máximos permitidos para la propiedad individual agrícola y ganadera se presentan en la nota a pie de página no 11, aunque habría que señalar que éstos se establecieron en su dimensión actual primero en 1940, cuando se disminuyó el límite de la propiedad privada agrícola de 150 a 100 has. de riego o su equivalente en otro tipo de tierras, y posteriormente, en 1946, cuando durante la llamada “contrarreforma alemanista” quedó definido el límite de la propiedad ganadera como “la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor”. Por la corrupción imperante y la política de proteger a los ganaderos, a menudo se determinaron elevados “índices de agostadero” para calcular dicha extensión o se dictaminaron erróneas clasificaciones en el uso del suelo que condujeron a la formación de verdaderos latifundios no necesariamente ganaderos. Por su parte, los “fraccionamientos simulados” constituían “subdivisiones ficticias (entre parientes y prestanombres) de superficies mayores a las permitidas por la ley” (CEPAL, 1982, p.212).

Partiendo del punto de vista de que las grandes empresas agrícolas no se interesan mayormente en la propiedad directa de la tierra sino, en algunos casos, en dirigir "desde afuera" la agricultura campesina y, en otros, en explotar temporalmente la mejor tierra mediante contratos de arrendamiento, existía una duda bastante generalizada acerca de la conveniencia de privatizar abruptamente el sector social, por lo que en los círculos empresariales como en los gubernamentales muchos se inclinaban más bien por reformar el marco jurídico previo. De ahí que se esperaban medidas tendientes a legalizar la renta de las tierras mediante la modificación del marco jurídico previo, lo cual hubiera permitido arrendar las tierras más fértiles, sin por ello correr el riesgo de desplazar a los campesinos en forma definitiva. Es improbable que las tierras marginales sean codiciadas, pero existen tierras menos fértiles que podrían ser acaparadas por los caciques locales, ejidales y regionales para, por ejemplo, la poco productiva y depredadora ganadería extensiva. Estas tierras cumplen la función social de representar un espacio de subsistencia para miles de familias campesinas que combinan la agricultura con el trabajo en otras actividades asalariadas.

José Luis Calva, académico opositor a las reformas, en su intervención en la Consulta Pública organizada por la Cámara de Diputados (23/XI/91), planteó que tanto la agricultura por contrato como las asociaciones en participación corren el riesgo de perder sentido, ya que los industriales podrían preferir producir ellos mismos los insumos, provocando la expulsión de millones de familias campesinas actualmente en posesión de la tierra.<sup>9</sup> Carlota Botey, entonces directora del Centro de Estudios Históricos sobre el Agrarismo en México (CEHAM), advirtió sobre el peligro de que, por la desa-

<sup>9</sup> La experiencia reciente del proyecto agrícola piloto de asociación en participación San José de Vaquerías, Nuevo León, puede dar razón a este planteamiento. Iniciado en 1990, con la participación de 327 ejidatarios y algunos pequeños propietarios que se asociaron con la empresa GAMESA-Pepsi Cola, aportando más de 4 500 hectáreas (aunque sólo el 20% de ellos tiene trabajo fijo), actualmente está conociendo serias dificultades, no obstante los importantes subsidios que recibió de parte del gobierno. "Difundido a nivel nacional e internacional como la revolución agroindustrial que sacará al campo mexicano de su rezago ancestral en forma rápida, eficaz y eficiente" (Matilde Luna y David Carrizales, *La Jornada*, 24/V/93), los ejidatarios decidieron parar labores y amenazan con abandonar el proyecto en protesta por las bajas utilidades y cobros indebidos por diversos conceptos que, según plantean, de acuerdo al convenio, debería sufragar la parte capitalista. Detrás de este conflicto probablemente está la intención de los empresarios de "actualizar el convenio a la nueva legislación agraria", a lo que los ejidatarios se oponen por unanimidad "ya que actualmente sus tierras no forman parte de los activos, como sucedería en caso de constituir una sociedad mercantil" (*idem*, 28/V 93/).

mortización de las tierras ejidales, el 80% de los ejidatarios, “en apuros económicos y sometidos a presiones políticas y sociales de toda índole, se vean obligados a vender sus parcelas” (*idem*, 26/XI/91), pudiendo provocarse el quebranto de la paz social vigente en el campo en los últimos 70 años.

Los argumentos que esgrimieron los partidarios de la iniciativa presidencial, además de la imposibilidad material de seguir con el reparto agrario, giraron en torno a la eliminación del carácter “tutelar” y “paternalista” del Estado y de la legislación en el medio rural. Arturo Warman —reputado antropólogo, en esa época director del Instituto Nacional Indigenista y actualmente primer titular de la nueva Procuraduría Agraria— elogiaba la supresión de la “posición tutelar corporativa que supone la debilidad, de hecho la incapacidad del sector rural, y le concede la protección estatal” (*idem*, 10/XI/92). Según Warman, la reforma emprendida bajo el lema de “justicia y libertad” para los campesinos, satisface la reivindicación esgrimida por el movimiento campesino de mejorar la impartición de justicia en el campo y permite que los ejidatarios y comuneros —ahora “mayores de edad”, como planteó insistentemente la propaganda gubernamental— decidan libremente el uso que le darán a sus parcelas.

Efectivamente, las diversas organizaciones campesinas —“autónomas” e “independientes”— coincidían en la necesidad de terminar con las prácticas autoritarias promovidas por el Estado mexicano en el transcurso de la Reforma Agraria, que se expresaban en la ausencia de procedimientos democráticos y en la injerencia estatal en la toma de decisiones relacionadas con el abastecimiento de los insumos, la producción, el financiamiento y la comercialización de los productos. De ahí que se pronunciaran en contra de “la manipulación con fines políticos, el clientelismo y la corrupción de los organismos oficiales”, proponiendo modificar, mucho antes de la iniciativa presidencial, los aspectos de la legislación agraria que otorgaban a las dependencias oficiales la posibilidad de intervenir en casi todos los asuntos internos de los ejidos, obstruyendo la organización autónoma y la iniciativa de los productores y desvirtuando su carácter de “órgano de representación campesina” para convertirlos en un peldaño del complejo andamiaje corporativo del partido en el poder. Estas organizaciones también se habían destacado por reivindicar una acción efectiva de la Secretaría de la Reforma Agraria para solucionar los problemas agrarios y regularizar la situación de los ejidos beneficiados por el reparto, insistiendo en

que ellos eran los principales perjudicados por el desorden agrario prevaleciente.

El poco consenso generado en torno a las reformas al artículo 27 constitucional motivó que el Ejecutivo anunciara, el 15 de noviembre, un "Plan de 10 puntos para dar libertad y justicia al campo mexicano" que incluía, entre otros ofrecimientos, un aumento del presupuesto destinado al sector agropecuario del 20% para el año 1992; la ampliación de la cobertura del crédito y del seguro agrícola, tomándose las medidas necesarias para solucionar el problema de las carteras vencidas de los campesinos con el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL); y la canalización de importantes recursos a través del PRONASOL, iniciándose, además de los programas ya existentes, el de "Empresas de Solidaridad", con una orientación sobre todo productiva y no tanto de asistencia social.

El presidente Salinas de Gortari se vio obligado a declarar enfáticamente que con las reformas propuestas el ejido no desaparecería y que el latifundismo no regresaría, especificando que el área común (pastos, bosques y montes, que abarcan las "dos terceras partes de la propiedad ejidal repartida en el país"), seguiría siendo "permanente, inalienable e inembargable" (*La Jornada*, 14/XI/91). Sólo las tierras de cultivo podrían ser enajenadas del patrimonio ejidal, siempre y cuando mediara una decisión tomada libremente por los interesados, en votación por mayoría calificada, permitiendo que "los propios ejidatarios, de manera consciente y democrática, decidan la forma de dominio del área parcelada" (*idem*). Al día siguiente el presidente declaró: "si los campesinos deciden seguir siendo ejidatarios, así será, se respetará su decisión. El Estado no impone ninguna opción, porque los ejidos no son del gobierno sino de los ejidatarios" (*El Nactonal*, 15/XI/91). Otros planteamientos que hizo Salinas de Gortari fueron que no se permitirían despojos violentos por deudas acumuladas u otros motivos, que todas las decisiones se tomarían en forma democrática y que las reformas sólo procederían después de que se diera solución definitiva al "rezago agrario".<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Este rezago se refiere sustancialmente al problema de las solicitudes de tierras en trámite y a resoluciones presidenciales dotatorias que reconocieron formalmente a diversos núcleos agrarios la propiedad de la tierra al publicarse en el *Diario Oficial*, sin que se diera posesión física de la misma a los campesinos beneficiados (ello debido fundamentalmente a la interposición de recursos judiciales y a la lentitud y deficiencias burocráticas en el procedimiento agrario). También se incluye en el rezago agrario un alto porcentaje de expedientes que corresponden a denuncias de fraccionamientos simulados susceptibles de

Finalmente, la campaña del gobierno, basada en la cooptación y división de las organizaciones campesinas, culminó con la paradójica situación del 2 de diciembre, fecha en que salieron dos desplegados en todos los periódicos del país, pocos días antes del inicio del debate en la Cámara de Diputados. Uno de ellos, el “Manifiesto Campesino”, firmado por doscientas agrupaciones agrarias, apoyaba la reforma. El otro, el “Plan de Anenecuilco” —suscrito por diez de las organizaciones más importantes del país— la rechazaba categóricamente, argumentando que “da por terminado el reparto agrario, cancela el derecho a la tierra de los pueblos, plantea la desaparición de los pueblos indios, desconociendo su preexistencia, establece la vía legal para la privatización de comunidades y ejidos, permitiendo el acceso de sociedades mercantiles, nacionales y extranjeras, en el campo y protege a los latifundios agrícolas y ganaderos a costa de los derechos adquiridos, del bienestar y la paz social”. Con excepción de la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), que sólo suscribió el Plan de Anenecuilco, las demás organizaciones, a través de distintos líderes, también figuraron en ambos desplegados. La división del movimiento campesino se había consumado.

A raíz de las reformas se presentaron diferencias entre las organizaciones integrantes del CAP y también al interior de cada una de ellas por lo que, desde entonces, están en un proceso de replanteamiento, reestructuración interna y redefinición de sus alianzas con otras centrales y organizaciones campesinas: “Muy rápidamente se conformaron al interior del movimiento tres grandes posiciones: la de quienes se sumaron a ellas con disposición y unos cuantos reparos —formado por la mayoría de las organizaciones oficiales y el sector hegemónico de la Unión General Obrero Campesino Popular (UGOCP)—; la de quienes se opusieron a ellas con beligerancia —y que estructurarían primero el Movimiento Nacional de Resistencia (MONARCA) y el Plan de Anenecuilco y, posteriormente,

---

repartirse. Por disposición constitucional, estos expedientes deberían desahogarse de acuerdo a los términos de la legislación vigente antes de las reformas. Si bien a la fecha se ha decretado en varios estados de la República el fin del rezago, en los casos en que éste se ha solucionado es sobre todo por medio de la compra de terrenos que realiza la Secretaría de la Reforma Agraria para entregarlos a los campesinos, y no mediante la solución de los expedientes acumulados. Por otra parte, habría que mencionar que una indeterminada pero alta cifra de campesinos beneficiados por resoluciones presidenciales pero que no alcanzaron a recibir tierras al momento de su ejecución, quedando sus derechos “a salvo” (lo que significa que tenían prioridad para beneficiarse de acciones agrarias posteriores), no fueron considerados en las reformas ni defendidos con demasiado ahínco por las organizaciones campesinas.

la Coordinadora de Organizaciones Campesinas (COA)—, y la de quienes buscaron una posición intermedia y de apoyo crítico a algunos aspectos de la iniciativa y rechazo a otros —UNORCA y las nacientes convergencias” (Hernández, 1992, p. 101).

Sin embargo, como hace notar este autor, las reformas al 27 constitucional terminaron por imponerse con relativa facilidad, sin que se registrara mayor resistencia de las bases o de las burocracias tradicionales que se consolidaron en torno a la gestoría de la tierra y de los recursos destinados al sector social. Estas últimas ya habían perdido capacidad de negociación desde tiempo atrás, debido al estancamiento del reparto agrario en los setentas y al retiro del Estado de la actividad agropecuaria en los ochentas. Fuertemente presionadas por el gobierno, no tuvieron otra alternativa más que plegarse a la iniciativa presidencial, encontrándose ante la penosa situación de tener que asumir la defensa de un proyecto que desconocían y debiendo asimilar rápidamente un nuevo discurso, opuesto al que tradicionalmente habían sostenido.

Respecto a las nuevas organizaciones que habían surgido en torno a la estrategia de promover la “apropiación de proceso productivo”, si bien en un principio también se opusieron a las reformas, tenían algunos puntos de concordancia con las mismas, ya que —como vimos anteriormente— habían librado en la década anterior una lucha en contra del autoritarismo prevaleciente en las agencias gubernamentales, siendo las principales promotoras de la creación de los tribunales agrarios. No obstante, sus desacuerdos eran mayores que las concordancias, por lo que varias criticaron fuertemente la privatización que amenaza la existencia misma del sector social, aprovechando la ocasión para condenar el desmedido retiro del Estado del medio rural. Reclamaban una racionalización de su intervención, mas no el abandono de la economía campesina a las fuerzas del mercado; pero tampoco tuvieron la fuerza para oponerse abiertamente. Esto se debió tanto a la presión gubernamental como al hecho de que, a medida que transcurría el tiempo, la iniciativa fue ganando consenso entre amplios sectores del campesinado, interesados en adquirir en propiedad privada sus parcelas.

Otros sectores, probablemente no tan entusiastas con la privatización pero que no tenían mayores motivos para defender la anterior legislación, adoptaron una actitud de aceptación pasiva al ver “la posibilidad de deshacerse de una tutela estatal que ofrecía más problemas que soluciones” (Hernández, 1992, p.103). Finalmente, habría que mencionar que muchos núcleos agrarios

—particularmente las comunidades indígenas— no se manifestaron por carecer de información y de canales de expresión, pero se desconoce la actitud que asumirán una vez que los cambios que se deriven de las reformas a la legislación agraria sean llevados a la práctica.

Después de 48 horas de un debate parlamentario prácticamente ininterrumpido —habiendo el gobierno remontado la cuesta de la impopularidad inicial de la propuesta, pero deseoso de que dejaran de ser objeto de la atención pública—, las reformas a la Constitución fueron aprobadas el 4 de diciembre con algunas modificaciones introducidas por los legisladores. Posteriormente fueron ratificadas por el Senado y los Congresos locales de los estados, y entraron en vigor los primeros días de enero de 1992.

### **C) Las reformas a la legislación agraria**

A continuación, se presentan los cuatro cambios más importantes de las reformas al artículo 27 de la Constitución:

i) *El fin del reparto agrario*: fueron suprimidos los tres procedimientos del reparto de tierras basados en el fraccionamiento de los latifundios y en la colonización de nuevas tierras (dotación, ampliación y creación de nuevos centros de población). El único procedimiento agrario de contenido justicialista que teóricamente se mantiene es el que atañe a las comunidades indígenas, que en la anterior ley se denominaba “confirmación y titulación de bienes comunales”. Sin embargo, tal reconocimiento es poco claro, pues aunque se plantea en el artículo 27 reformado que “la ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas” y se mantenga la figura de la “restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población”, resulta sumamente difícil preservar una unidad territorial cuando al mismo tiempo se permite —tanto a ejidos como a comunidades— “otorgar el uso de sus tierras” (DOF, 1992, p. 3), dando lugar a que eventualmente no pierdan la propiedad pero sí el usufructo de las tierras comunales o de los bosques, pastos y montes de los ejidos, por un lapso definido en la ley reglamentaria.

ii) *La privatización del ejido*: se posibilita la transmisión de los derechos parcelarios (sobre las tierras de cultivo individualizadas) “entre los miembros del núcleo de población”; el otorgamiento al ejidatario del dominio sobre su parcela (su conversión al régimen de propiedad privada), mediando autorización de la Asamblea General

de Ejidatarios; y, finalmente, la enajenación (venta) de la misma, "respetando el derecho de preferencia que prevea la ley". En otras palabras, los miembros de la familia del titular del derecho agrario sólo tienen la preferencia para adquirir la parcela en caso de su venta. El usufructo de las áreas comunes de los ejidos, al igual que las tierras comunales, en virtud de lo señalado en el punto anterior, también es susceptible de ser otorgado a terceros. Esto, sumado a que "ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros" (*idem*), abre la puerta "al capital privado, no sólo agrícola, también comercial, industrial y financiero, a participar en el dominio directo de terrenos que aún pertenecen a campesinos empobrecidos" (Zermeño, 1991, p.10).

Cuando se debatió la ley en la Cámara, los diputados de la oposición lograron introducir una cláusula que obstruye el acaparamiento excesivo de la tierra al interior del ejido, impidiendo que los ejidatarios sean titulares de "más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales" (DOF, 1992, p.3), sin que se pueda rebasar los límites de la pequeña propiedad individual. Esta modificación es importante, ya que un estudio reciente indica una fuerte desigualdad en la distribución de las tierras ejidales: mientras el 45% de los ejidatarios posee un 10% del total, el 5% concentra el 40% (ITAM, 1993). Sin embargo, pierde eficacia si la superficie en cuestión se privatiza.

iii) *La ampliación de los límites de la propiedad privada y el abandono de la función social de la tierra*: aunque no se registraron grandes cambios en los límites de la pequeña propiedad individual vigentes anteriormente, se creó la propiedad privada forestal y se levantó la prohibición a las sociedades mercantiles por acciones dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales de ser propietarias de terrenos rústicos: "en ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en posesión tierras agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión a la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo".<sup>11</sup> En

<sup>11</sup> A continuación, se señalan los límites de la pequeña propiedad (se subrayan los nuevos tipos de propiedad que fueron creados): para la agricultura, 100 has. de tierra de riego; 200 de temporal; 400 de agostadero de buena calidad; 800 de *bosque*, monte o agostadero en terrenos áridos; 150 para el cultivo del algodón si recibe riego; y 300 para los siguientes cultivos: plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, *palma*, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, *agave*, *nopal* o árboles frutales. La superficie ganadera no registró variaciones pero se le otorgaron mayores facilidades para cambiar el uso del suelo hacia actividades agrícolas. Las sociedades mercantiles podrán concentrar 2 500 hectáreas de tierra irrigada, 5 000 de temporal, 7 500 en las plantaciones y cultivos referidos, 20 000 de bosque y superficies aún mayores para la ganadería (DOF, 1992, pp. 2-3).

caso de que se superen estos límites, se podrá obligar al propietario a vender la superficie excedente. Si transcurrido más de un año no se ha llevado a cabo la enajenación correspondiente, la ley prevé su venta en subasta pública. Asimismo, se omitió en todas las referencias a la pequeña propiedad la anterior especificación de “en explotación”, lo que implica que no se obliga a sus poseedores a cumplir la importante función social de mantenerla productiva, quedando abierta la posibilidad de que se acaparen superficies que se mantendrán ociosas si las condiciones del mercado no resultan propicias en un momento determinado, acorde con la política económica actual.

En efecto, basado en la política alimentaria que considera las ventajas comparativas y las leyes del mercado como reguladoras de la producción y, por ende, de la superficie cultivada, el modelo de desarrollo adoptado consiste en permitir que las tierras en las que la producción no sea costeable permanezcan ociosas, optándose por adquirir los productos básicos en el mercado internacional, al resultar más barato comprarlos en el exterior que producirlos internamente. En esta lógica de razonamiento, se retiran los subsidios vía precios a la mayor parte de los productos agrícolas, manteniéndose temporalmente precios de garantía y restricciones a la importación únicamente para el maíz y el frijol, al ser estos últimos los productos que cultivan la gran mayoría de los campesinos mexicanos. Sin embargo, al aprobarse el TLC, la apertura comercial acordada para el maíz en un lapso de quince años podrá tener implicaciones tanto o más importantes que el cambio del régimen de propiedad, pues se trata de un cultivo que no tiene ninguna posibilidad de competir con sus iguales canadienses y norteamericanos.

iv) *La modernización de los mecanismos para impartir y procurar justicia agraria*: se crean “tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente”; y, “un órgano de procuración de justicia agraria” (DOF, 1992, p. 4), a ser definidos por la ley reglamentaria.

Los partidos políticos opositores lograron, al menos, que el Senado tuviera la última palabra en la elección de los magistrados de los tribunales agrarios, ya que en la propuesta original los mecanismos de designación se dejaban al criterio que definiera la ley reglamentaria. No tuvieron éxito en que fuera la Cámara de Diputados —cuya composición es un poco más plural que la del Senado— la que los propusiera y designara o, en su defecto, los escogiera de entre una lista propuesta por el Ejecutivo. En la ini-

ciativa presidencial no estaba prevista la formación de un órgano de procuración de justicia agraria encargado de defender a los campesinos, pero finalmente quedó mencionado en la Constitución, para ser posteriormente creada la Procuraduría Agraria en el siguiente periodo de sesiones, cuando se aprobó la nueva ley agraria, reglamentaria del artículo 27.

En esta ley reglamentaria desaparece por completo la posible interpretación relativa a que los ejidatarios estarían facultados para optar libremente por la privatización de sus tierras de cultivo o mantenerse bajo el régimen social si así lo desean, y que las tierras de uso común mantendrían su carácter "permanente, inalienable, inembargable", como había declarado el Presidente para tranquilizar a la opinión pública, cuando se presentó el "Plan de diez puntos". La nueva ley agraria cambia radicalmente el régimen de propiedad de los ejidos y comunidades, otorgándole un estatuto jurídico muy parecido al de la propiedad privada.

Este nuevo estatuto jurídico, tanto en las áreas comunes como en las parceladas, ya no tiene un carácter social sino que representa un régimen de propiedad privada ligeramente restringido: las tierras parceladas se pueden vender, transmitir y ser objeto de embargo, mientras que las superficies comunes de los ejidos y las comunidades no se pueden formalmente vender pero sí transmitir, y su usufructo puede ser cedido o ser objeto de embargo hasta por un lapso de 30 años. La siguiente cita contribuye a caracterizar la nueva propiedad "privada" ejidal:

Con la nueva ley, el derecho de propiedad social agraria se fragmentó. Ahora el derecho sobre la parcela es independiente del derecho sobre los terrenos de uso común, por lo que pueden transmitirse separadamente. Por un lado, el ejidatario es propietario individual de la parcela bajo el régimen de propiedad privada, la cual puede ser objeto de cualquier transacción jurídica y transmitirse por cualquiera de las formas reconocidas en la legislación civil sin mayores compromisos ni para con la familia, ni para con el núcleo agrario. Por otro lado (aunque no en todos los casos), es titular de un derecho de copropiedad sobre los terrenos de uso común, constituidos pro indiviso, susceptible también de transmitirse individualmente (...)

Por lo anterior, no se requiere una gran visión para percibir que el ejido mexicano, en su mayoría, se enfrentará

inminentemente a un proceso de recomposición de los derechos agrarios que por lógica desembocará en su parcelamiento interno, en algunos casos hacia la constitución de unidades cercanas al límite máximo de la pequeña propiedad, en algunos otros hacia su pulverización. Todo dependerá de factores como la ubicación, calidad de la tierra, uso del suelo, grado de integración de los ejidatarios, etcétera, para definir la orientación que tomará dicho proceso (Pérez Castañeda, 1993a, pp. 1-2).

En la nueva ley se legalizan los “fraccionamientos simulados” porque ni siquiera es necesario que el propietario conforme una sociedad con sus anteriores prestanombres (generalmente familiares) para no transgredir la ley, como se desprendía de la Constitución reformada. El concepto amplio de latifundio, que consideraba que éste no solamente consistía en la acaparación física de la tierra sino también en la “concentración del provecho o acumulación de beneficios provenientes de la explotación de diversas fracciones” (Pérez Castañeda, 1993b, pp. 6-7), fue reducido al concepto de latifundio territorial tradicional, es decir, la superficie que “siendo propiedad de un solo individuo exceda los límites de la pequeña propiedad” (NLA, 1992, art. 115).

La reglamentación de la Asamblea Ejidal es contradictoria: permite la adopción del “pleno dominio sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad” a través de una votación que requiere mayoría de dos tercios. A contramano, también estipula que “el ejidatario puede aprovechar su parcela directamente o conceder a otros ejidatarios o terceros su uso o usufructo, mediante aparcería, mediería, asociación o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley, sin autorización de la asamblea o de cualquier autoridad”, pudiendo aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades tanto mercantiles como civiles (*idem*, artículos 23 y 79).

Asimismo, la nueva ley puede facilitar o legalizar despojos en detrimento de campesinos, al minimizar los requisitos de enajenación de las parcelas en favor de otros ejidatarios o “avecindados” del mismo núcleo de población. Los avecindados —entre los que caben desde hijos de ejidatarios y campesinos sin derechos agrarios reconocidos pero que están en posesión de parcelas, hasta comerciantes, prestamistas, usureros o caciques asentados en el núcleo de población— que no están en el orden de preferencia del artículo 27

para la enajenación de las parcelas, podrán cobrarse deudas acumuladas por la vía de la cesión de los derechos.

En el reacomodo de la impartición de justicia en el campo sobresalen: a) la descentralización, con los nuevos tribunales autónomos del Poder Ejecutivo, claramente diferenciados de las dependencias gubernamentales; b) la simplificación de los procedimientos agrarios, inaugurando un nuevo proceso agrario, mediante el cual los asuntos agrarios en litigio se resuelven en la sola instancia de los tribunales agrarios, acabándose con el complicado entramado jurídico y administrativo característico de la etapa anterior; y, c) la creación de la Procuraduría Agraria, cuyas funciones son de brindar asesoría jurídica gratuita, promover la conciliación de intereses, prevenir y denunciar la violación de las leyes agrarias y "emitir las recomendaciones jurídicas y administrativas que considere pertinentes". Esta Procuraduría, a diferencia de otras con atribuciones sumamente limitadas, tiene "funciones preventivas, indagatorias y de consignación" que le otorgan cierta fuerza para que sus recomendaciones sean acatadas.

Este nuevo sistema sin duda asegura que los procedimientos serán más expeditos, pero no los hace necesariamente más justos. Las indefiniciones de la ley —que otorgan demasiadas facultades discrecionales a los magistrados de los tribunales agrarios—, la escasa independencia del Poder Judicial con respecto al Ejecutivo existente en México, la carencia de una infraestructura adecuada y la corrupción, son todos factores que no garantizan una mejor impartición de justicia, cuyas deficiencias afectan sobre todo a las clases populares. Esta reorganización de las autoridades y órganos agrarios implica también, en el mediano plazo, una modificación del antiguo sistema de control político corporativo en el campo, al suprimirse la multitud de instancias estatales, federales y corporativas encargadas de atender los asuntos agrarios, que se mantienen en forma transitoria, hasta que concluyan los asuntos heredados de la legislación abolida.

Recapitulando, las reformas a la legislación agraria no se limitan a la tenencia de la tierra, sino que repercuten profundamente en la orientación que se pretende dar a la producción agropecuaria. Terminan con los vestigios de una legislación social nunca cabalmente llevada a la práctica, para dar paso a una nueva readecuación de los factores productivos (tierra, trabajo y capital) encaminada a atraer la inversión de capitales nacionales y extranjeros. Junto con las leyes de pesca, minería, de aguas nacionales y forestal, aproba-

das en el transcurso del mismo año, se inaugura un nuevo modelo de adquisición, uso y aprovechamiento de los recursos naturales basado en un régimen de concesiones sumamente favorable para los inversionistas privados.

En la argumentación del gobierno mexicano prevalece la idea de que la gestión de los recursos naturales, en manos de campesinos carentes de medios económicos, es no solamente ineficiente sino también depredadora del medio ambiente y que, por tanto, conviene desregular la explotación de los mismos, incorporarlos al mercado y abrirlos a la iniciativa privada para racionalizar su explotación y preservar la ecología.<sup>12</sup> Un conocido investigador sobre asuntos ecológicos y ambientales, en su intervención en el debate nacional motivado por la presentación de la iniciativa presidencial, señaló que se pretende deliberadamente difundir la idea de que la economía de subsistencia y las prácticas derivadas de condiciones de pobreza son más depredadoras de los recursos naturales que la explotación comercial intensiva en el uso de maquinaria e insumos,<sup>13</sup> con el objeto de justificar una política de exclusión de los campesinos de las actividades consideradas rentables.

## Consideraciones finales

En el discurso político renovado, las reformas a la legislación relativas al sector rural inauguran una nueva fase de la reforma agraria que liberará al campesinado de las ataduras burocráticas, los cací-

<sup>12</sup> Según la iniciativa presidencial: "Nuevos enfoques y desarrollos tecnológicos para el aprovechamiento de los recursos naturales no se han reflejado en ajustes al sistema agrario. Persisten formas que propician depredación, desperdicio y pobreza entre quienes las practican. Los ricos y variados recursos de nuestro territorio (...) requieren de un nuevo planteamiento para ser fuentes productivas y de bienestar para sus poseedores" (IPRC 1991, pp. XXI-XXIII).

<sup>13</sup> Víctor Manuel Toledo sostiene que, a la luz del concepto de desarrollo o producción sostenida, la lista de ineficiencias productivas en el México rural la encabezan no los sistemas campesinos de producción, sino aquellos que se practican entre el sector empresarial o moderno. En una entrevista concedida a *La Jornada*, este investigador opinó que los sistemas de ganadería bovina extensiva que se practican en la mitad del territorio nacional (predominantemente en manos de los grandes productores del sector privado) "han provocado la desaparición de la mayor parte de los bosques tropicales de la nación —principalmente en Tabasco, Veracruz y Chiapas— y tienen un rendimiento anual de apenas entre 10 y 15 kilogramos de carne por hectárea". Por otra parte, considera que la iniciativa presidencial insiste en la tesis falaz de la improductividad del minifundio, cuando está demostrado que "muchos de los sistemas campesinos en México basados en el minifundio, pero con un uso diversificado de los recursos, constituyen sistemas altamente productivos y

cazgos ejidales y la manipulación política (haciendo abstracción de que el propio Estado mexicano fue y probablemente seguirá siendo, bajo otras modalidades, el promotor de estos fenómenos). Supuestamente, convertirán a los ejidatarios y comuneros en dueños de su tierra y de su propio destino.

La privatización de la tierra en sí misma no representa el único indicador para decretar el fin de la reforma agraria. Muchos procesos de reforma agraria en otros países se dieron con base en la distribución de la tierra bajo esta modalidad de propiedad. Tampoco el hecho del fin del reparto agrario necesariamente indica una contrarreforma, en el supuesto de que no quedaran latifundios para ser fraccionados. Pero estas reformas no se limitan a otorgar en pleno dominio las tierras ejidales a sus actuales poseedores, a librarlos del yugo caciquil-burocrático (lo cual es poco probable, ya que el PRONASOL ha empezado a tomar el relevo del aparato de la reforma agraria) o a legalizar ciertas prácticas ilícitas que se habían desarrollado en la etapa anterior. Las nuevas reglas del juego modifican radicalmente la tradición jurídica basada en el derecho social, que imponía considerables limitaciones tanto al sector ejidal como al privado. Flexibilizan aún más el mercado de tierras y de los recursos naturales, otorgándoles prácticamente el estatuto de mercancías intercambiables de acuerdo a las leyes del mercado. Proporcionan el marco legal de una nueva desamortización, pudiendo provocar el desplazamiento de las poblaciones campesinas que dependen de la tierra, bosques (mayoritariamente indígenas), distritos de riego, playas, recursos pesqueros, mineros y otros para su subsistencia. Si de un fracaso de la reforma agraria mexicana se trata, éste consistiría no tanto en la privatización a la que se llegó, ni mucho menos en haber redistribuido sustancialmente la propiedad rural, sino en su incapacidad de generar las condiciones para un desarrollo armónico campo-ciudad que elevara sustancialmente el nivel de vida del conjunto de los campesinos mexicanos, y no sólo de unos cuantos ejidatarios y pequeños propietarios.

La constante contradicción entre un proyecto justicialista (basado en la organización colectiva y semi-colectiva de los pueblos y de los núcleos de población beneficiados por el reparto) y un proyecto

---

rentables. Tal es el caso de los policultivos agrícolas del trópico, algunos sistemas agroforestales (como cacaoales o cafetales) o la mundialmente famosa chinampa, que ha logrado generar, a pequeña escala, rendimientos de más de cuatro toneladas de maíz por hectárea durante los últimos 500 años\* (17 de noviembre, p. 14).

privatizador, de impulso a la agricultura empresarial privada, se resolvió, en definitiva, con el otorgamiento de plenas garantías y seguridad jurídica para la última. Entre 1917 y 1992, estos dos proyectos habían coexistido, de manera conflictiva y por lo general para beneficio de la parte empresarial, pero sin que se procediera a desmantelar a la parte social. Ahora los ejidatarios y comuneros perdieron probablemente una de las pocas seguridades de la que gozaban en la ley anterior, consistente en que sus tierras no podían ser sustraídas del régimen de propiedad social, lo que los arroja a la incertidumbre de eventualmente perderlas en el libre juego de las fuerzas del mercado, en el cual han estado, en mayor o menor medida, insertados en una situación desfavorable.

Lo más probable es que sólo un número reducido de campesinos se convierta en pequeños empresarios; la mayor parte deberá depender exclusivamente del salario que obtenga de contrataciones estacionales y condiciones de trabajo inestables. La apertura de la propiedad, aunada a la política económica prevaleciente, determinará probablemente que aun cuando no se generase una importante inversión de capitales, se incrementarán los flujos migratorios dentro de la agricultura y hacia los sectores secundario y terciario de las zonas urbanas, no solamente a nivel nacional sino también a Estados Unidos. Como dice Carlos Montemayor (1993): "la entrega de títulos de propiedad a ex-ejidatarios pobres, endeudados, sin créditos ni apoyos técnicos para rescatar comarcas ayer prósperas o para fortalecer zonas empobrecidas, sólo se convertirá en la agilización de un gran trámite a nivel nacional, para legitimar el nuevo acaparamiento de tierras y fortalecer el resurgimiento de uno de los grandes azotes de México: el latifundismo".

La reforma agraria derivada de la Revolución Mexicana ha terminado. Después de más de 70 años se pretende revertir los escasos logros campesinos. En el siglo XIX, con la desamortización de la propiedad rural, al no registrarse paralelamente un proceso de industrialización, la población rural despojada de la posesión de la tierra quedó inmersa en las grandes haciendas bajo una forma encubierta de servidumbre: el peonaje por deuda. A diferencia de entonces, la reforma liberal del siglo XX ha apostado todas sus cartas a la afluencia de capitales para absorber los excedentes de población proletarizados. De no ocurrir tal flujo, la situación social del campo y de la ciudad podría tornarse bastante conflictiva en los próximos años.

## Bibliografía

- Bartra, Armando (1991), "Pros, contras y asegunes de la 'apropiación' del proceso productivo", en A. Bartra *et. al.*, *Los nuevos sujetos del desarrollo rural*, Cuadernos de Desarrollo de Base núm. 2, ADN Editores, México.
- , (1992), "Las organizaciones campesinas ante la reforma rural", en *Cuadernos Agrarios*, núms. 5-6.
- Carton de Grammont, Hubert (1992), "Los actores sociales en el campo mexicano frente al TLC", en Alejandro Encinas, Juan de la Fuente y Horacio Mackinlay, *La disputa por los mercados. TLC y sector agropecuario*, Diana, México.
- CEPAL (1982), *Economía campesina y agricultura empresarial*, Siglo XXI, México.
- CPM (1980), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- DOF (1992), *Diario Oficial de la Federación*, 6 de enero (artículo 27 constitucional), México.
- ENAE (1988), *Encuesta Nacional Agropecuaria Ejidal*, vol. I, Resumen general, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México.
- Fox, Jonathan y Gustavo Gordillo (1991), "Entre el Estado y el mercado: perspectivas para el desarrollo autónomo del campo mexicano", en Bartra *et al.*, *Los nuevos sujetos...*, *op.cit.*
- Hernández, Luis (1992), "Cambio y resistencia en el movimiento campesino", en *Cuadernos Agrarios*, núms. 5-6.
- INEGI (1992), *Resultados Preliminares. VII Censo Agropecuario 1991*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México.
- IPE (1990), Consejo Nacional Agropecuario (CNA), Consejo Mexicano de Hombres de Negocio (CMHN), la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO) y la Asociación Mexicana de Casas de Bolsa, *Propuestas del sector empresarial para la reactivación productiva del campo mexicano*, Instituto de Propositiones Estratégicas, abril, México.
- IPRC (1991), Poder Ejecutivo Federal, *Exposición de motivos de la propuesta de reformas al artículo 27 constitucional*, Cámara de Diputados, noviembre, México.
- ITAM (1993), Instituto Tecnológico Autónomo de México, *Destigualdad en la distribución de la tierra de ejidatarios en México*, México.

- LFRA (1988), *Ley Federal de Reforma Agraria*, Porrúa, México.
- NLA (1992), *Nueva Ley Agraria*, *Diario Oficial*, 26 de febrero, México.
- Mackinlay, Horacio (1991), "La política de reparto agrario y las reformas al artículo 27 constitucional", en Alejandra Massolo, *et al.*, *Procesos rurales y urbanos en el México actual*, UAM-Iztapalapa, México.
- Montemayor, Carlos (1993), "Horizonte en convulsión", en *La Jornada Laboral*, 27 de mayo.
- Pérez Castañeda, Juan Carlos (1993a), "El nuevo ejido: una forma de propiedad privada", en *La Jornada del Campo*, 25 de mayo.
- \_\_\_\_\_, (1993b), "El nuevo esquema de la propiedad rústica en México", en *La Jornada del Campo*, 27 de julio.
- Zermeño, Felipe (1991), *Las reformas al 27 constitucional y la crisis agrícola*, ponencia presentada en las Audiencias Públicas organizadas por la Cámara de Diputados, noviembre.