

---

# ***ENTRE LA REALIDAD Y LA LEY EN EL CAMPO MEXICANO***

*Ma. de los Angeles Sánchez Noriega*

## **Neoliberalismo y Legislación Agraria**

El lunes 6 de enero de 1992, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el Decreto por medio del cual se modificaba el Artículo 27 de la Constitución.

El principal cambio que se introdujo fue que, a partir de ese momento, los ejidatarios del país dejaban de ser poseedores para convertirse en propietarios de las parcelas.

Esa esencial transformación trajo encadenadas otras, que se concretaron el 26 de febrero, cuando se dio a conocer la nueva Ley Agraria y, al mismo tiempo, se derogaban la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley General de Crédito Rural, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, así como todas las leyes que se opusieran a la recién formulada.

Entonces fue evidente que estábamos frente a una nueva legislación agraria que, aunque heredera de los principios liberales que inspiraron la Constitución de 1917, propone el empleo de mecanismos específicos que, en la práctica, provocaran resultados contrarios a los que la propia ley se propone lograr.

En efecto, en el ámbito jurídico se terminó con la Reforma Agraria, y, con ella, con la propiedad social de la tierra. Este hecho marca el fin de una etapa de la historia de México, que se lleva consigo un conjunto de relaciones específicas entre el Estado y los campesinos y entre ellos y el resto de la sociedad.

El nuevo Artículo 27 Constitucional se formula como objetivo prioritario ampliar la justicia y la libertad de ejidatarios y comuneros, propiciando cambios que alienten una mayor participación de los productores del campo, que obtengan más beneficios por su trabajo, que aprovechen su creatividad y que todo ello se refleje en una vida comunitaria fortalecida.

Los medios para obtener estos fines son, en lo fundamental, dos: 1. Entregar a los ejidatarios y comuneros sus parcelas en propiedad, y 2. Fomentar formas de asociación entre ejidatarios o entre ellos y capitalistas, para aumentar la inversión y concentrar las tierras. Estas acciones se traducirán en aumentos en la producción y productividad, lo que a su vez aumentará la posibilidad de trabajo y los beneficios materiales que se deriven de los aportes de los socios, ya sean tierra, capital o trabajo.

La lógica neoliberal se expresó en el artículo 27 y en la Ley Agraria con toda claridad. Así, el gobierno de Salinas de Gortari:

Al considerar que el derecho a la propiedad es connatural a cualquier persona, entrega la tierra a ejidatarios y comuneros.

Al suponer que cuando un individuo aporta a una sociedad los medios productivos que posee, percibirá los beneficios materiales proporcionales a su aporte, estimula la asociación entre diferentes tipos de propietarios.

Al brindar a los ejidatarios y comuneros el derecho de decidir qué hacer con sus tierras, los responsabiliza de sus decisiones.

Al reconocer que el poder del Estado debe residir menos en la discrecionalidad del gobierno y más en la igualdad de los hombres ante la ley, coloca a ejidatarios, comuneros, terratenientes y capitalistas en el mismo nivel en las asociaciones productivas.

Al buscar la reducción del poder estatal, crea los tribunales agrarios, a los que otorga poder de resolución definitiva sobre los conflictos que se le presentan.

Al comprender que los mecanismos de mercado tienen fallas, crea los impuestos en las sociedades mercantiles y, por otro lado, mantiene los subsidios por medio de programas como Solidaridad.

Los planteamientos neoliberales son coherentes, pero el objetivo real que persiguen no es el que se ha declarado, de brindar más justicia y libertad a los ejidatarios y comuneros.

Lo que en realidad se propone —como se demostrará con un análisis de la Ley Agraria—, es liberar a los campesinos de la atadura económica

y legal que implicaba la posesión de la parcela y colocarlos en una situación en la que tengan que vincularse directamente con el capital, aportando, a través de las sociedades mercantiles, tanto su tierra como su fuerza de trabajo.

Sin embargo, aunque la meta sea profundizar y ampliar las relaciones de producción capitalistas en la agricultura, ideal plenamente legítimo dentro de la doctrina neoliberal, existen obstáculos que en ciertas regiones del país detendrán el avance de dicho proyecto. Estas barreras son: 1. Los procedimientos agrarios en trámite; 2. La diferente calidad y ubicación de las tierras ejidales, y 3. La ideología campesina

En este trabajo se presenta un análisis del ejido y de las funciones económicas, políticas y sociales que hasta la fecha ha cumplido; una evaluación de los mecanismos que se aplicarán en la agricultura, contenidos en la Ley Agraria, y una crítica a la acción política de las organizaciones campesinas, así como algunas propuestas para su actividad en el nuevo contexto en el que están colocadas.

## Origen, desarrollo y funciones del ejido hasta hoy

Comencemos por aclarar que el ejido es la forma de organización social que el Estado mexicano ofreció a los campesinos como respuesta a su pertinaz lucha por la tierra, y, al mismo tiempo, el mecanismo que contribuyó a resolver diferentes necesidades de carácter económico, político y social.

La palabra "ejido" proviene del latín *Exitus* y significa "salida"; la adoptaron los españoles y, ya en México, se empleó para designar los bosques, montes, pastos y aguas de uso común y que estaban en los alrededores de los pueblos. Ningún grupo campesino exigió la devolución de ejidos, ni luchó por la organización ejidal.

En el norte del país, los ejércitos revolucionarios lucharon porque se le dotara de extensiones de tierra, no menores de 25 hectáreas, en propiedad.

Esta exigencia era congruente con su forma de vida; la mayor parte de los soldados eran pastores, vaqueros, mineros y, en general, trabajadores asalariados. No tenían nexos con la tierra, ni con comunidades agrarias. Estaban acostumbrados a la propiedad privada y a recibir un

salario por su trabajo, por eso querían tener derecho a ella y lograr una cierta independencia económica.

En el sur, por el contrario, la tradición comunal era muy fuerte y estaba sólidamente arraigada; el pueblo era el núcleo aglutinador de la vida social.

Al interior de las comunidades, el concepto de lo “privado” no tenía sentido. Por eso, las masas campesinas luchaban por la devolución de las tierras a los pueblos, como factor indispensable para reconstruir la vida comunal que la explotación latifundista estaba minando.

Así, tanto el uso como el contenido del concepto ejido, fueron creación del Estado, no demanda de los campesinos ni de los asalariados rurales.

En teoría, el ejido se consideró una organización rural de transición; una forma de tenencia de la tierra que permitiría a los campesinos obtener de la producción de la parcela una parte de los medios necesarios para su subsistencia, mientras que el proceso de desarrollo económico les abría otras opciones de trabajo e ideológicamente los preparaba para asimilar las ventajas de la propiedad privada.

Los liberales que participaron en la redacción del Artículo 27 Constitucional pensaban que, a mediano plazo, el grueso de los campesinos se transformaría en obreros mientras que una pequeña parte se transformaría en pequeños propietarios.

Ahora, después de casi ocho décadas transcurridas, es difícil evaluar las razones que llevaron a considerar la factibilidad de este proyecto, estudio apropiado para la historia de las ideas sociales en México, pero no tema de esta investigación.

Lo que sí interesa poner de relieve es que la organización ejidal no se estructuró con los elementos necesarios para que los campesinos pudieran dar el salto hacia la propiedad privada y que, debido a la posición de México dentro del contexto capitalista internacional, como nación dependiente y subdesarrollada, tampoco existieron las condiciones adecuadas para que el desarrollo industrial asimilara cuotas significativas de campesinos expulsados de la agricultura debido al crecimiento del sector.

Por lo tanto, lo que se analiza es el contenido de la organización ejidal y las funciones que cumple.

Durante y en los primeros años posteriores a la revolución, las tierras que se entregaron fueron debido a la violenta demanda campesina; en

zonas especialmente conflictivas, en las que los repartos se llevaron a cabo *de facto*, sin mayores requisitos, ni trámites burocráticos.

En lo esencial, no se modificó la estructura agraria vigente.

El latifundio siguió contando con las mismas extensiones de tierra y con sus peones acasillados, los cuales no tenían derecho a solicitar parcela en dotación; también conservó su lugar como exportador de materias primas.

Por otra parte, los Estados Unidos presionaban al gobierno mexicano para que no aplicara el Artículo 27. Estos factores contribuyeron a que la reestructuración de la propiedad territorial se mantuviera sólo en el papel.

Las movilizaciones campesinas de las décadas de 1920 y 1930, incluido el movimiento cristero, son buena prueba de que el reparto agrario no era una política que se aplicara a escala nacional.

Sin embargo, pocos años después, durante el sexenio de Lázaro Cárdenas, el gobierno cayó en la cuenta de que sería imposible pacificar al país sin realizar una reforma agraria; también influyeron en esta decisión las transformaciones económicas en el plano internacional que exigían que México exportara más productos agrícolas, abriendo la posibilidad de obtener divisas e industrializarse a un ritmo más acelerado; por último, era urgente que el gobierno encontrara algún mecanismo que impidiera que los capitalistas agrícolas poseedores de las mejores tierras se apropiaran de las sobreganancias que esa producción genera, en detrimento del capital global.

La reforma agraria y su máxima expresión, la organización de los campesinos en ejidos, resolvieron éste y otros problemas concomitantes.

Para explicar por qué la producción ejidal contribuyó a anular las sobreganancias de los capitalistas agrícolas dueños de las tierras de mejor calidad, es necesario explicar cómo se genera.

En la agricultura el objeto de trabajo es la tierra y ésta es un bien no reproducible, porque no es producto del trabajo; es relativamente escasa, ya que tiene una fertilidad y ubicación determinadas, lo cual provoca que la misma tecnificación no puede igualar la productividad de todas las tierras; como es monopolizable, no puede transferirse capital de una tierra a otra, y, por último, la producción en las peores tierras no puede sustraerse del mercado porque se necesita para satisfacer la demanda social, sobre todo, de granos básicos.

Estas razones determinan que los precios de las materias primas se



establezcan de acuerdo con el costo de producción de las peores tierras en manos de capitalistas, más una ganancia, porque de otra forma, esa producción no sería rentable; de ahí que los que cultivan las mejores tierras obtengan una sobreganancia permanente.

Sin embargo, al organizar a los campesinos en ejidos, a la vez que el gobierno se legitimó frente a ellos, creó los mecanismos para eliminar esa disfunción propia de la producción agrícola capitalista; porque incorporó al cultivo de la tierra a un extenso sector social cuya lógica de producción no es la acumulación ni la reproducción de capital, sino la satisfacción de sus necesidades vitales.

En el capitalismo dependiente y subdesarrollado, los campesinos sólo pueden reproducirse como tales sometiéndolos a la extracción de plus-trabajo o plusvalía; pero, a diferencia del obrero, ellos están obligados a buscar más formas de obtener ingresos, porque con el cultivo de la tierra no pueden satisfacer ni sus necesidades básicas.

Por ello, cuando participan del mercado de productos, en el mercado de fuerza de trabajo y en el mercado de dinero, los ejidatarios crean plusvalía, de la cual se apropia cada una de las ramas productivas y se beneficia el capital en su conjunto. Así, las sobreganancias de los capitalistas que producen en las mejores tierras se equilibran con las que obtienen los demás, para beneficio de la reproducción capitalista global.

Al tomar en cuenta que el reparto agrario no consistió en entregar a los campesinos toda la tierra cultivable, es claro que los latifundistas siguieron en posesión de las mejores extensiones y que las tierras con las que se le dotó a los ejidatarios no eran las más fértiles o mejor ubicadas.

Al considerar el tamaño de las parcelas ejidales, aun en la etapa más importante de la reforma agraria, que fue el cardenismo, la superficie máxima de dotación, de 4 hectáreas de temporal y 1.5 de riego, era insuficiente para que los ejidatarios pudieran solventar todas las necesidades con su cultivo.

En realidad, y desde el principio de su integración, se condicionó a los ejidatarios a poseer extensiones limitadas y, debido a ello, a no poder incorporar tecnología, porque ésta sólo puede usarse en grandes explotaciones que, además, tengan determinado relieve; de aquí se desprende que la condición precaria en la que los ejidatarios están subsumidos, no fue producto de la casualidad, sino una política planeada para que los campesinos se integraran al mercado, como productores y vendedores de mercancías y también como vendedores de fuerza de trabajo. Sólo

mediante los ingresos que obtienen de esas dos actividades pueden satisfacer, aunque en un grado mínimo, sus necesidades vitales y reproducirse conservando sus características esenciales.

Los ejidatarios son explotados en el mercado de productos porque debido a la mala calidad de sus tierras tienen que incorporar más trabajo para obtener las materias primas, esto se traduce en que la producción ejidal tiene costos de producción muy altos; es decir, las mercancías que produce contienen más valor. Sin embargo, al llevarlas al mercado, tiene que venderlas al precio establecido que, como se dijo, será el determinado por el costo de producción de las peores tierras en manos de empresarios más su ganancia; pues bien, este precio no cubre más allá que los costos de producción del ejidatario, pero no tiene ninguna opción. No puede esperar hasta que mejoren los precios, o almacenar la mercancía y venderla en otra parte, o retirar del mercado una porción para disminuir la oferta e incrementar su precio; estas alternativas sólo pueden emplearlas los capitalistas. Los campesinos tienen que vender porque de los ingresos que obtienen depende la satisfacción de sus necesidades inmediatas. El valor incorporado en la mercancía de origen campesino se transforma en plusvalor que los capitalistas captan.

También los capitalistas se benefician de la legislación que dispuso que los ejidatarios debían trabajar directamente su parcela y no contratar trabajo asalariado; ya que, aprovechando los tiempos intermedios entre un ciclo agrícola y otro, el ejidatario emigra para vender su fuerza de trabajo en explotaciones capitalistas; de esa actividad, el ejidatario recibe un salario, lo cual ya implica una relación de explotación pero, además, el pago que recibe es menor al de un obrero. Esto se debe a que una parte de su reproducción corre a cargo de la producción de su parcela.

En otras palabras, el capital se beneficia porque no se encarga de reproducir la fuerza de trabajo que utiliza, más que de manera eventual; tampoco cubre los ciclos vitales del campesino —cuando es muy joven o muy anciano—, por último, el salario que recibe el campesino no garantiza la reproducción de su familia, sino sólo la suya y mientras dura su contratación; cuando regresa a su lugar de origen con algún dinero, probablemente lo usará en pagar las deudas que la familia contrajo para mantener la explotación de la parcela.

Al mismo tiempo, el hecho de que año con año aumente el número de ejidatarios que emigran aumenta la oferta de mano de obra, creando un

importante ejército de reserva principalmente rural, pero también urbano, que permite mantener muy bajos los salarios.

El neolatifundio, al extender su control hacia las tierras ejidales y minifundios privados, mediante el arrendamiento y la compra de extensiones ejidales, práctica prohibida hasta 1992, influyó de modo determinante en el cambio en los patrones de cultivo, en la incorporación de tecnología y con esos factores, a incrementar la desocupación rural.

Aunado a esto, el aumento natural de la población agrava la situación constantemente.

Por último, debe mencionarse que como el ejidatario no está en condiciones de iniciar el proceso productivo, debe adquirir a crédito los insumos que necesita, esto se traduce en una mayor dependencia del mercado, la cual adquiere varias cualidades, que coadyuvan a empeorar su situación.

Como el dinero a crédito es capital que debe reproducirse, tiene que pagarse un interés que valore el capital, este hecho le crea una nueva atadura, a veces a muy largo plazo. Además, como el crédito se proporciona generalmente bajo la forma de insumos, semillas, fertilizantes, insecticidas, etcétera, el ejidatario pierde la capacidad de decidir qué, cómo, cuándo y con qué emprender la producción. De esta manera, su dependencia de la estructura económica es total.

Por lo expuesto, puede afirmarse que el reparto agrario fue la política que el Estado mexicano impulsó para institucionalizar la explotación de los campesinos. Indudablemente, no hubiera podido hacerlo sin la creación de múltiples instituciones que cercaron a la organización ejidal en todos los frentes.

Desde la forma y los procedimientos para acceder a la tierra, hasta la venta de las materias primas y otros productos, los ejidatarios han estado controlados por las dependencias del gobierno. La dinámica que toman las diferentes instancias burocráticas para la resolución en la práctica de los conflictos agrarios, depende, la más de las veces, de las relaciones de los campesinos con las autoridades de las dependencias a nivel local y, en algunos casos, estatal o federal. En otras ocasiones es la presión y la violencia que emplean los ejidatarios el factor determinante para que se solucionen sus demandas.

También el Estado, al ejercer sus funciones de dominación e incidir en la vida social de los campesinos mediante la organización ejidal,



condiciona la elección de las autoridades ejidales y los convierte en instancias mediadoras entre el gobierno y las comunidades.

Esta práctica ha llegado a su límite porque el gobierno abusó de las promesas, sobre todo de entregar la tierra y los créditos suficientes, baratos y oportunos; porque se excedió en el empleo de acciones de presión y represión hacia los ejidatarios que insistían en la solución de sus problemas; porque la corrupción ha invadido toda la vida social rural; en resumen, porque se abusó del poder.

Ahora, la mayor parte de los ejidatarios desconfían de la capacidad del gobierno para encontrar alternativas y muchos otros, como los ejidatarios con derechos a salvo, o los proletarios agrícolas, no ha encontrado solución a sus problemas.

En efecto, la bandera del reparto agrario agotó su ciclo de credibilidad. Ahora, para realizar algún reparto agrario, aunque de manera limitada, parcial, localizada y esporádica, el gobierno tendría que acudir a la expropiación de los latifundios, acción que no puede contemplar porque está en total contradicción con los principios ideológicos en los que fundamenta su política y, sobre todo, con los intereses económicos que defiende. De esta forma, el gobierno garantiza la presencia de diez mil novecientos treinta y tres latifundistas.<sup>1</sup>

La expropiación de bienes de la burguesía agraria sólo se ha realizado, después del cardenismo, cuando confluyen dos circunstancias. Una, la violenta y continua presión de los campesinos por acceder a determinadas tierras que saben en poder de latifundistas; otra, la existencia de pugnas entre el gobierno y la burguesía involucrada en las tierras en litigio. Cuando la contradicción no se resuelve de manera pacífica, el gobierno se erige como árbitro y resuelve en favor de los campesinos, no tanto para beneficiarlos sino para poner límites a la rebeldía burguesa. Esto fue lo que ocurrió cuando Luis Echeverría expropió latifundios en los Valles del Yaqui y del Mayo.

Para dotar de tierras a ejidatarios o crear nuevos centros de población, se ha echado mano de la ampliación de la frontera agrícola, mediante la destrucción de bosques y selvas; esta política, además de los daños

<sup>1</sup> Advierte investigador de la Facultad de Economía. Las tierras laborables podrían quedar en manos de 10 mil 933 latifundistas, en *La Jornada*, 15 de febrero de 1992.

a la ecología que provoca, requiere grandes inversiones de capital, por lo tanto, rara vez se aplica.

Lo común en los repartos ha sido que el gobierno entrega superficies más pequeñas que las solicitudes; o que, al solucionar las peticiones sobre el papel, provoque un caos, debido a errores en las medidas de las tierras, en los límites naturales de los ejidos, en las superficies adjudicadas, etcétera.

La resolución final de estos conflictos puede llevar décadas, porque siempre hay algún grupo o individuo beneficiado debido al error.

La contraparte de haber declarado cancelado el reparto agrario es asegurar la propiedad de los que poseen las tierras.

En efecto, desde hace muchos años, tanto los ejidatarios como los latifundistas disfrazados de pequeños propietarios, han luchado por la definitividad de sus posesiones. Es claro que los motivos que los empujan a exigir esta reivindicación son totalmente diferentes. Los ejidatarios y comuneros demandan seguridad respecto a las tierras que poseen, porque saben que en cualquier momento pueden perderlas como resultado de acciones ilegales de latifundistas coludidos con autoridades agrarias, por conflictos con otros ejidatarios, o como respuesta a gestiones legales de campesinos.

Los latifundistas exigen seguridad sobre las tierras que controlan porque saben que las detentan de modo ilegal y que corren peligro cuando grupos campesinos las demandan, o cuando existen conflictos económicos o políticos con otros sectores de la misma burguesía. Por otra parte, siempre han usado el argumento de la inseguridad en la tenencia de la tierra para no invertir más capitales en la producción agropecuaria.

Víctor Cervera Pacheco, secretario de la Reforma Agraria, proporcionó un panorama sobre la inseguridad en la tenencia de la tierra. Afirmó que las organizaciones que integran el Consejo Agrario Permanente (CAP), presentaron 13 mil 329 casos; aclaró que no todos son rezagos ni solicitudes de tierra, sino que también se refieren a ejecuciones presidenciales, replanteo de linderos, investigaciones de usufructo parcelario, planos definitivos y otros documentos básicos. El rezago lo constituyen 782 resoluciones pendientes de ejecutar y un poco más de 6 mil expedientes de solicitudes de tierra están en trámite.

Aseveró que hay 26 mil expedientes con dictámenes negativos y

acuerdos de archivo del Cuerpo Consultivo Agrario, que se han acumulado.<sup>2</sup>

Un campo de estudio virgen es el análisis de los conflictos agrarios entre ejidatarios, comuneros y parvifundistas y de los beneficios políticos que los gobiernos han capitalizado como producto de la desunión entre los campesinos por conflictos por tenencia de la tierra.

Hasta aquí se ha explicado el papel del ejido en la vida económica y social de México y presentado la problemática rural actual en sus aspectos básicos.

### *El Artículo 27 constitucional o las nueva normas para explotar a los campesinos.*

Con el nuevo Artículo 27 constitucional, el gobierno considera que se establecen los lineamientos para crear una era de justicia y libertad para ejidatarios y comuneros.

Se trata de que los ejidatarios decidan qué es lo que más les conviene hacer con sus parcelas; si conservarlas y trabajarlas ellos mismos, o rentarlas, o venderlas. Se propone que, libremente, decidan cómo organizarse para producir y con quiénes hacerlo.

En la Explicación de Motivos, en el subtítulo "Los fundamentos de la reforma", el presidente, Carlos Salinas de Gortari, expresó:

El campo hoy nos exige una nueva actitud y una nueva mentalidad. Nos pide profundizar en nuestra historia y en el espíritu de justicia de la Constitución para preservar lo valioso que tenemos. Reclama una clara y precisa comprensión de la realidad y sus perspectivas futuras para guiarnos en lo que debe cambiar. Requiere una respuesta nacionalista, renovadora de las rutinas que efectivamente impulse la producción, la iniciativa y creatividad de los campesinos, el bienestar de sus familias y, sobre todo, proteja nuestra identidad compartida.

Lo que hemos hecho en la historia y lo que hemos avanzado en estos tres años nos permite hoy dar pasos nuevos. Los campesinos demandan una mejor organización de su esfuerzo en una perspectiva clara y duradera, que efecti-

<sup>2</sup> "Otro concepto de propiedad", declaraciones de Víctor Cervera Pacheco, en *La Jornada*, miércoles 4 de marzo de 1992.

vamente los beneficie y que contribuya a la fortaleza de la Nación. La sociedad justa del siglo XXI a la que aspiramos no puede constituirse si perduran las tendencias actuales en el medio rural. Tenemos que actuar decididamente.

El Artículo 27 se presenta como la vía idónea para incrementar la producción, la iniciativa y creatividad de los campesinos para aumentar sus niveles de bienestar.

Con base en algunos párrafos del Artículo 27 y de la Ley Agraria, se analizarán las posibilidades reales de que los objetivos señalados se cumplan.

En el mencionado artículo se lee: “Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas”.

En el mismo párrafo se afirma:

La ley, con respeto a la voluntad de ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras... igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela.<sup>3</sup>

Posteriormente, en la Ley Agraria se especifica que: “Los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o que hubieren adquirido por cualquier otro título”.

En la misma Ley, Capítulo II, “De las Tierras Ejidales”, Sección Primera, Artículo 45, se estipula que las tierras ejidales podrán ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento celebrado por el núcleo de población, si son tierras de uso común, o por los ejidatarios titulares, si son parceladas; asimismo que los contratos que impliquen el uso de tierras ejidales por terceros tendrán una duración acorde con el

<sup>3</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 27.

proyecto productivo correspondiente, que no podrá exceder de 30 años, prorrogables.

En el Artículo 46 se establece que los ejidatarios podrán ofrecer en garantía el usufructo de la tierra a instituciones de crédito o a las personas con las que tengan relaciones de asociación o comerciales. En caso de incumplimiento, el acreedor podrá hacer efectiva la garantía de las tierras hasta por el plazo pactado, a cuyo vencimiento el usufructo volverá al núcleo de población o al ejidatario, según sea el caso.

En el Artículo 47 se determina que ningún ejidatario podrá poseer dentro del ejido más del 5 por ciento de las tierras ejidales ni más superficie que la equivalente a la pequeña propiedad.

En el Artículo 49 se establece el procedimiento de restitución de bienes ejidales y comunales.

En la Sección Quinta, Artículo 79, se dispone que los ejidatarios pueden aprovechar directamente su parcela o conceder a otros ejidatarios o terceros su uso mediante aparcería, mediería, asociación o arrendamiento, sin necesidad de anuencia de la asamblea o de cualquier otra autoridad. Asimismo que podrá aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades mercantiles y civiles.

En la Sección Séptima se dispone que los bienes ejidales pueden expropiarse para regularizar la tenencia de la tierra, urbana y rural.

Con estos elementos estamos en condiciones de analizar las transformaciones que sufrirá la tenencia de la tierra y de preguntarnos cómo éstas pueden influir para que los ejidatarios gocen de mayor justicia y libertad, que es el objetivo señalado por el gobierno.

Los cambios son: 1. Los ejidatarios pueden solicitar la propiedad de sus parcelas; 2. Se legaliza la renta de la tierra, la cual puede adquirir diferentes formas; 3. Los ejidatarios pueden asociarse con otros ejidatarios o con terceros; 4. Los ejidatarios pueden solicitar créditos y ofrecer en garantía el usufructo de la tierra, el cual pueden perder por incumplimiento, hasta por el plazo pactado con el acreedor.

Si como se afirma en páginas anteriores la condición estructural del campesino en el capitalismo determina su dependencia respecto al mercado, en las diferentes formas que adopta, el hecho de que se convierta en propietario privado sólo le da la posibilidad real de vender; es decir, de deshacerse, arrastrado por la necesidad, del único ingreso relativamente seguro que puede tener, que es la producción de la parcela.

Aunque para algunos funcionarios como Luis Téllez, subsecretario de



Planeación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos: “Se nos hace muy injusto que el ejidatario no pueda vender el único patrimonio que tiene, que es su tierra”,<sup>4</sup> creemos que precisamente por eso, porque es lo único que tiene, es difícil que la mayoría de los ejidatarios que reciban la propuesta, se decidan a aceptarla, aunque sea muy injusto, como asevera el doctor en Economía citado.

Pero como veremos, en todos los postulados de la Ley Agraria, lo que se busca es integrar las tierras ejidales a la lógica capitalista, al mercado, y si bien la venta es la manera más definida y acorde con el sistema de producción de mercancías, por lo que ya se ha dicho, no es la más factible.

A la larga, la renta de la tierra puede lograr ese mismo objetivo.

En efecto, la renta de la tierra toma diversas formas, en dinero, en especie, en trabajo; la propia y “típica” del capitalismo es la primera. Hasta ahora, cuando los ejidatarios rentan su tierra a los capitalistas agrarios, reciben una renta en dinero, mientras que cuando se hace entre ejidatarios y pequeños propietarios, generalmente adopta la forma de especie o trabajo, esto es así porque los ejidatarios no cuentan con dinero para pagarse unos a otros; ésta es la razón por la cual en la Ley se establece que los ejidatarios pueden asociarse con terceros, que serán empresarios que sí puedan pagar por el uso de las tierras.

Aquí viene al caso una observación. Legalmente, todos los ejidatarios tendrán derecho de rentar su tierra, pero no todas las tierras ejidales reúnen los requisitos de fertilidad y ubicación que interesan a los capitalistas. En otras palabras, aunque la oferta de tierras sea muy amplia, no todas serán consideradas para adquirir las en renta.

Por otra parte, ya se ha dicho que los ejidatarios requieren de crédito para iniciar el proceso productivo. Hasta ahora, por medio del Banco Nacional de Crédito Rural, los recibían bajo diversas modalidades. Aunque se sabe la corrupción generalizada que ahí existía y la gravedad de la misma, debe reconocerse que el crédito que se otorgaba a los ejidatarios era, en realidad, un subsidio a su producción.

Por eso, a menos hubiera algún problema político de por medio, siempre que tuvieron cartera vencida se les condonó. De acuerdo con la nueva Ley Agraria, esta situación cambiará.

<sup>4</sup> “El Artículo 27: cambiando la faz de la tierra”, entrevista a Luis Téllez, en Revista *Expansión*, marzo 18 de 1992.

De aquí en adelante serán los bancos y otras instituciones privadas las que proporcionen a los ejidatarios los recursos financieros que necesitan para emprender el proceso productivo, y como garantía de que cumplirán con las condiciones establecidas pueden ofrecer el usufructo de sus tierras hasta por el plazo pactado.

Con base en estos elementos, no es fácil encontrar cómo el gobierno considera que brindará mayor libertad y condiciones de vida más justas a los ejidatarios, pero trataremos de investigar y presentar diversas opciones.

1. Que dadas las condiciones de fertilidad y ubicación de algunas tierras ejidales, los grupos financieros no estén interesados en facilitar créditos.

En este caso, ¿a quién deberán acudir los ejidatarios para poder cultivar la tierra? Existen dos posibilidades que no se excluyen, sino que se complementan. Una es que los ejidatarios sigan recurriendo a prestamistas y usureros locales que, aunque no exigen muchos trámites ni papeleo, sí pueden establecer condiciones más rígidas para facilitar el dinero. La otra posibilidad es que el gobierno siga apoyando esa producción, vía subsidios.

A pesar de las declaraciones que, desde hace más de 20 años, han hecho los funcionarios públicos relacionados con el agro, en el sentido de que los prestamistas, usureros y caciques son una rémora para el desarrollo rural y de las políticas que, según ellos, han impulsado para eliminarlos, en realidad ambos grupos han formado una mancuerna para mantener a los campesinos subordinados y controlados.

La posibilidad de que el gobierno apoye la producción de las peores tierras ejidales, ahora privatizadas, está dada por varios hechos reales que, naturalmente, no tienen nada que ver con la teoría del Estado liberal que propugna por el libre juego de las fuerzas del mercado. Estos hechos son, primero, que a pesar de lo reducido y raquíto de esa producción, influye para que los capitalistas obtengan una ganancia, como se explicó en páginas anteriores; segundo, que el gobierno debe mantener la paz social en el medio rural para atraer a los inversionistas; tercero, que no está en condiciones de ofrecer otras alternativas de empleo a los miles de ejidatarios que se verían obligados a emigrar y, por último, a que el gobierno de los Estados Unidos está cada vez más decidido a evitar la migración. Estos dos últimos hechos pueden comprobarse atendiendo a la información respecto a los 251 mil obreros despedidos de las industrias

mexicanas y a la posible construcción de un nuevo muro, que ahora no estará en Berlín, sino en la frontera México-Estados Unidos.<sup>5</sup>

En este contexto, usureros y prestamistas, más el apoyo económico del gobierno, serán los dos factores que mantendrán a la producción agrícola en los ejidos más pobres, con independencia de su nueva condición de propietarios.

2. Que las condiciones naturales de la tierra despierten el interés de algún grupo financiero y facilite el crédito a los ejidatarios.

En este caso, los capitalistas tratarán de que su dinero se invierta en cultivos que garanticen la recuperación del mismo, por eso procurarán condicionar los préstamos para la siembra de frutas u hortalizas de exportación.

Si la producción tiene éxito y los ejidatarios pueden pagar la deuda y los intereses que haya generado, iniciarán un periodo de negocios que terminará cuando cualquiera de los factores naturales dé al traste con la producción y entonces deba entregar la tierra al acreedor hasta por el plazo pactado.

Si desde la primera cosecha ésta no alcanza para saldar los compromisos adquiridos, la tierra pasará a manos del inversionista.

En realidad, sólo es cuestión de tiempo, pero las tierras ejidales de buena y mediana calidad pasarán a dominio del capital financiero y en ese sentido, ¿qué importancia tiene que los ejidatarios sean los dueños?

Ellos deberán enfrentar en un plazo muy corto, en cuanto firmen los contratos para el crédito, un cambio fundamental y es que tendrán que disminuir o cancelar el cultivo del maíz y el frijol y sustituirlos por otros más comerciales con objeto de estar en mejores condiciones para solventar sus compromisos. Esto se llama más dependencia del mercado y menos consumo familiar.

La tecnología que deberán usar disminuirá la mano de obra necesaria para la producción y aumentará la desocupación.

Por último, conviene preguntarse, ¿en qué condiciones les devolverán sus tierras a los ejidatarios? ¿Se preocuparán los inversionistas por regresarla en situación de seguirse cultivando o, por el contrario, le exprimirán todo el jugo y dejarán sólo el bagazo?

<sup>5</sup> La industria nacional cesó a 251 mil obreros en 14 meses, en *Excélsior*, Sección Estados, sábado 1º de julio de 1993. Por otra parte, el mismo se empezará a construir en octubre, tendrá una extensión de 4.5 millas: policía fronteriza.

Pero la Ley no sólo se refiere a la manera en que los ejidos y comunidades podrán contratar los créditos y formar Sociedades de Producción Rural (SPR), sino que también trata acerca de la Pequeña Propiedad de Tierras Agrícolas, Ganaderas y Forestales. Bajo este Título se define lo que se considera latifundio y será una propiedad de un solo individuo que exceda los límites de la pequeña propiedad, el cual queda expresamente prohibido.

En el Artículo 116 se explica que se consideran tierras agrícolas los suelos dedicados al cultivo de vegetales; por tierras ganaderas, las dedicadas a la producción y cría de animales, mediante el uso de su vegetación, ya sea natural o inducida; y las tierras forestales, los suelos utilizados para el manejo productivo del bosque o la selva.

De acuerdo con el Artículo 117, se considera pequeña propiedad agrícola a la superficie de riego o humedad que no exceda de 100 hectáreas de cualquier cultivo, pero si es de algodón será de 150 hectáreas y de 300 si se dedica a plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Para efectos de equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad, por ocho de monte o agostadero en terrenos áridos.

La pequeña propiedad ganadera no deberá exceder de la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado; la pequeña propiedad forestal no será mayor de 500 hectáreas.

El Artículo 121 especifica que las superficies que hayan sido mejoradas con obras de riego, drenaje, nivelación o cualesquiera otras, por sus dueños o poseedores, seguirán computándose como de la clase o coeficiente de agostadero que tenían antes de las reformas.

Las pequeñas propiedades ganaderas se seguirán considerando de la misma clase, aun cuando se dediquen a la agricultura, si la producción se destina a la alimentación de ganado y no excede de los límites fijados en el Artículo 117. Para determinar la extensión correspondiente, considerará la clase de tierra previa a las mejoras.

Con alguna curiosidad y conocimientos mínimos de aritmética para hacer multiplicaciones, se obtiene la seguridad de que la Ley prohíbe los latifundios sólo de palabra y los promueve en la realidad.

Porque, ¿de qué otra forma puede llamarse una extensión de mil 200 hectáreas, en las que se cultive nopal, por ejemplo, en suelos de agostadero de buena calidad?

La certeza acerca del impulso que la Ley da a la monopolización del suelo se tiene en el Título Sexto, "De las Sociedades Propietarias de Tierras Agrícolas, Ganaderas o Forestales". En el Artículo 126, se limita la extensión máxima de tierras que una sociedad puede tener en propiedad, y que es ¡hasta 25 veces los límites de la pequeña propiedad individual!

Para encubrir un poco la tendencia a favorecer la concentración de la tierra, se dispone que las sociedades deben constituirse con la participación de tantos individuos como veces se excedan los límites de la pequeña propiedad individual, "Al efecto, se tomará en cuenta la participación de cada individuo, ya sea directamente o a través de otra sociedad". También se especifica que su objeto social debe limitarse a la producción, transformación o comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales y a los demás actos accesorios necesarios para el cumplimiento de dicho objeto.

Es decir, que las sociedades no tienen ninguna limitación para el desarrollo de las actividades derivadas de la producción agropecuaria.

La tierra como principal medio de producción será catalogada con la letra "T", y en el capital social deberá distinguirse de las demás acciones.

Se especifica también que, al liquidarse la sociedad, sólo los individuos que posean acciones "T" podrán recibir tierra en pago de lo que les corresponda en el haber social.

Se aclara, en el Artículo 129, que ningún individuo puede poseer más acciones "T", en una o varias sociedades emisoras, de las que equivalgan a una superficie igual a la pequeña propiedad.

Los extranjeros, de acuerdo con lo previsto en el Artículo 130, no podrán poseer más de 49 por ciento de acciones o partes sociales de la serie "T".

Se tiene entonces que una sociedad puede ser propietaria de hasta siete mil quinientas hectáreas, en caso de que se dedique a cultivar cualquiera de los vegetales que pueden abarcar hasta 300 hectáreas.

Las sociedades pueden, y se les invita, a controlar todo el proceso productivo en el sector agropecuario; por consiguiente, la satisfacción de las necesidades alimentarias de la sociedad quedará en sus manos, con todos los riesgos que ello implica.

Para quebrar las últimas reticencias que los inversionistas extranjeros pudieran tener para colocar sus capitales en el campo mexicano, el gobierno les ofrece hasta el 49 por ciento de la propiedad de la tierra;



con ello, además de poner en manos extranjeras las decisiones sustanciales acerca de qué, cómo, cuándo y para quién producir, —pues no es probable que sus socios nacionales pongan algún reparo—, contradice los supuestos mínimos necesarios para salvaguardar la soberanía nacional y las condiciones adecuadas para que el gobierno resguarde los intereses de la mayoría de los ciudadanos.

No es posible que el gobierno actúe con relativa autonomía, si entrega a los capitalistas extranjeros el poder de decidir a quiénes se dirige la producción de alimentos.

El Artículo 27 Constitucional y las leyes que se derivaron son la culminación de un proceso, que se inició hacia 1976, y que se caracteriza por la confluencia de tres factores:

1. La necesidad del capital internacional, —sobre todo norteamericano— de definir y asegurar sus áreas de dominio y con ello, contribuir a resolver una parte de sus graves problemas económicos internos.

Esta exigencia se articuló con la necesidad, planteada desde hace casi 20 años, de los capitalistas mexicanos que exigían la incorporación de todas las tierras al mercado, pero sin asumir los riesgos que la producción agrícola implica; este problema se resuelve en gran parte con el crédito que se ofrece a los campesinos y controlando las tierras por medio del arrendamiento. Además, de esta manera se garantiza la mano de obra necesaria para la producción en todas las tierras y, además, sin la inversión que requiere para su reproducción; aunque ello implica la sobreexplotación de los ejidatarios y la reducción en sus niveles de consumo, además del incremento de la desocupación rural.

2. La determinación del gobierno de concentrar sus esfuerzos en la actividad política y administrativa y de limitar su participación directa en la vida económica.

Para lograr este objetivo ha transformado las bases jurídicas sobre las que se asentaba su acción tutelar sobre los campesinos; pero, debido a la maraña de conflictos agrarios, derivado de la imposibilidad de entrar toda la tierra a los campesinos y, como se apuntó en su momento, al manejo político del reparto, se enfrenta ahora a la necesidad de resolver la problemática, para lo cual ha creado nuevas instancias como el Tribunal Superior Agrario —y sus diversos Tribunales Unitarios—, y la Procuraduría Agraria.

Es conveniente hacer notar que de acuerdo con el Artículo 3º, transitorio, de la nueva Ley Agraria:

La Ley Federal de Reforma Agraria que se deroga, se seguirá aplicando respecto de los asuntos que actualmente se encuentran en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales.

3. La debilidad de las organizaciones campesinas, que se tradujo en su incapacidad para alterar la iniciativa presidencial respecto a la nueva legislación agraria y en la imposibilidad de plantear alternativas. Este factor merece estudiarse con detalle.

En primer término resulta interesante investigar cómo explicaron los dirigentes de las organizaciones campesinas el proceso que concluyó en la aprobación de la Ley.

La Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), aporta una síntesis sobre el desarrollo de los acontecimientos y un juicio acerca de las condiciones políticas que culminaron en la aprobación del Artículo 27:

...el gobierno mexicano "en una actitud prepotente" hizo uso de la *vía rápida* para la presentación, discusión y aprobación de las reformas del artículo 27 constitucional y su Ley reglamentaria, sin tomar en cuenta ninguna de las propuestas que hicieron las diversas organizaciones campesinas.

En el caso de la reforma al 27, aunque no se logró la discusión nacional que propusimos, se realizó un debate en el recinto parlamentario de la Cámara de Diputados; varias organizaciones participamos e hicimos propuestas, que si bien fueron escuchadas ninguna de ellas fue tomada en cuenta e incorporada al texto constitucional. Se impuso la mayoría priísta y la concertación y el diálogo son demagogia en la práctica y en los hechos.<sup>6</sup>

Esta evaluación expresa el punto de vista de una organización campesina destacada, pero a la vez, refleja las graves fallas internas que poseen.

En la lucha política en México y, sobre todo, cuando lo que está en

<sup>6</sup> "No se tomaron en cuenta las propuestas de los grupos campesinos: CIOAC", en la *Jornada*, 22 de febrero de 1992.

juego es un cambio radical en las relaciones entre el Estado y algún grupo social, en este caso, los campesinos, se ha vuelto una constante la afirmación respecto a la rapidez con la que se lleva a cabo la aprobación de la ley, por una parte, y por otra, la incapacidad de articular una respuesta adecuada.

Aunque la mayoría de las organizaciones integrantes del Consejo Agrario Permanente (CAP), tiene una importante trayectoria política y sus dirigentes son hombres avezados en esas lides y conocedores de la problemática agraria, la iniciativa para cambiar la ley los toma por sorpresa. Por eso, las contrapropuestas que formulan, elaboradas sobre la marcha y bajo la presión del tiempo, son rechazadas.

De esta forma, la participación de las organizaciones campesinas se reduce a expresar puntos de vista diferentes a los del gobierno y a demostrar su desacuerdo mediante manifestaciones, marchas y mítines extemporáneos.

La explicación de esta dinámica rebasa la coyuntura política actual, pero debe buscarse, por una parte, en las formas de dominación y control político que el gobierno ha desarrollado en el medio rural y, por otra parte, en las características de los sectores campesinos y de las organizaciones que los representan.

En un sentido general, la queja común de las organizaciones campesinas acerca de que no se escuchan sus demandas, habla de la incapacidad de las mismas para constituir una fuerza política en el plano nacional.

Hay muchos frentes que las organizaciones han descuidado y que deben recuperar si les interesa existir no sólo de nombre.

Un aspecto prioritario es la capacitación de cuadros, en el terreno teórico y en la práctica política, que les permita elaborar proyectos y planes de organización interna en los que confluyan el conocimiento científico y el análisis de la realidad a nivel estatal, regional o local en la que están sus agremiados.

Este trabajo no sólo es importante en la búsqueda de los caminos idóneos para la superación de los problemas económicos y sociales que afectan a los campesinos; sino que puede constituir un acervo documental sumamente útil en situaciones como la que estudiamos y a partir del cual pueden elaborarse respuestas sólidamente fundamentadas de manera rápida y eficaz.

Por otra parte, es urgente que las organizaciones campesinas elaboren un padrón de sus agremiados, en el que se incluya el tipo de tenencia, el

cultivo o cultivos principales, los lugares a los que emigran y, sobre todo, sus principales problemas y demandas.

La fortaleza de las organizaciones que existen y de las que se formen en el futuro, está en relación directa con la capacidad que demuestren para contribuir a solucionar los reclamos de sus bases sociales, pero sólo lo lograrán en la medida en que mantengan una comunicación permanente y fluida con ellas y no se limiten a coyunturas políticas específicas.

El Artículo 27 constitucional abre espacios para la reorganización de los campesinos en nuevos frentes. Por ejemplo, el establecimiento de condiciones generales respecto al precio de la renta de las tierras ejidales, de acuerdo con sus cualidades naturales y considerando la infraestructura que posean; en la institución de acuerdo con los inversionistas privados en los que se tome en cuenta su experiencia respecto a los cultivos más adecuados dadas las especificidades de las tierras, con objeto de disminuir riesgos de pérdida o escasez de cosechas.

Los ejidatarios que se conviertan en trabajadores asalariados deberán exigir todas las prestaciones que la Ley Federal del Trabajo contempla.

Asimismo, los trabajadores migrantes deberán pugnar porque sus organizaciones promuevan su contratación, el pago del salario adecuado a las labores que realicen y el establecimiento de condiciones higiénicas de vida.

El Artículo 27 constitucional legaliza las condiciones necesarias para expandir el capitalismo en la agricultura. Como todo proceso de desarrollo económico acelerado, traerá consigo más explotación y la redefinición de las relaciones de producción para ponerlas en consonancia con esa realidad.

La modernización del sector agropecuario que el gobierno fomenta, no pretende mejorar las condiciones de vida y de trabajo de la mayor parte de los ejidatarios y comuneros, sino, sencillamente, hacer más funcionales los canales para subordinarlos.

Esta situación me recuerda que en la década pasada, en los círculos académicos se argumentaba que el estorbo más grande que tenían los ejidatarios y comuneros del país para tomar conciencia de su condición de explotados era, precisamente, su relación con la tierra como poseedores. Ahora, de acuerdo con la Ley, pueden liberarse

de esa condición dual de poseedores-explotados y conservar sólo esta última.

El problema principal es que esta elección no se toma porque exista una Ley que la promueva, sino en función de las condiciones, materiales y sociales, entre ellas la cultura, que son las que la determinan.

Los campesinos podrían, como lo hicieron a principios de este siglo, retomar la lucha por la tierra como su principal bandera, rebasar a los líderes y organizaciones que no sepan, o no quieran, asumir sus intereses como propios, y reescribir otras páginas que mañana serían historia.