



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES**

La Reforma del Artículo 27 Constitucional,
¿éxito o fracaso? Resultados a 20 años de la
nueva política agraria en México.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA

P R E S E N T A

Marco Antonio del Castillo Hernández

DIRECTORA DE TESIS: Mtra. Rosa María Larroa Torres

Ciudad de México, Junio 2014



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

La Reforma del Artículo 27 Constitucional, ¿éxito o fracaso? Resultados a 20 años de la nueva política agraria en México.

Tesis que para obtener el grado de licenciatura en Sociología presenta:
Marco Antonio del Castillo Hernández

Asesora: Mtra. Rosa María Larroa Torres

Índice

Introducción.....	5
I. El papel de la tierra a lo largo de la historia.....	12
II. Algunos aspectos relevantes sobre las teorías sociológicas para el conocimiento de la realidad agraria.	27
La nueva ruralidad.....	33
La subordinación excluyente.....	40
Los actores sociales.....	43
III. Reseña y análisis del proceso de reforma constitucional en materia agraria.	49
La justificación de la propuesta oficial.....	56
Los alcances de la reforma.....	60
Diez puntos para dar libertad y justicia al campo mexicano.....	63
El debate legislativo.....	69
IV. Las etapas del proceso recorrido por la reforma constitucional.....	76
Modernización en el campo contra corporativismo agrario (1992-1994).....	77
Consolidación del proyecto modernizador (1995-1998).....	85
¿Volver al pasado? (1999-2000).....	92
El desconcierto de los gobiernos de la alternancia (2001-2012).....	96
El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede).....	101
V. A manera de evaluación de resultados.....	109
Libertad de decisión y participación democrática.....	110
Inversión y crédito para la capitalización del campo.....	117
La propiedad minifundista.....	125
Incremento de la productividad y la producción.....	130
Conclusiones.....	137
Anexo 1	142
Bibliografía	144

Agradecimientos

Para Leo, Karem y Alonso,
en orden de aparición, con todo mi amor,
por ser la fuente que renovó el impulso para la conclusión de este trabajo.

Para mis hermanos:
Rubén, Eva y Raúl.

Para Eduviges (+) y Guadalupe (+), mi madre y mi abuela
que sembraron en mí, lo mejor de mi persona.

*La sinceridad en el débil constituye una virtud, en el poderoso se convierte
en grosería.*

Introducción.

En el año de 1992 el gobierno federal que encabezaba Carlos Salinas de Gortari, concretó la reforma del artículo 27 de la Carta Magna, en lo concerniente a la tenencia de la tierra, cuyo objetivo más profundo fue decretar la finalización de las acciones de reparto agrario entre los campesinos.

El cambio constitucional se dio en un contexto internacional dominado por la lógica de la globalización, cuya filosofía obligó a todas las naciones a adecuarse a las reglas impuestas por los países capitalistas más desarrollados, bajo el “riesgo” y amenaza de que, al no hacerlo, quedarían al margen del crecimiento y desarrollo.

Han transcurrido poco más de 20 años desde que el gobierno federal propuso la conclusión del reparto agrario; el poder legislativo la aprobó y modificó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, casi sin oposición por parte de las organizaciones campesinas, por lo que los ejidatarios y comuneros, enfrentaron nuevas condiciones en su relación interna y con la sociedad y las instituciones de gobierno, a partir de que se les reconoció la propiedad sobre la tierra, pero también de que ésta fue formalmente desamortizada, condiciones que constituyeron los dos grandes objetivos de la reforma constitucional.

La reforma en materia agraria se sustentó en un diagnóstico no del todo acertado, proponiéndose objetivos y metas que, de acuerdo con sus promotores, beneficiarían a los sujetos sociales involucrados y generarían mejores condiciones para la sociedad en su conjunto. Después de dos décadas de realizados los cambios a la legislación agraria poco se ha estudiado e investigado sobre sus resultados, no conocemos con precisión si se cumplieron los argumentos esbozados por el gobierno salinista, de que con ella se lograría abatir la pobreza y marginación del campo

mexicano, o los esgrimidos por sus críticos y opositores en el sentido de que con la reforma se privatizarían y comercializarían las tierras de los campesinos y por ende se acabaría con el ejido y la comunidad. No obstante esta falta de claridad, puedo adelantar que la reforma no logró alcanzar los resultados que se propuso desde la perspectiva oficial, por lo que puede sostenerse que fracasó, pero tampoco se concretó la desaparición del ejido, si acaso constituía otro de los objetivos de la política agraria del proyecto salinista.

Por ello, es necesario buscar respuestas a estas dudas y proponer caminos que valoren la importancia de la propiedad agraria y el papel que juegan sus propietarios, para visualizar al campo en el inicio del siglo XXI y no suponer que es un tema que se agotó durante el siglo pasado.

La presente investigación trata de caracterizar la reforma constitucional en materia agraria en nuestro país y mostrar sus resultados a partir de los objetivos que se propuso, así como las implicaciones que ha tenido para sus actores: campesinos, organizaciones e instituciones públicas.

Aspiro a que esta investigación contribuya a la reinserción del tema de la propiedad de la tierra en la perspectiva de la sociología rural. La lucha campesina para acceder a la tierra fue durante muchos años objeto de estudio y en este momento debe fortalecerse el análisis y reflexión en torno al papel y perspectivas de los campesinos como dueños de un bien finito y necesario para el crecimiento y desarrollo nacionales, porque la nueva etapa de la lucha campesina, está asociada a que el uso, disfrute o enajenación de la tierra ocurra con evidentes ventajas y beneficios para sus dueños.

Mi formación como estudiante de Sociología, ocurrió en la época en que el marxismo, como teoría social, predominaba en las aulas universitarias, y no obstante que con posterioridad se le ha cuestionado, reconozco la viabilidad del modelo de análisis marxista para la comprensión de la

realidad social, que sostiene que ésta es el resultado de la lucha que se establece entre las clases sociales antagónicas, mismas que buscan imponer sus intereses al conjunto social, obteniendo para sí los beneficios económicos que resultan del modo de producción dominante en la sociedad, mismo que históricamente se ha modificado, como resultado de esa misma lucha, para dar paso a nuevas formas de organización social más desarrolladas, por lo que en consecuencia sostengo que la reforma agraria derivada del proceso revolucionario iniciado en 1910 y el fin del reparto agrario decretado en 1992 con la reforma constitucional, han sido expresiones de los modelos económicos imperantes que reflejan intereses sociales, de clase, que en consecuencia se han expresado con retrasos, interrupciones y sobresaltos, nunca de manera lineal y uniforme, y que en ese sentido si bien el Estado busca implantar o determinar un modelo económico y social, los actores juegan un papel fundamental para el resultado que se genere.

En la elaboración del presente proyecto de investigación, seguí los consejos establecidos en uno de los libros clásicos escritos al respecto

Hacer una tesis significa: (1) localizar un tema concreto; (2) recopilar documentos sobre dicho tema; (3) poner en orden dichos documentos; (4) volver a examinar el tema partiendo de cero a la luz de los documentos recogidos; (5) dar una forma orgánica a todas las reflexiones precedentes; (6) hacerlo de modo que quien la lea comprenda lo que se quería decir y pueda, si así lo desea, acudir a los mismos documentos para reconsiderar el tema por su cuenta (Eco, 1982, pp. 23-24).

Fundamentalmente, realicé una investigación a partir de fuentes bibliográficas y hemerográficas; documentos oficiales de los poderes ejecutivo y legislativo; que se complementaron con otros obtenidos en la WEB; algunos contenidos fueron desarrollados fundamentalmente a partir de la experiencia y conocimiento personales obtenidos sobre el tema.

Sobre este último señalamiento, es necesario referir mi experiencia laboral, la que determina mi interés por el tema, y también ha influido, en la argumentación que sostengo a lo largo del documento.

Entre junio de 1992 y junio de 1995 trabajé en la Procuraduría Agraria; de julio de 1995 a octubre de 1996 lo hice en el Registro Agrario Nacional; de noviembre de 1996 a mayo de 1998 colaboré en el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario. A partir de esa experiencia, durante un año, brinde asesoría en diversos ejidos de Puebla y Estado de México, con la convicción de apoyarles en una adecuada interpretación de la nueva legislación agraria que potenciara la organización de los ejidos y les permitiera alcanzar su empoderamiento.

Posteriormente, entre septiembre de 1999 y marzo de 2002, colaboré en la Coordinación General del Fondo Nacional de Apoyo a Empresas en Solidaridad, mejor conocida como Fonaes; más adelante, en el último año de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, me desempeñé como Secretario Técnico de la Comisión de Reforma Agraria, y por último, entre 2004 y 2006 fui responsable de la operación de los programas especiales de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

En resumen, durante quince años mi desempeño laboral estuvo vinculado al sector primario, situación que inevitablemente determina en gran medida la presente investigación.

La presente investigación trata de reflejar la situación que guarda actualmente el campo mexicano en materia de tenencia de la tierra, particularmente en el ámbito de la propiedad social, como resultado del proceso que ha ocurrido a partir del cambio constitucional en la materia y, en función de ello, determinar el grado de concreción y el éxito de la reforma de 1992 de acuerdo a los objetivos que se propuso y, en su caso, hacer un esbozo sobre las acciones, que en el marco de la legislación

actual, pueden llevar a cabo los involucrados en el asunto para impulsar el desarrollo agrario en nuestro país.

En el primer capítulo, se hace referencia a la importancia que ha tenido la tierra en los diversos estadios de la historia nacional, desde el periodo prehispánico hasta la actualidad, para destacar que la propiedad agraria ha sido determinante en la construcción de nuestro proyecto nacional, razón por la cual no puede ni debe ser soslayada.

El segundo capítulo, se refiere a la exposición de las teorías sociológicas desde las cuales se aborda la realidad agraria. Particularmente me refiero al enfoque teórico que impulsa Blanca Rubio, denominado “Subordinación excluyente”, el que en el marco de la teoría marxista, se ha construido para explicar los fenómenos que viven los países subdesarrollados, en especial los latinoamericanos; también me refiero a la teoría “del actor social”, la que a partir de los planteamientos de Max Weber y con las aportaciones de Talcott Parsons, se ha construido para explicar la realidad social en función del papel determinante que juega el individuo motivado por sus intereses y contexto social.

Así mismo, abordo la denominada “Teoría de la nueva ruralidad”, la que con la incorporación del principio de la importancia que tiene el territorio, propone el conocimiento y atención de lo rural en su articulación con lo urbano, lo industrial, lo comercial y lo ecológico. Es conveniente precisar que a pesar de la denominación, en mi opinión esta propuesta sólo constituye un enfoque teórico y no una teoría sociológica.

En el capítulo tres, denominado “Reseña y análisis del proceso de reforma constitucional en materia agraria”, se exponen los antecedentes, la justificación oficial, que refleja el diagnóstico sobre el campo mexicano, y los alcances de la reforma constitucional del artículo 27, que describe los cambios propuestos. Para complementar la visión sobre la reforma se enuncian los objetivos que se propuso ésta, los que fueron plasmados de

manera muy precisa en el discurso presidencial conocido como “Diez puntos para dar libertad y justicia al campo mexicano”, y finalmente el debate legislativo que ocurrió para aprobar las modificaciones constitucionales.

El capítulo cuatro lo he construido fundamentalmente a partir de mi experiencia laboral al interior de las instituciones del sector agrario y del seguimiento que desde fuera he hecho de las mismas a lo largo del periodo que se estudia, por ello las referencias son escasas y están vinculadas fundamentalmente a declaraciones o informes oficiales. Considero que quizá este capítulo sea el que mayores aportes me permite hacer, puesto que me puse como objetivo lograr una caracterización del periodo en función del comportamiento de las instituciones, pero también de los actores que participaron, durante estos 20 años de reforma. Identifico la existencia de cuatro etapas, que deben ser comprendidas cabalmente por los actores del sector agrario que construirán el quehacer presente y futuro, con el ánimo de contribuir en el conocimiento de la historia reciente a efecto de apoyar la construcción de un futuro promisorio para el sector rural. También se incluye información sobre el Procede, que constituyó el programa de gobierno que hizo posible darle concreción a los contenidos de la reforma.

En el capítulo cinco, se realiza la evaluación de los resultados que arrojó la reforma a partir de las condiciones que enfrenta el campo actualmente, teniendo como eje dos preguntas: ¿Son más favorables las condiciones que mantiene el campo mexicano en la actualidad, transcurridos 20 años de la reforma del artículo 27 constitucional?, y ¿Se alcanzaron los objetivos propuestos en la justificación de la Iniciativa de Decreto para reformar el 27 constitucional que propuso el Poder Ejecutivo? Para su respuesta se toman en consideración las cinco temáticas fundamentales, que fueron las establecidas como objetivos de la propuesta modificatoria de la

constitución: a) libertad y democracia para los productores rurales; b) inversión y acceso al crédito para la capitalización del campo; c) combate al minifundio en el medio rural; d) incremento de la producción y productividad del sector agropecuario; y, e) justicia social traducida en combate a la pobreza y marginación social. Los elementos reflejados en este capítulo sirven para determinar la validez de la hipótesis que se propuso en el proyecto de investigación formulada en los siguientes términos: *La reforma constitucional del artículo 27 impulsada por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se hizo a partir de un diagnóstico impreciso, razón por la cual los resultados obtenidos no reflejan el cumplimiento de los objetivos que se propuso, por lo que se concluye que la reforma constitucional en materia agraria fracasó.*

Finalmente, se incorporan las conclusiones de la investigación.

Deseo señalar, por último, que los temas relativos a la situación agraria que vive nuestro país en la actualidad, esbozados en la presente investigación, deben ser analizados a mayor profundidad para encontrar soluciones y lograr sacar al campo mexicano de la crisis que enfrenta, por lo que reconozco y me hago responsable de las ausencias de información y análisis en cualquiera de los temas que aquí se presentan.

I. El papel de la tierra a lo largo de la historia.

El tema que abordaré en la presente investigación, desde mi punto de vista, tiene gran importancia para nuestro país, particularmente, aunque no por ello de manera exclusiva, para un sector de población que, según el Censo de Población y Vivienda de 2010, asciende a 23.18% de la población total nacional, que en cifras absolutas representa 26 millones de personas, al que se denomina población rural, por habitar en localidades de hasta 2,500 habitantes. Como subconjunto de esa población existe un grupo que comprende 6 millones de personas que son los dueños de 85 por ciento de la superficie del territorio nacional, en la que se desarrollan las actividades económicas del sector primario: agrícolas, pecuarias, forestales y acuícolas. Estos primeros datos estadísticos nos obligan a hacer un paréntesis, para precisar que esos universos no son estrictamente equivalentes toda vez que existen propietarios de la tierra que habitan en localidades urbanas. Para entender mejor este paréntesis, véase el anexo 1.

Puesto que 95 de cada 100 mexicanos no somos dueños de la tierra y 8 de cada 10 vivimos en localidades urbanas, los asuntos de la propiedad rural y de su uso nos resultan ajenos y en buena medida nos son indiferentes, sin embargo, de manera directa o indirecta, y aunque no seamos conscientes de ello, todos los mexicanos hoy estamos vinculados con la propiedad rural, pero también lo estuvimos durante el pasado y con seguridad lo estaremos en el futuro; la tierra, en su concepto más profundo ha sido determinante en la historia nacional. Hagamos un breve repaso de ésta para valorar el papel e importancia que la tierra ha tenido en la construcción del México actual.

Antes de la conquista y colonización de nuestro país, las tierras que conformaban lo que hoy conocemos como México pertenecían a los

pueblos originarios, en ellas se asentaron diversas civilizaciones a las que los historiadores han convenido en llamarles prehispánicas, dichas culturas lograron su esplendor en gran medida debido a las características de las tierras en que se asentaron, es decir, gracias a que en éstas existían condiciones para el desarrollo de las actividades productivas que generaran los bienes de consumo para satisfacer las necesidades de la población, se lograba la producción y reproducción de las culturas originarias, por ello no es casual que las grandes civilizaciones antiguas se hayan asentado en la parte sur del territorio y no en el norte desértico que incluso mucho tiempo después se encontraba abandonado. Quintana Roo, Yucatán, Campeche, Tabasco, Chiapas, Veracruz, Oaxaca, Puebla, Hidalgo, Estado de México y Distrito Federal, son las entidades en las que hoy se encuentran los vestigios de las culturas prehispánicas más importantes, Maya, Olmeca, Zapoteca, Teotihuacana, Nahua, Totonaca y Mexica, gracias a que en esos territorios contaron con el recurso tierra como elemento de los procesos productivos para la construcción de sus culturas.

La organización económica y social de los aztecas, cultura dominante a la llegada de los españoles, giraba en torno a la tierra. Este imperio económico y militar controlaba amplios territorios en los que se asentaban otros pueblos indígenas y recibía de éstos los tributos que se generaban gracias al trabajo y explotación de la tierra. La expoliación que sufrieron esos pueblos a manos de los aztecas generó las condiciones para que los españoles, descubridores de nuestro territorio, contaran con las alianzas y apoyos que les facilitaron, en 1521, la conquista de la capital del imperio azteca y con ello el fin de una etapa de nuestra historia, la prehispánica, para dar paso a otra rotundamente diferente.

Algunos pueblos originarios vieron a los españoles como la opción para recuperar el control de sus territorios y riquezas, librándose del yugo

impuesto por los aztecas, sin embargo aquello que deseaban recuperar era lo mismo que los españoles buscaban obtener: la tierra y sus riquezas.

Los conquistadores españoles en muy poco tiempo despojaron violenta y absolutamente de sus territorios a los diversos pueblos indígenas que habitaban el espacio de lo que hoy conocemos como México, los que detentaron durante tres siglos.

Sin embargo, para darle viabilidad a su proyecto económico y religioso se vieron obligados a reconocer pequeñas superficies en favor de los pueblos originarios,¹ porque para éstos era necesario conservar un referente espacial que les permitiera dar continuidad a su existencia física pero también a su cultura, y, por otro lado, para la Corona era indispensable contar con la fuerza de trabajo indígena que garantizara las actividades económicas que generaban y transferían riqueza a la península; esos reconocimientos formales sobre la tierra, a través de títulos expedidos por el gobierno de España, sirvieron como soporte legal para que el Estado mexicano restituyera, siglos después, dichas propiedades a los pueblos indígenas y se reconociera en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la propiedad comunal.

Durante el periodo colonial la lucha entre los pueblos originarios y los conquistadores tuvo como intención de ambos el control de la tierra y su explotación como bases para alcanzar sus proyectos económicos y culturales, con la victoria lógica y evidente de los españoles que en tres siglos conformaron un sistema de propiedad basado en la hacienda junto con la propiedad eclesiástica.

En una tercera etapa de la historia mexicana, los criollos y españoles que contaban con poder económico, como resultado de la concentración de la

¹ En 1551 la Corona Española dictó la *Ley I.- Que los Indios sean reducidos a poblaciones*, en la que se determinó acabar con el aislamiento de la población indígena y concentrarla en pueblos. Otras leyes fueron dictadas con este objetivo a lo largo de la Colonia.

tierra y la explotación de los recursos naturales y minerales del territorio mexicano, pero que carecían de poder político, para obtener éste, se enfrentaron a la Corona Española, para lo cual necesitaban el apoyo de los indígenas, de los campesinos desposeídos y de los esclavos, lo que alcanzaron gracias a la posibilidad que se les ofertó, a todos éstos, de contar con tierra propia para su uso y explotación,² esa aspiración de la población indígena permitió que se convirtieran y constituyeran en el brazo militar del movimiento independentista a lo largo de una década, durante la cual se enfrentaron a los ejércitos de la Corona. Sin la promesa de tierra, y el anhelo de obtenerla, los indígenas y campesinos mexicanos no se hubiesen comprometido con el movimiento criollo independentista como lo hicieron, aportando la sangre que permitió el triunfo del movimiento y el surgimiento de México como nación independiente.

Al decretarse la Independencia de México, el país contaba con cuatro millones y medio de kilómetros cuadrados y aproximadamente seis millones de habitantes, cuya mayoría eran indígenas, los cuales no se vieron beneficiados con el acceso a la tierra como se les había prometido durante el movimiento independentista. Los gobiernos independientes no realizaron acciones para modificar la estructura agraria heredada por la Colonia, y ante el desorden político interno, cometieron serios errores que se agravaron ante la falta de recursos públicos, por lo que no fueron capaces de vigilar las fronteras y cuidar el espacio nacional, razones que hicieron posible que el territorio de Texas fuera ocupado ilegalmente por inmigrantes estadounidenses a lo largo de la década de los años veinte del siglo XIX, lo que sentó las condiciones para que en 1835 los texanos, 90

² El 5 de diciembre de 1810, Miguel Hidalgo y Costilla, emitió un mandato dirigido a los jueces para que procedieran a la entrega de las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales a estas mismas, que anteriormente habían sido arrendadas, para que se dedicaran a su cultivo.

por ciento inmigrantes estadounidenses, desconocieran al gobierno mexicano y promovieran la independencia respecto de México.

Independizada Texas en 1836, el gobierno estadounidense inicio las negociaciones para anexarla a su territorio, lo que ocurrió después de algunos años (1845), ese hecho definió una ruta a los estadounidenses, a quienes les afloró el espíritu expansionista que justificaron con diversos pretextos, para invadir y conquistar los territorios de California, Nuevo México y parte del estado de Sonora por lo que ante la debilidad del gobierno mexicano, resultado de las pugnas internas y de la falta de recursos públicos, y a efecto de consolidar su conquista declararon la guerra a nuestro país, la que culminó con la pérdida de dichos territorios, en 1848, como condición para negociar la paz.

En tan sólo tres décadas México, como nación independiente, perdió el 55% de su territorio al conservar solamente dos millones de kilómetros cuadrados. Durante ese lapso, la economía enfrentó una profunda crisis que impidió a la agricultura y la minería consolidarse y ampliarse para convertirse en factores de impulso del crecimiento y desarrollo económicos que otorgaran mejores condiciones de vida a la inmensa mayoría de la población; y contrariamente a lo propuesto por los líderes insurgentes, Hidalgo y Morelos, de otorgar la tierra a la población para su uso y usufructo, la concentración de ésta se acentuó en beneficio de la iglesia y los grandes hacendados, consolidando las condiciones económicas negativas que contribuyeron a la existencia de un gobierno débil económicamente y políticamente fracturado, haciendo inviable un proyecto nacional.

Respecto de los problemas agrarios, destaca la "*Representación*" que el obispo Abad y Queipo redactó y envió a principios del siglo XIX al rey de España. En ese escrito se señala que los grandes latifundios y las propiedades en manos muertas constituyen un obstáculo enorme para el progreso de la Nueva España. Sin

embargo, en México nada se hizo hasta que, como resultado de la revolución de Ayutla, se expulsó a Santa Anna de la presidencia de la República y asumieron el poder los liberales (Secretaría de la Reforma Agraria, 1997, p. 22)³

Con la llegada al poder de los liberales, al inicio de la segunda mitad del siglo XIX, el ámbito de la propiedad rural se puso en el centro del proyecto económico y político para la construcción del modelo de desarrollo. La concentración de las tierras en manos de la iglesia se atacó en 1856 con la Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas, que decretó la adjudicación de tierras de la iglesia y otras que se encontraban abandonadas en favor de quienes las solicitaran, los que deberían pagar al gobierno una renta para su adjudicación.

El espíritu de esa ley, elevado a rango constitucional en 1857, también generó que muchas comunidades indígenas fueran despojadas de sus tierras, y si bien el modelo generó efectos positivos en la reactivación de la agricultura y algunas otras actividades económicas, también debe señalarse que no cumplió con la intención de construir un amplio y fuerte sector de pequeños y medianos propietarios rurales que en atención a su prosperidad se convirtieran en aliados del gobierno en el proceso de construcción del Estado mexicano.

La expresión más drástica del liberalismo en materia agraria se expresó en la década de los ochenta del siglo XIX, mediante la expedición del Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras, que se convirtió en un instrumento fundamental para un nuevo proceso de concentración de tierras, limitando el acceso de éstas a la amplia mayoría de la población, de

³ *La transformación agraria* constituye uno de los primeros esfuerzos, después de la reforma constitucional del artículo 27, para analizar, explicar y entender la realidad del campo mexicano y, como señala Leopoldo Zorrilla Ornelas, coordinador del equipo de trabajo y redactor general del texto, con ésta se propuso impulsar el “inicio de nuevas investigaciones, estudios y publicaciones que aporten información, reflexiones e interpretaciones sobre la estructura, características y perspectivas del agro mexicano”. El texto debe formar parte del acervo de consulta de los interesados y estudiosos del campo mexicano. Tengo la aspiración de que mi investigación transite por el camino y objetivo señalados.

tal suerte que las grandes extensiones de tierra en poder de la iglesia, de las que disponían y se beneficiaban, fundamentalmente, 10 obispos en el país, pasaron al patrimonio de unos cuantos grandes hacendados los que, de acuerdo con Francisco Bulnes, en un número reducido de ocho, concentraron 35 millones de hectáreas, es decir el 17.5 por ciento de la superficie nacional. (Secretaría de la Reforma Agraria, 1997, p.31).

El modelo liberal y sus representantes más connotados, si bien es cierto hicieron posible el triunfo de la República al enfrentarse a los grupos conservadores, que con apoyo de un gobierno extranjero promovían el establecimiento de un Imperio encabezado por un emperador europeo, fueron los responsables de generar, a lo largo de cinco décadas, las condiciones de desigualdad y concentración de la riqueza, incluida la tierra, que dieron sustento y base social al movimiento revolucionario iniciado en 1910. La disputa del poder político entre los propios liberales, concentrado en el presidente Díaz y su grupo cercano, fue en esencia la causa que originó la lucha civil, pero ésta alcanzó las dimensiones y resultados que hoy conocemos, debido fundamentalmente a la incorporación de amplios sectores sociales que vivían en condiciones de extrema marginación y pobreza. La incorporación mayoritaria de campesinos al proceso revolucionario se logró gracias al ofrecimiento, como se había hecho un siglo atrás durante el movimiento de independencia, de otorgarles la tierra para que la trabajaran y se beneficiaran de su explotación sin estar subordinados a los grandes hacendados que los “contrataban” para trabajarla, lo que implicaba otorgarles un nuevo papel en el entramado social del país al darles libertad en su actividad productiva.

La idea de la recuperación de las tierras arrebatadas a las comunidades indígenas y de la tenencia agraria para los campesinos desposeídos se construyó al lado de la conformación del México independiente, por ello durante el siglo XIX hubo diversas rebeliones protagonizadas por los

pueblos indígenas que tenían en su centro ese objetivo (Reina, 2010). La más destacada y conocida es la llamada Guerra de Castas en Yucatán durante la segunda mitad del siglo XIX, pero no fue la única, también se expresaron los coras y huicholes en Nayarit y Jalisco, los triquis en Oaxaca, los nahuas y mixtecos en Guerrero, los yaquis en Sonora y los tzotziles en Chiapas, entre otros.

La lucha por la tierra y el reparto agrario fueron causa y resultado esenciales, al menos para el sector campesino, del movimiento revolucionario ocurrido en México en la segunda década del siglo XX, en la que se perdieron un millón de vidas, equivalente al seis por ciento de la población, puesto que pasó de 15.1 millones de habitantes en 1910 a 14.2 millones en 1920. Para otros sectores lo más importante radicaba en los aspectos políticos, la democracia y la modificación del régimen de gobierno, por lo que el movimiento tuvo varias expresiones políticas: maderistas, zapatistas, villistas y carrancistas, las que diferían en el proyecto de nación. Siete años de lucha fueron necesarios para llegar a un acuerdo político que se concretó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se consagraron derechos fundamentales para las amplias mayorías, entre los que destaca el establecido en el artículo 27. El derecho a la tierra que los campesinos exigieron eclipsó a los otros y le dio nombre e imagen al movimiento revolucionario, por eso dos años antes del acuerdo final, Venustiano Carranza que se perfilaba como el líder revolucionario más fuerte y ganador de la contienda, para consolidarse, decretó la Ley del 6 de enero de 1915 en la que ordenó el reparto agrario entre los campesinos.

Al concluir el movimiento revolucionario en México, se conformó un modelo de reforma agraria, expresado en el artículo 27 de la Constitución, cuyos ejes principales fueron los siguientes: la propiedad de la tierra y del subsuelo pertenecía a la nación, por lo que el Estado podía dar a aquella

las modalidades que considerara convenientes; se reconocieron tres tipos de propiedad: privada, ejidal y comunal; la propiedad privada contaba con límites en su extensión por lo que el Estado podía distribuir los excedentes entre los campesinos solicitantes de tierra; los ejidos se constituyeron con campesinos solicitantes de tierra cuyos miembros sólo tenían el derecho de usufructo de la parcela que se les asignaba, no su propiedad; para conservar sus derechos sobre la tierra el ejidatario estaba obligado a trabajarla personalmente; se creó un sistema piramidal de autoridades agrarias, que determinaban los derechos de cada miembro del núcleo agrario, a cuya cabeza se encontraba el Presidente de la República, quien era el único facultado para otorgar derechos sobre la tierra a los campesinos afectando la propiedad de los particulares, y en la base el Presidente del Comisariado Ejidal, que en los hechos se imponía, y en muchos casos lo sigue haciendo, sobre la misma asamblea de ejidatarios. Los mecanismos para entregar la tierra a los campesinos previstos en la Constitución eran la restitución y la dotación. En el primer caso, se trataba de devolver o restituir las tierras a aquellas comunidades que habían sido afectadas desde la instauración del gobierno independiente al ser despojadas de sus propiedades no obstante de contar con los documentos, títulos primordiales, que durante la Colonia les habían otorgado reconociendo su propiedad. La dotación implicaba otorgar tierras y reconocer derechos a campesinos que no podían demostrar haber sido propietarios con anterioridad. La dificultad de las comunidades para presentar los títulos primordiales, que les habían sido entregados al menos 150 años atrás, generó que el mecanismo dotatorio se impusiera sobre el restitutorio, por lo que, incluso, más adelante se creó otra figura la del reconocimiento y titulación de bienes comunales para atender a aquellos grupos indígenas que justificaban su petición argumentando ser dueños inmemoriales de los territorios aunque carecieran de documentos

expedidos durante la Colonia, y que de hecho conservaban el estado comunal.

Quizá porque no existían experiencias distributivas de tierra como resultado de un movimiento revolucionario, las cosas no fueron tan sencillas. Preguntas, que hoy pudiéramos señalar como básicas y necesarias, que deben ser respondidas con claridad por cualquier programa de gobierno o política pública, nunca se respondieron. Concretamente, ¿cómo y a quien entregar la tierra?

Con una población de 15 millones de habitantes de los cuales poco más de 11 millones eran población rural, nunca se precisó quienes de este universo serían los beneficiados, aquellos que tenían derecho a obtener un pedazo de tierra para incorporarse a la vida productiva. Por otro lado, para complejizar el asunto, el gobierno en construcción, que no era ajeno a los desacuerdos y disputas internas, no contaba con la experiencia y el cuerpo administrativo para presentar un plan o programa de reparto agrario y llevarlo a cabo con precisión. El reparto inició y ocurrió así, nada más y nada menos, sin plan ni proyecto.

Para los gobiernos de los sonorenses Obregón y Calles, el reparto ya no fue tanto un problema legislativo sino de ejecución. Se hicieron evidentes las enormes dificultades administrativas y técnicas, tanto jurídicas como de agrimensura, y las de carácter político (Warman, 2001, p. 68).

En consecuencia, el modelo de distribución agraria ocurrido en México durante el siglo pasado puede ser calificado como tardío, desequilibrado y forzado.

Tardío, porque desde la promulgación de la Constitución y hasta la llegada de Lázaro Cárdenas a la presidencia del país, como señala Luis Aboites, los diversos gobiernos sostuvieron una política agraria contraria al reparto de tierras

la irrigación callista...era un programa agrario diseñado por los sonorenses, en el que se recogía su origen norteño, su concepción del problema y del cambio agrario, así como el carácter de su quehacer político global, de su proyecto de país... era de hecho la otra cara de la abierta animadversión de estos norteños poderosos por los ejidos, las comunidades indígenas, y todo aquello alejado de la propiedad privada, de los espíritus emprendedores y, en fin, del liberalismo que tanto permeó el levantamiento revolucionario en el norte del país (Aboites, 1988, pp. 10-11).

Hasta 1930 sólo se habían entregado alrededor de siete millones de hectáreas a menos de un millón de campesinos, y el primer censo agropecuario realizado ese mismo año registró medio millón de propietarios privados, por lo que sólo 1.3 millones de personas eran propietarios o concesionarios de tierra para labores productivas. Ahora bien, si se considera que la población rural en ese año ascendía a 11 millones de personas y de éstas, 60 por ciento era mayor de 15 años, lo que los convertía potencialmente en población económicamente activa, pues el acceso a la educación era marginal, concluiríamos que alrededor de 5 millones de personas eran potencialmente solicitantes de tierras que en ese momento alcanzaban la cifra de 123 millones de hectáreas como propiedad privada. Ello significa que en estricto sentido el reparto agrario aún no había ocurrido.

En correspondencia con esta concepción del reparto agrario tardío, Warman señala que

La moderación y administración del reparto por los procedimientos complicados daba un respiro a los gobernantes frente al *dilema entre producir y repartir*, pero no ofrecía una solución. Entre 1920 y 1934, bajo los gobiernos de los sonorenses Obregón y Calles y de sus sucesores bajo "la máxima jefatura" del segundo, se optó por tratar de impulsar la producción al margen del conflicto agrario, *esquivándolo*. La formación de una nueva clase media rural de pequeños propietarios progresistas, distante de los hacendados latifundistas y de los peones desposeídos o con sus pegujales

ejidales, fue la solución que prefirió el presidente Plutarco Elías Calles (Warman, 2001, p. 144. El subrayado es mío).

Desequilibrado, porque si se revisa la distribución de tierras por periodos presidenciales encontraremos que sólo con Lázaro Cárdenas, de 1934 a 1940, el reparto agrario se llevó a cabo como política de gobierno: durante ese sexenio se realizó la distribución de 20% de todas las tierras entregadas durante el lapso de 1915 a 1992; se entregó 10% de la superficie total del país (20 millones de hectáreas) a 4.5% de la población del país (765,000 ejidatarios), que en 1940 ascendía a 19.6 millones de habitantes; se otorgó a los ejidatarios un millón de hectáreas de tierras de riego, en tanto que en los siguientes ocho periodos presidenciales sólo se les distribuyeron 800 mil hectáreas con riego a nuevos ejidatarios; las tierras de cultivo en posesión de los ejidos pasaron de 13.4% a 47.4%, las tierras ejidales irrigadas aumentaron de 13.1% a 57.3%, y el valor de las tierras ejidales aumentó de 10.2% a 35.9% del total nacional (Martínez, 1991, p. 23 y Hardy, 1984, pp. 86-87).

Forzado, porque en buena medida la mayor parte de las tierras entregadas a los ejidatarios y reconocidas a las comunidades no fueron el resultado de una política de gobierno, a excepción del periodo que encabezó Lázaro Cárdenas, tendiente a consolidar un sector agrícola social, sino más bien el resultado de luchas y movilizaciones sociales que exigían el cumplimiento de una de las banderas más importantes del movimiento revolucionario: el reparto agrario, al que, incluso, quería darse fin hacia finales de la década de los años 20 del siglo pasado.

Para Calles, nacido en un medio de pequeños propietarios, la experiencia desembocó en conclusiones. En 1929, ya como ex presidente pero aún como 'jefe máximo' de la Revolución, las expresó afirmando que ya estaba próximo el momento de terminar con el reparto una vez cumplidos sus propósitos. En esas fechas apenas habían recibido la tierra alrededor de 750 000 campesinos en 4,189 ejidos (Warman, 2001, p. 68).

Particularmente, los últimos 30 años que estuvo vigente la reforma agraria, la dotación de tierras a los campesinos fue el resultado de movilizaciones de las organizaciones campesinas que fueron surgiendo a partir de la década de los sesenta, cuando el control corporativo de la Confederación Nacional Campesina (CNC), disminuía, pues incluso algunas de estas organizaciones emergentes fueron escisiones de la central campesina oficial, la CNC, como fue el caso de la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCCM) en 1949, y de la Central Campesina Independiente (CCI) en 1963.

A esta conceptualización de la reforma agraria mexicana, pueden agregarse otros conceptos que seguramente permitirán entender y explicar mejor, como totalidad, el proceso distributivo de tierras.

Warman, sostiene que la reforma agraria fue minifundista puesto que

se desarrolló como un proceso de formación de unos minifundios cuya producción era insuficiente para satisfacer plenamente las necesidades de las familias campesinas...de 1920 a 1934, las tierras repartidas fueron un complemento al salario de los trabajadores rurales, un pegujal que debía proporcionar una base alimentaria, una vivienda y otros bienes para mejorar los ingresos que se obtuvieran de las haciendas y propiedades agroexportadoras, que eran el sector más dinámico de la economía mexicana (Warman, 2003, p. 86).

Este autor señala que las dimensiones mínimas de tierra que debían otorgarse a los ejidatarios, de acuerdo con las diversas reglamentaciones agrarias emanadas de las disposiciones constitucionales sobre el reparto agrario, nunca se cumplieron, por ejemplo tratándose de tierras de riego la superficie mínima para la parcela individual estaba fijada en 3 hectáreas en 1922 y llegó a 10 según la reforma constitucional de 1946, sin embargo de acuerdo con la información de las Resoluciones Presidenciales que formalizaron la entrega de tierra a los ejidos, la superficie promedio de tierras de riego por ejidatario fue de 0.6 hectáreas.

A lo largo de 4 décadas, entre 1935 y 1976, se otorgó a los campesinos el 80% de la tierra distribuida por la acción de la reforma agraria, la que representó más de la mitad del territorio mexicano,⁴ y esta acción distributiva de la tierra ha sido considerada por un importante sector de la sociedad como del mayor impacto y justicia sociales. De ahí la discusión que se generó ante la propuesta de reformar la Constitución en 1992, para decretar el fin del reparto agrario.

Como se ha señalado, la tenencia de la tierra ha estado presente de manera relevante a lo largo de nuestra historia, pero lo más importante es que seguirá siendo un factor fundamental en el futuro, por lo que su estudio y conocimiento son necesarios, por ello a manera de conclusión de este apartado sostengo que el campo y sus pobladores son asuntos de actualidad que demanda la preocupación y el interés del conjunto de la sociedad, la industrialización y los efectos que ha generado nos colocan en el escenario surrealista, pero posible, de que algún día la agricultura mundial no sea capaz de producir los alimentos para el conjunto de la población y por ello es necesario que en estos momentos, en el caso de México, repensemos el campo desde la lógica de la propiedad y de su uso racional -no sólo para las actividades agropecuarias y forestales sino también en los procesos de industrialización y urbanización-, de las políticas públicas que hagan viable su explotación para garantizar un sector productivo estable; a la tierra y a sus propietarios no podemos visualizarlos sólo como noticias de violencia “machetil”, que se oponen al desarrollo y a la realización de grandes obras de infraestructura. Si el Estado decidió darles a los campesinos en propiedad las tierras y fomentar el espíritu empresarial, entonces los gobiernos (federal, estatales y municipales) no

⁴ La estadística sobre el reparto agrario puede variar según la fuente que se consulte, sin embargo las diferencias no son representativas, ver Hardy, 1984, cuadros 1 y 2, pp. 86-87, y Esteva, 1980, cuadro 8, p. 230.

pueden esperar que aquellos les entreguen sus tierras a precios ridículos que no les garantizan ningún beneficio, quedándose al margen del desarrollo nacional.

Mientras sigan siendo el sector que produce un importante porcentaje de los alimentos y sean los dueños del territorio que demarca los límites espaciales del país, (los campesinos) continúan jugando un papel fundamental en la geografía política de México (CEDRSSA, 2006, pp. 208-209).

II. Algunos aspectos relevantes sobre las teorías sociológicas para el conocimiento de la realidad agraria.

Como toda disciplina científica, la Sociología se ha preocupado permanentemente en conocer y explicar lo actual y, a partir de ello, prospectar la realidad social, no así en explicar el pasado, para eso existe la historiografía. En esa lógica, por el momento y lugar mismo de su surgimiento, la Europa del siglo XIX, en plena etapa de industrialización y conformación de los centros urbanos, la Sociología no ha puesto énfasis en el análisis de lo rural, pues este ámbito se ha visto como colateral o determinado por lo que ocurre en los escenarios urbanos, de tal suerte que la sociología rural como rama de estudio ha tenido que apoyarse en los conceptos de desarrollo, modernización y urbanización, contraponiéndose a éstos para explicarse a sí misma y darse campo de conocimiento.

Este es el enfoque dicotómico que predominó en los sociólogos más importantes del siglo antepasado y recuperado en América Latina durante el siglo XX. Según Sergio Gómez

el enfoque dicotómico nació junto con las primeras formulaciones de los autores clásicos fundadores de la sociología europea del siglo XIX; luego se traslada a los principales pensadores de los centros académicos de los Estados Unidos en el siglo XX, los que a través del enfoque estructural-funcionalista, profundizaron la misma perspectiva dicotómica. A su vez, de ella, se nutren pensadores como Germani y Solari que tuvieron una influencia decisiva en América Latina y en Chile (Gómez, 2004, p. 148).

En el siglo XIX la excepción la constituyó Marx, quien desde una perspectiva económica al estudiar las relaciones que se establecen entre los sujetos durante el proceso productivo, identificó con claridad el papel que tuvo la propiedad rural en la conformación de la sociedad capitalista, es decir que explica a ésta, como sociedad urbana, a partir de la existencia de aquella que se ve subordinada a partir de la división del trabajo y el intercambio, generando el tránsito de la localidad a la nación. Lo urbano se

explica a partir de una premisa de la naturaleza, la propiedad rural (Marx, 1973, Tomos I y II).

Respecto al enfoque dicotómico, en México, las cosas fueron un poco diferentes, tal vez porque fuimos el escenario de la primera revolución social del siglo XX, cuya principal demanda económica era eminentemente rural y consistía en una reforma agraria que acabara con la concentración de tierras que beneficiaba a unos cuantos propietarios. La lucha por la tierra, su proceso distributivo y las organizaciones campesinas, que derivaron del movimiento revolucionario a lo largo de siete décadas fueron temas de la sociología rural y de otras disciplinas. La gran mayoría de las investigaciones realizadas fueron abordados desde la perspectiva teórica del marxismo, la que entró en crisis al suceder la derrota del socialismo soviético, por lo que ocurrió "...un cambio de visión de los estudiosos de los problemas rurales que se manifestó en el abandono del marxismo y de las teorías críticas que habían prevalecido hasta los años 70." (Rubio, 2002, p.22).

En México, en el campo de estudio de la sociología rural, hasta antes de la reforma constitucional de 1992, los especialistas y estudiosos abundaron en el análisis de los asuntos agrarios a partir de los procesos de la organización campesina y de su movilización política-social para acceder a la tierra y en un segundo momento, aunque de manera marginal, al desarrollo agrario como expresión del éxito organizativo-productivo reflejado en la obtención de mejores condiciones de vida para los campesinos.

Diversos autores han señalado esta circunstancia, según Sergio Gómez

Las investigaciones que prevalecieron en la visión tradicional de la ruralidad privilegiaron a los campesinos y a los trabajadores agrícolas, a sus organizaciones representativas y al grado de éxito que tenían, en función de una demanda histórica que consistía en la reforma agraria (Gómez, 2004, p. 158).

Hubert Carton de Grammont, sostiene al respecto que

Es importante señalar que, por razones históricas obvias, sabemos mucho sobre procedimientos legales para tener acceso a la tierra (tanto para lograr el reparto como para impedirlo). También sabemos mucho sobre conflictos agrarios, pero sabemos muy poco o nada sobre los procedimientos económicos, sociales y culturales del acceso a la tierra (De Grammont, 1996, p. 37).

Y complementa otra autora "...el interés estuvo enfocado al análisis de la estructura agraria y/o de los sectores o clases sociales que la integran." (Lara, 2001, p. 363).

Este enfoque se sustentó, como ya se dijo, en la corriente marxista que analizó los procesos y movilizaciones sociales como expresión de la lucha de clases, sin embargo la crisis que experimentó esta corriente teórica como resultado del fracaso del modelo socialista en Europa del Este, arrojó, al menos, tres nuevas realidades en el campo de la sociología rural: la primera, que puede ser calificada como generalizada en América Latina, fue la aplicación de nuevos enfoques teóricos para el análisis social; la segunda, particularmente en el caso de México, ha sido la escases de investigaciones sobre el ámbito rural y en particular sobre cuestiones agrarias; y la tercera, se refiere a la relevancia y privilegio que los especialistas e investigadores han dado a los estudios de caso, que explican realidades exclusivamente locales, y se han dejado de hacer, o pasado a segundo plano, los análisis globales, estructurales, que en el caso de México se fortalece con la reforma constitucional de 1992.

Por ello, en el presente capítulo, haré una breve exposición sobre las teorías sociológicas que actualmente orientan el análisis y explicación de los asuntos enmarcados en la sociología rural: la nueva ruralidad; la subordinación excluyente; y, la teoría de los actores sociales. Si bien es necesario hacerlo para efectos de enmarcar el contenido de la presente investigación, también lo hago con la aspiración de que el apartado sirva a

todos aquellos que se inician en el tema de la sociología rural, particularmente a los estudiantes universitarios, y les simplifique y facilite el acceso a las cuestiones agrarias.⁵

No persigo determinar o calificar la utilidad de dichas teorías para explicar nuestro objeto de investigación, por el contrario, considero que todas tienen elementos valiosos para explicar el fenómeno agrario, puesto que las teorías y los enfoques metodológicos, como la realidad misma, deben comprenderse a partir del concepto de totalidad y en ese sentido no se puede descartar de manera absoluta ninguna formulación teórica, todas tienen validez, pero en todo caso son diferentes porque alcanzan distintos niveles de apropiación de la realidad social y en consecuencia la comprenden y explican en distintos grados de profundidad y exactitud. Al respecto Osorio afirma que

Las teorías y los paradigmas, en definitiva, en contra de las ideas empiristas, son mucho más que simples generalizaciones formuladas a partir de experiencias. Constituyen propuestas de organización de la realidad que no excluyen intuiciones, chispas creativas ni visiones generales del mundo (Osorio, 2001, p. 27).⁶

Otras especialistas de nuestra disciplina señalan que

la sociología no constituye una ciencia unívoca, capaz de dar una respuesta única e inmutable a cada problema, sino una disciplina flexible y plural en la que convergen muy distintas perspectivas teóricas y metodológicas que frecuentemente tienden a

⁵ Al revisar el plan de estudios y mapa curricular de la carrera de Sociología en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, encontré varios elementos que, desde mi punto de vista, muestran un estado de crisis en el estudio de lo rural: 1) entre las asignaturas obligatorias no existe ninguna que aborde la cuestión rural; 2) entre las asignaturas optativas sólo aparecen cuatro que caben en el ámbito de la sociología rural; 3) de éstas, el único programa de asignatura que se presenta en el plan de estudios corresponde a "**Sociología del desarrollo agrario**", y ninguna de las cuatro unidades de esta asignatura aborda la reforma agraria después de 1970, ni la reforma constitucional de 1992 en México, ni la situación actual de la tenencia de la tierra, ni las teorías para el análisis de lo rural; y, 4) la bibliografía de la asignatura es anterior a 1993. Por ello en los capítulos I y II de la presente investigación incorporé elementos que considero pueden servir a los interesados en introducirse al tema.

⁶ El capítulo I de esta obra, "La totalidad social como unidad compleja", es sumamente ilustrativo de la problemática a la que nos enfrentamos al realizar investigación social, pero resalta elementos que nos ayudan para no hundirnos en el discurso ideológico y lograr la objetividad científica.

complementarse más que a anularse unas a otras (Puga, 1999, p.11).

Reconocer la aportación de las diversas corrientes de interpretación no me lleva a asumir una posición ecléctica de supuesta neutralidad, sin connotaciones políticas y al margen de los conflictos sociales, al contrario, reconozco que en el campo de las ciencias sociales desde la opinión más sencilla hasta el estudio más amplio y detallado contienen en su esencia una postura ante la realidad social y que escuchar las otras propuestas teóricas debe servirnos para fortalecer nuestro análisis, justificar nuestras propias argumentaciones y conducirnos a una práctica honesta y comprometida como seres sociales, por lo tanto señalo mi desacuerdo con el argumento que sostiene que "...los diversos enfoques son opuestos desde una perspectiva política y no pueden ser combinados, sin riesgo de desvirtuar su contenido esencial." (Rubio, 2002, p. 32), pues no se trata de combinar, sino de conocer, contrastar y recuperar las propuestas teóricas sin renunciar a las orientaciones teórica y política propias.

Tengo la intención, con la presente investigación, de promover el interés en la realización de investigaciones y análisis de procesos de alcance nacional, que fijen ideas y posiciones sobre el futuro del campo, de sus propietarios, de sus organizaciones y de las instituciones responsables de las políticas públicas en la materia, para complementar aquellos estudios, que parece más sencillo realizar, sobre comunidades, organizaciones y sectores productivos locales o regionales. Al intentar un análisis de magnitud nacional sobre la tenencia de la tierra en el medio rural, busco contribuir en la comprensión de lo agrario como totalidad social

En materia de conocimiento se trata entonces de alcanzar las uniformidades de los procesos histórico-sociales, a fin de formularlos como reglas generales del devenir y así lograr la explicación de los fenómenos en su individualidad. *Lo general y lo particular constituyen, por tanto, momentos en el proceso de aprehensión de la realidad...*el recurso de conocer reclama pasar del conocimiento

monotético al ideográfico y viceversa, en rutas abiertas de ida y vuelta. De allí que...ley y hecho singular no son polos irreductibles. Su imbricación parece constituir un requisito del conocimiento (Osorio, 2001, p. 20. El subrayado es mío).

No haré referencia a la teoría marxista porque pretenda descartarla o descalificarla, al contrario, pues si alguna teoría clásica ha reconocido la especificidad de lo rural es el marxismo, no escribir sobre éste es por respeto al espacio del documento y, por otro lado, por temor a no aportar nada diferente a lo que la inmensidad de trabajos al respecto han contribuido en el ámbito de las ciencias sociales. Sin embargo, en correspondencia con el modelo de análisis marxista sostengo, como principio rector de esta investigación, que la reforma agraria derivada del proceso revolucionario iniciado en 1910 y el fin del reparto agrario decretado en 1992 con la reforma constitucional, han sido expresiones de los modelos económicos imperantes, en cada momento histórico, que reflejan intereses sociales, de clase, que en consecuencia se han expresado con retrasos, interrupciones y sobresaltos, nunca de manera lineal y uniforme, y que en ese sentido si bien el Estado busca implantar o determinar un modelo económico y social, los actores sociales juegan un papel determinante para el resultado que se genere, por lo que afirmo que si bien no es cierto que la reforma constitucional de 1992 terminó con la pobreza en el campo mexicano, tampoco lo es, que el ejido y la comunidad desaparecieron y sus tierras pasaron a manos de unas cuantas empresas mercantiles. Razones por las que, los interesados en el tema, estamos obligados a proponer rutas alternativas que promuevan, impulsen y permitan el desarrollo rural y no quedarnos en el nivel de las lamentaciones o de la resignación.

La nueva ruralidad.

Esta teoría de análisis social surge en la segunda mitad del siglo pasado en Europa, como respuesta a una realidad que rompe el enfoque tradicional y dicotómico según el cual lo rural es contrastante a lo urbano. Dentro de esa “nueva” realidad, según mi punto de vista, existen tres aspectos que los especialistas observaron para proponer un nuevo enfoque de análisis social.

Primero, el crecimiento urbano hizo que las ciudades se acercaran a las áreas rurales o, en muchas ocasiones, integraran éstas a las ciudades, situación por la cual la actividad económica tradicional del campo, la producción agropecuaria, se vio influenciada por otras actividades económicas tradicionalmente desarrolladas en las aéreas urbanas, por lo que en el campo también existen, ahora, industrias y servicios. Este proceso ha sido denominado como desagrarización.

En segundo término, la imbricación entre el campo y la ciudad, entre lo rural y lo urbano, se da como consecuencia de los procesos acelerados de destrucción ambiental que ocurren en las ciudades tanto por la existencia de grandes industrias como por la sobrepoblación, generándose una respuesta defensiva que se traduce en una movilización de poblaciones urbanas, sobre todo aquellas con altos ingresos, hacia espacios menos contaminados, para garantizar condiciones más saludables de vida, los que se localizan en las zonas menos pobladas, es decir las áreas rurales. En Europa los especialistas denominan este fenómeno como rurbanización.

Por último, otro aspecto que promueve el surgimiento de este enfoque consiste en la relación que se establece entre los gobiernos nacionales y los actores rurales, los que en el marco del crecimiento económico y la democratización política plantean nuevas demandas. Sin dejar de lado las

tradicionales por la tierra y la inversión productiva, se agregan las relativas a los servicios públicos, la educación, la salud y el empleo, entre otras.

Estos fenómenos condujeron a los estudiosos sociales a proponer una nueva manera de apropiarse de la realidad rural, partiendo de modificar el objeto de conocimiento, que había sido el sector productivo o el grupo social, otorgando al territorio la preeminencia.

En los últimos 20 años han aparecido una gran cantidad de escritos sobre la nueva ruralidad, tantos que difícilmente podrían abarcarse todos en un estudio específico del tema, algunos, tal vez muy pocos, forman parte de la bibliografía de este ensayo, sin embargo para los objetivos de este capítulo considero necesario rescatar una conceptualización, que haga las veces de definición de la nueva ruralidad, por lo que me quedo con lo expresado por Echeverri y Ribero

La *nueva ruralidad* parte de una redefinición de lo rural. Invita a la reconsideración de la visión de que lo rural es población dispersa centrada en el sector agropecuario, para pasar a la reconstrucción del objeto de trabajo y de política al definir el ámbito rural como el territorio construido a partir del uso y apropiación de los recursos naturales, donde se generan procesos productivos, culturales, sociales y políticos. Estos procesos se generan por el efecto de localización y apropiación territorial, de lo cual se desprende que los recursos naturales son factores de producción localizados. De esta forma lo rural incorpora áreas dispersas y concentraciones urbanas que se explican por su relación con los recursos naturales, comprende una amplia diversidad de sectores económicos interdependientes, involucra dimensiones económicas y no económicas, establece relaciones funcionales de integración con lo urbano y se fundamenta en una visión territorial. Esta definición implica profundas revisiones con las aproximaciones oficiales dominantes (Echeverri, 2002, pp. 17-18).

Lo relevante del anterior enunciado es que se destaca la existencia de los recursos naturales, que otras reflexiones sobre la nueva ruralidad omiten, por lo que en el enunciado se da contexto a nuestro objeto de

investigación: la tierra, que indudablemente constituye un recurso natural. Y agregan los autores

La redefinición del objeto de trabajo implica, necesariamente, redefinir la economía que soporta los territorios rurales. El enfoque sectorial actual presenta grandes limitaciones para explicar este nuevo concepto de mundo rural. Por ello, la nueva ruralidad invita a *una nueva aproximación a la economía de los recursos naturales y a la economía del territorio* para lo cual es menester incluir en las funciones de crecimiento y desarrollo aspectos hasta hoy excluidos...como parte de una economía más compleja que la economía agraria que domina el escenario de política pública actual (Echeverri, 2002, p. 18. El subrayado es mío).

De acuerdo con las opiniones positivas sobre la nueva ruralidad, esta teoría ha logrado identificar la diversidad de actividades económicas que se expresan en el medio rural así como mostrar actores sociales que con anterioridad no se identificaban pues sólo se enfocaban a los campesinos y, en su caso, a sus antagonistas los latifundistas o terratenientes.

Uno de los aspectos más positivos que logra la nueva ruralidad consiste, desde mi punto de vista, en que dicho modelo sea usado como parte de la concepción que desde los gobiernos se hace del sector rural para intervenir con las políticas públicas que se dirigen a la población. Hoy en día es indiscutible que la organización gubernamental en muchos países de América Latina, y en particular en México, se realiza por sectores o aspectos de la sociedad y la economía, y la coordinación y cooperación entre las instancias gubernamentales es más un discurso que una realidad. La transversalidad de las políticas públicas es mas excepción que regla, incluso en temas que se encuentran muy cercanos, pensemos por ejemplo en la educación y la cultura, o más cercano a nuestro objeto de análisis, en las áreas gubernamentales que trabajan en ambientes rurales, ¿se complementan en sus acciones?, ¿llevan dichas acciones el mismo rumbo?, ¿por qué distintas dependencias otorgan apoyos o créditos para la

actividad productiva en el campo?, ¿los criterios y reglas de otorgamiento de esos recursos se complementan o se contraponen?

Es deseable que esta perspectiva metodológica, la nueva ruralidad, sea reconocida y aceptada por las instituciones y funcionarios responsables de definir las políticas de intervención en el medio rural, para ampliar los horizontes de atención de un sector de población que no puede verse ni entenderse como dedicado exclusivamente a las actividades agropecuarias.

Como todo enfoque teórico, la nueva ruralidad enfrenta cuestionamientos en sus postulados básicos, por ejemplo, en el que tiene que ver con la multiactividad, se señala que la organización económica campesina, es y ha sido más compleja de lo que a simple vista parece, y que en ese sentido la existencia de diversas actividades tanto en las localidades rurales y comunidades agrarias, es decir en el territorio rural, como en las unidades productivas y familias campesinas para lograr los recursos que garanticen su reproducción comunitaria e individual, no es un fenómeno actual. Al respecto, Barkin señala, refiriéndose a la autosuficiencia alimentaria como faceta de la diversificación productiva, que

Históricamente, los habitantes rurales nunca han sido “sólo” agricultores, o productores especializados en cualquier producto. Más bien, las comunidades rurales fueron caracterizadas por la *diversidad de sus actividades productivas en las que se comprometen para asegurar su subsistencia*; son comunidades de administradores de sistemas complejos de recursos. Fue sólo la aberración de transferir modelos de agricultura comercial a la teoría del desarrollo en el tercer mundo lo que contribuyó a menospreciar el carácter multifacético de los sistemas locales de producción tradicional (Barkin, 2001, p. 87).

Desde otra perspectiva, sin dejar de reconocer la diversidad de actividades de la economía campesina a la que denomina como “unidad diversificada de producción y consumo”, pero haciendo énfasis en el proceso de

exclusión que han sufrido los campesinos como parte de las políticas agroexportadoras que provocan la extracción de excedentes, en detrimento del pequeño productor, durante la comercialización de sus productos, Rubio señala que

La visión de la Teoría de la Nueva Ruralidad acerca de que ya no es posible delimitar como campesinos a quienes se vinculan con actividades productivas agrícolas, por el hecho de que su ingreso principal no proviene de la parcela, pone en cuestión el concepto mismo de campesino...Gran parte de los campesinos medios han pasado a ser pobres, quienes se caracterizan por el hecho de que el ingreso de la parcela no les permite sobrevivir y se ven obligados a emplear su fuerza de trabajo en otras actividades para reproducirse. De esta suerte, tanto la desagrarización como la pluriactividad son consecuencias y expresiones de la exclusión estructural que sufre el campesino, por la forma en que se desarrolla el vínculo industria/agricultura (Rubio, 2002, p. 28).

De acuerdo con este planteamiento, podríamos inferir que en momentos previos al modelo agroexportador, durante el arranque del capitalismo en América Latina, los campesinos y los medianos productores rurales fueron económicamente autosuficientes con su actividad agrícola o pecuaria, posición que no comparto, pues si bien existen ejemplos de éxito productivo y organizativo entre los campesinos, en términos generales la historia deja claras evidencias sobre el hecho que los campesinos como sector o clase social han ocupado posiciones subordinadas que no les ha permitido construir un proyecto propio, capaz de sacarlos de la condición de pobreza que han padecido históricamente.

Las opiniones críticas no sólo se refieren al fenómeno de la multiactividad sino al conjunto de los componentes de la nueva ruralidad

existen algunas posturas críticas que han cuestionado la falta de claridad de esta categoría, dado que acoge todo tipo de enfoques y definiciones sin que, hasta el momento, se haya alcanzado un consenso respecto a su utilización y contenidos. De igual forma se cuestiona que en este enfoque prevalezca la idea de que la oposición entre las clases sociales haya perdido vigencia, ya que en la

aparente neutralidad con que se perciben los fenómenos sociales subyace un planteamiento que supone la inexistencia del conflicto. Asimismo, se critica a los especialistas de la 'nueva ruralidad' por centrar su mirada, de forma exclusiva, en la dimensión espacial de los procesos, perdiendo de vista la dimensión temporal (o histórica) y los cruces que existen entre ambas esferas (CEDRSSA, 2006, pp. 192-193).

Como podemos observar existen posiciones diferentes respecto de la llamada "Teoría de la Nueva Ruralidad" que seguramente seguirán en confrontación durante un largo lapso, sin embargo más allá de la posición que se asuma respecto a dicha propuesta metodológica, que como señalé anteriormente no es objeto de este documento establecer, lo que no puede negarse es que ésta ha vuelto a poner los temas del campo en el ánimo e interés no sólo de muchos estudiosos e investigadores sociales, sino también de los organismos económicos internacionales y, en consecuencia, de los gobiernos nacionales, por lo que indudablemente habrá en el corto plazo un proceso de revaloración del sector rural que deberá ser considerado en la construcción de los proyectos de desarrollo nacional en las naciones latinoamericanas, según lo expresado por Echeverri y Ribero

la Nueva Ruralidad busca encontrar un camino para demostrar que, ante los retos de hallar una nueva orientación del modelo de desarrollo, lo rural está en capacidad de aportar eficientemente, contribuyendo al crecimiento económico, mejorando la distribución, logrando justicia social, soportando la estabilidad política e institucional y garantizando la preservación y sostenibilidad ambiental (Echeverri, 2002, p. 20).

En otro lugar Echeverri agrega "Frente al papel residual que el modelo general de desarrollo le ha asignado al sector rural, la visión integral de la nueva ruralidad asume que lo rural tiene una importancia estratégica en la construcción de un modelo global de desarrollo." (CEDRSSA, 2006, p. 65). De acuerdo con la caracterización que de lo rural se hace con este nuevo enfoque, quiero resaltar, a manera de conclusión personal, que la

presencia de estos procesos novedosos de interrelación entre el campo y la ciudad denominados como desagrarización, multiactividad, pluriactividad, o heterogeneidad ocupacional, modifican, sin lugar a dudas, la relación que se establece entre la superficie o territorio y las actividades productivas que en ella se realizan, las que tradicionalmente fueron la agricultura y la ganadería, pero que hoy en día se han diversificado y ampliado, de tal suerte que las nuevas actividades productivas y de servicios, presionan la tierra en demanda de espacios para su instalación, esta circunstancia que si bien no es novedosa si puede decirse que se encuentra en etapa de intensificación, razón por la cual se establece como obligatoria la revisión, por un lado, de los mecanismos de acceso a la tierra y, por otro lado, del destino y uso que se da a la misma.

Para nadie es un secreto que el crecimiento de la infraestructura carretera conlleva requerimientos de superficies en las que se instalan una diversidad de servicios; también es ampliamente conocido, en la cultura popular urbana, el concepto de “Minuta”, que hace alusión al documento que expidieron las autoridades ejidales, hasta antes de la reforma constitucional de 1992, mediante el cual un poblador ajeno a un núcleo agrario, demuestra la “propiedad” de un terreno, que en realidad sólo le amparaba la posesión, y que tradicionalmente se utilizó para la edificación de una vivienda; en general el crecimiento de las ciudades, de todo tamaño, históricamente ha requerido de tierras que se dedicaban a las actividades primarias y mayoritariamente pertenecientes a los ejidos. El Distrito Federal como lo conocemos en la actualidad requirió de la expropiación de poco más de 20,000 hectáreas para su crecimiento, y dentro de esa superficie, la creación y construcción de espacios tan significativos y emblemáticos como la Ciudad Universitaria de la Universidad Nacional Autónoma de México, obligó a la expropiación, en 1946, de 426 hectáreas de los ejidos Copilco y Tlalpan.

Por lo anterior es necesario resaltar la importancia que tiene la tierra no sólo por su vocación productiva sino también por el papel que juega en el crecimiento de las ciudades. Por lo tanto, de acuerdo con los postulados de la nueva ruralidad sostengo que si el valor del espacio urbano ha sido, históricamente, mayor al del territorio rural, cuando éste se enajene para dedicarse a actividades no agropecuarias, deben establecerse mecanismos de revaloración del suelo rural e imponerse contribuciones que permitan reemplazar las superficies agrícolas agotadas por la urbanización con tecnificación y mecanización de las áreas rurales conservadas, para recuperar anticipadamente parte de la plusvalía que genera la reconversión de las tierras y el campo no siga siendo subsidiario de la industria, el comercio y los servicios de las ciudades.

Finalmente, quiero dejar asentado que la valoración que hago de este modelo no es para hacer a un lado la existencia del conflicto social en el campo o justificar la exacción a la que se ven sometidos los dueños de la tierra, por lo que comparto plenamente el posicionamiento de Rubio en el sentido de que

La derrota del movimiento social ha llevado a tergiversar el sentido más profundo del marxismo, con lo cual teorías como ésta (nueva ruralidad) que desconocen la contradicción y las relaciones de dominio, aparecen como alternativas. Sin negar los aportes que ha traído esta teoría, considero que adolece de una estructura sólida para tomarse como marco teórico y metodológico de las investigaciones, pero sobre todo porque inevitablemente, al negar explícitamente las relaciones de dominio se coloca como una propuesta política que las justifica (Rubio, 2002, pp. 31-32).

La subordinación excluyente.

Una de las especialistas más críticas de la teoría de la nueva ruralidad, Blanca Rubio, propone un marco teórico para analizar los temas de la

sociología rural, particularmente los que tienen que ver con los modelos productivos que se presentan en América Latina, su propuesta surge en atención a que reconoce los cambios que se presentan en el medio rural a partir de la década de los 70, y que llevan aparejada la crisis del modelo marxista, primero por el combate que enfrentó por parte de las dictaduras latinoamericanas y, en segundo término, por la desaparición del socialismo de los países de Europa del Este.

Esta propuesta teórica, a la que denomina subordinación excluyente, la construye a partir de tres interrogantes fundamentales. Primera, que los cambios en los modelos productivos del sector rural deben ubicarse en una perspectiva histórica, que defina si ocurren en una etapa de crisis del modelo existente, de transición, o forman parte de una nueva fase de desarrollo. Segunda, que es necesario precisar quiénes comandan las transformaciones y a quien le benefician. Tercera, se deben determinar los mecanismos de control y subordinación que aplican a la mayoría de productores en beneficio de los impulsores del nuevo modelo.

La respuesta de Rubio sostiene que en Latinoamérica, desde finales de la década de los 80, se vive una nueva fase de desarrollo a la que denomina “agroexportadora neoliberal”, que se caracteriza por el hecho de que

Las agroindustrias...han impulsado una forma de subordinación excluyente sobre los productores rurales, que se basa en tres condiciones esenciales: 1) el retiro del Estado de la gestión productiva que permitió a las agroindustrias ocupar su lugar; 2) la liberalización comercial y la apertura de fronteras a los productos importados; y 3) la política agrícola de EEUU basada en la expansión alimentaria hacia los países subdesarrollados (Rubio, 2002, p. 23).

En esta caracterización del modelo productivo existen coincidencias con muchos otros autores. Acosta, denomina “modelo agroexportador” al proceso productivo que cuenta con

Mecanismos para alentar el arribo de la inversión privada al sector, (por impulsar) ajustes institucionales para propiciar un mercado de

tierras dinámico (y por otorgar) apoyo público sólo para las empresas productoras de bienes agropecuarios de consumo final altamente competitivos (y a las) unidades proveedoras de insumos agroindustriales altamente eficientes (Acosta, 2008, p. 5).

De acuerdo con el centro que realiza los estudios en materia de desarrollo rural en la Cámara de Diputados de nuestro país, hay coincidencia en el diagnóstico al señalar que

para el mundo rural latinoamericano la modernización neoliberal ha significado la desarticulación de la economía campesina, la cesión de nuestra seguridad y soberanía alimentarias a las corporaciones agroalimentarias transnacionales, así como el despojo de nuestros territorios y sus recursos, de los medios de reproducción biológica y sociocultural de nuestros pueblos y, por tanto, la negación para seguir existiendo como campesinos y como indígenas (CEDRSSA, 2006, p. 65).

En un análisis que explica las consecuencias que han tenido los procesos de globalización y ajuste estructural en el medio rural latinoamericano, Teubal señala que esta región vive una realidad que se expresa en un modelo con dos polos, en el que por un lado se tiene

la exclusión social en el medio rural afectando así a la mayoría de los productores y trabajadores rurales (y)...en el otro polo del proceso se manifiesta la importancia creciente que asumen los complejos agroindustriales comandados por grandes corporaciones transnacionales o transnacionalizadas que se vinculan con el comercio mundial de productos agropecuarios, la provisión de insumos y tecnología agropecuaria, el procesamiento industrial y la distribución final de alimentos (Teubal, 2001, p. 47).

Rubio sostiene que el modelo excluyente se genera a partir del papel que juegan las agroindustrias transnacionales asentadas en los países latinoamericanos, las que impulsan los precios bajos de los insumos locales mediante la importación de los mismos productos a precios menores, gracias a los apoyos gubernamentales que reciben en los países desarrollados (Estados Unidos y Canadá), y que los productores locales no reciben de sus gobiernos; adicionalmente utilizan los créditos blandos de la

banca norteamericana para la compra de las producciones en los países exportadores; y para cerrar el círculo las agroindustrias se benefician con los subsidios que otorgan los gobiernos latinoamericanos por la compra de insumos locales. Es decir, que las agroindustrias cuentan con diversos mecanismos para abaratar sus procesos productivos y rematan con la introducción de alimentos procesados al mercado a precios altos, obteniendo utilidades extraordinarias en la producción y en la comercialización.

Estos mecanismos traen consigo una forma de subordinación que implica una fuerte extracción del excedente de los productores en tanto los apoyos oficiales van en declive, hecho que genera la caída productiva ante la baja rentabilidad y con ello la exclusión de un amplio grupo de agricultores de la producción agropecuaria.

La llamamos subordinación excluyente, primero porque involucra tanto a campesinos como a pequeños y medianos empresarios. Excluyente porque es una subordinación que no permite a los agricultores reproducir su forma de producción, en tanto quiebran y tienen que buscar otros ingresos para sobrevivir. Mientras unos productores son excluidos, otros ingresan a la esfera de dominio de las agroindustrias. Con ello se excluye de manera individual, pero se subordina al colectivo (Rubio, 2002, p. 24).

Este modelo, según la autora, ha provocado una grave crisis en el campo que se expresa en diferentes procesos como la dependencia alimentaria, la migración, la feminización del trabajo rural, la multiactividad y el incremento de la pobreza en el medio rural.

Los actores sociales.

El análisis social ha enfrentado permanentemente una contradicción sobre como acceder a la realidad, a partir del estudio de los individuos o considerando agregados de éstos, es decir grupos sociales. Existe una

corriente teórica que privilegia al individuo, cuyos principales exponentes han sido Max Weber, Talcott Parsons y más recientemente Karl Popper.

Hacia finales del siglo XIX y principios del XX, Weber acuñó el concepto de “acción social”, según el cual la actividad humana está determinada o dirigida por las acciones y comportamientos de otros hombres con los que se relaciona en la arena social, es decir que la construcción social se da como resultado de las múltiples actividades humanas que se condicionan y determinan unas a otras. Dicha acción social se lleva a cabo en un marco de conciencia que en las sociedades antiguas estaba determinado por las costumbres y que evolucionó, hasta llegar en las sociedades modernas del siglo XX, a un modelo racional sustentado en marcos normativos o leyes. Los individuos son, en resumen, el sujeto de análisis social y no los entes colectivos, sectores, grupos o clases sociales.

En paralelo y complementando esta concepción Ferdinand Toennies, un exponente de la sociología analítica, según la clasificación que hace Timasheff (1961, capítulo 8), señalaba que

Las relaciones sociales son una creación de la voluntad humana...Un tipo es la voluntad esencial...Otro tipo de voluntad es la arbitraria. Estos dos tipos de voluntad dan origen a la existencia de dos tipos sociales. a) Al tipo de voluntad esencial, lo llama “comunidad”. En ella, predominan las tradiciones y la autosuficiencia. Se trata de voluntades en un estado primitivo y natural. La relación más clara de este tipo social puede ser la relación de una madre con sus hijos. b) Al tipo de voluntad arbitraria, lo llama “sociedad”. En ella, surge la especialización de las personas y de los servicios, sobre todo cuando esto se expresa en el acto de comprar y vender en un mercado libre. En este caso la voluntad común de cada intercambio, considerado como un acto social, recibe el nombre de contrato (Gómez, 2004, p.144).

Posteriormente, Parsons retomó esta idea de la actividad humana y la insertó en un marco de funcionamiento de estructuras, dando origen a lo que conocemos como estructural-funcionalismo, según esta propuesta la

acción social debe correlacionarse con un papel y una posición al interior de la estructura social, la que se desarrollará adecuadamente en la medida que los individuos cumplan su función en el lugar que les corresponde. Esta incorporación de componentes a la acción social por parte de Parsons se relaciona claramente con la sociología organicista de Herbert Spencer. Más recientemente, aparece la concepción de Karl Popper denominada individualismo metodológico, que se sustenta en la premisa de que "...los colectivos no actúan, no tienen intereses, los colectivos no tienen planes,...Quien verdaderamente actúa, tiene intereses, planes, etc., es el individuo."⁷ Sobre este principio medular Popper sostiene que

Todos los fenómenos sociales, y especialmente el funcionamiento de las instituciones sociales, deben ser siempre considerados resultados de las acciones, actitudes, etc., de los individuos humanos y...nunca debemos conformarnos con explicaciones elaboradas en función de los "colectivos" (estados, naciones, razas).⁸

En síntesis, la sociología contiene dos grandes tendencias en el modelo de análisis social, por un lado aquella que sostiene y da mayor relevancia al papel de los individuos en la construcción social y por otro lado la que realza la existencia de colectivos sociales que actúan en función de las condiciones sociales que existen de acuerdo al desarrollo histórico que alcanzan las propias sociedades.

La sociología rural no se aparta de estas tendencias, de ahí que la teoría del actor social también cuente con seguidores en esta disciplina, como es el caso de Norman Long, quien en su propuesta

para el análisis de los procesos rurales, conocida como la acción orientada desde la perspectiva del actor social, destaca la importancia del significado de las cosas desde el punto de vista de

⁷ Karl Popper, en *Encuentros con Karl Popper*, de Pedro Schwartz, Carlos Rodríguez Braun y Fernando Méndez Ibizate (comps), Alianza Editorial, Madrid, 1993, p.29. Citado por Osorio, 2001, p.83.

⁸ Karl Popper, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Paidós, Madrid, 1981, p.283, citado por Osorio, 2001, p.83.

los actores, “como una construcción social sujeta a constantes negociaciones entre los actores sociales” (Gómez, 2004, p. 143).

La propuesta de Long es severamente cuestionada por Rubio, quien sostiene que

La teoría del actor social tiene el gran merito de haber hecho volver la vista hacia los actores sociales como individuos, con todas las dimensiones humanas, lo que había sido dejado de lado con el predominio de las teorías generales en los años 60 y 70. Sin embargo, la teoría desarrollada por Long, para el caso del desarrollo agrícola y rural, no constituye desde mi punto de vista una alternativa teórica (Rubio, 2002, p. 30).

Rubio sustenta su crítica en cuatro aspectos de los que me parece importante destacar dos de ellos. En primer lugar, porque Long rechaza las tendencias globales y las leyes de desarrollo del capitalismo sin establecer los argumentos que soporten tal descalificación; y en segundo lugar, porque no se propone establecer conclusiones generales, partiendo del análisis de la acción individual, cayendo así en el rechazo de la ciencia social misma al no lograr la aprehensión del todo.

De acuerdo con esta teoría, el actor social, es decir el individuo, constituye el elemento central para entender los procesos sociales pues éstos se construyen como resultado de su propia acción. Si llevamos al extremo de la simplificación esta propuesta se podría decir entonces que la sociedad que hoy vivimos podría ser diametralmente opuesta si los actores sociales, sobre todo aquéllos que se han distinguido y destacado a lo largo de la historia, hubiesen actuado de una forma distinta, si hubiesen tenido ideas y concepciones diversas sobre la sociedad que vivían y si su idea de sociedad futura, materializada con sus acciones, hubiese sido diferente. Si la construcción social es así de sencilla, ¿por qué no hemos resuelto las grandes contradicciones sociales que hoy enfrentamos?, ¿por qué los actores sociales no han logrado, con su acción social, crear sociedades

equitativas que ofrezcan, a todos y no sólo a algunos, condiciones de vida adecuadas que les permita el desarrollo pleno de su cultura?

La falta de respuesta a estos cuestionamientos me llevan a señalar que el asunto de la construcción social no es tan sencillo y lineal, pero también a hacerme otros cuestionamientos en el sentido de la importancia de la actuación de los individuos en sociedad, es decir, ¿el papel de los hombres, su ideología y su práctica social, no sirve en el destino que alcanzan las sociedades?, ¿las sociedades se desarrollan independientemente de la actuación de los hombres, independientemente de la acción social?

Este aparente dilema lo resuelve de una manera muy precisa Osorio, quien desde una perspectiva eminentemente marxista señala que

Las estructuras y los sujetos mantienen en la historia una relación desequilibrada: hay tiempos sociales en los que prevalecen unas y tiempos sociales en los que prevalecen otros. La historia no es una relación de equilibrio entre estructuras y sujetos, en la que, al mismo tiempo, ambos mantienen la misma preponderancia (Osorio, 2001, p.78).

La preeminencia de unas o de los otros, se debe al hecho de que las sociedades y sus procesos no se desarrollan a ritmos estables

A diferencia del tiempo cronológico o físico, que es homogéneo y continuo, el tiempo social se dilata y se condensa, provocando que en ciertos momentos de la vida social parece que no ocurre nada, en tanto que en otros se concentra un sinnúmero de acontecimientos (Osorio, 2001, p. 70).

A partir de esta perspectiva, no es posible establecer una preponderancia de ninguno de estos dos componentes de la vida social, ambos se condicionan y complementan, e incluso se contrarrestan, de una manera absolutamente desequilibrada

estructuras y sujetos no deben considerarse como unidades irreductibles o elementos autoexcluyentes...no hay sujetos sin estructuras ni estructuras sin sujetos...la acción de los sujetos, aún predominando el efecto reproductivo de las estructuras, tiende a

producir crisis sociales...la acción de los sujetos puede acelerar la gestación y arribo de coyunturas (Osorio, 2001, p. 79).

Marx comprendió plenamente esta imbricación entre sujetos y estructuras cuando señaló que

La estructura social y el Estado brotan constantemente del proceso de vida de determinados individuos; pero de estos individuos, no como puedan presentarse ante la imaginación propia o ajena, sino tal y como *realmente* son; es decir, tal y como actúan y como producen materialmente y, por tanto, tal y como desarrollan sus actividades bajo determinados límites, premisas y condiciones materiales, independientemente de su voluntad (Marx, 1973, Tomo I, p. 20).

En lo rural las cosas no son diferentes, los procesos sociales que vive el campo no sólo son el resultado de la intención o la imaginación que los diversos actores sociales tienen sobre el mismo, su evolución y desarrollo depende necesariamente de las condiciones económicas y productivas en que se desenvuelve, quizá por eso la reforma constitucional de 1992 no arrojó los resultados que se esperaban de parte de sus impulsores, pero tampoco de sus detractores y oponentes. Los procesos sociales ocurren porque existen las condiciones estructurales para que se materialicen, pero siempre enfrentarán contradicciones

Estas tendencias de la globalización apuntan al empobrecimiento e incluso la desaparición de los tradicionales actores sociales del medio rural: campesinos, medianos y pequeños productores agropecuarios...Sin embargo...pueden ser contrarrestadas por otras, en particular por la lucha de múltiples movimientos sociales tanto dentro como fuera del sector rural...estos movimientos resisten el embate de los procesos de globalización...y por lo tanto habrán de contribuir a la definición de otra ruralidad, diferente a la que aparentemente estaría siendo impulsada por los Estados y las grandes corporaciones transnacionales agroindustriales de la globalización (Teubal, 2001, pp. 61-62).

III. Reseña y análisis del proceso de reforma constitucional en materia agraria.

El presente capítulo no incluye una descripción detallada de los hechos ocurridos para la promulgación de la reforma al artículo 27 constitucional, más bien establece las motivaciones, el diagnóstico, las propuestas y el alcance de la iniciativa así como las posiciones de los diversos actores y los resultados después del proceso legislativo. Para quienes se interesen en la narrativa de los hechos ocurridos entre noviembre de 1991 y enero de 1992 pueden revisar el libro *La transformación agraria*.

En 1988, después de un proceso electoral inédito y cuyo resultado fue seriamente cuestionado por un importante sector de la sociedad, asumió la presidencia de México Carlos Salinas de Gortari, en un contexto nacional marcado por la crisis económica manifiesta desde el arranque de esa década, así como por una crisis política resultante de la falta de espacios de participación y de un clima antidemocrático que no sólo enfrentó a diversos sectores sociales contra el gobierno emanado de la Revolución, sino también a grupos dentro del mismo partido gobernante, algunos de los cuales se escindieron del PRI y dieron origen a nuevas formaciones políticas cuando lograron concretar alianzas con algunos sectores de la izquierda participantes en la confrontación electoral del país.

Varios años después de esos hechos nos enteramos que el propio candidato perdedor en la elección presidencial, representante de las organizaciones de izquierda, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, dialogó con el gobierno federal y acordó acciones para la gobernabilidad del país, sobre la base de evitar un proceso de represión social de gran magnitud.

El clima político y electoral que se vivió en los últimos años del gobierno de Miguel de la Madrid, arrojó entre otros resultados, durante la contienda electoral de 1988, una nueva conformación del Poder Legislativo en la que

el partido oficial dejó de ser hegemónico, particularmente en la Cámara de Diputados, como lo había sido hasta la LIII Legislatura integrada a partir de 1985, en la que el PRI contaba con la mayoría calificada, lo que le permitía realizar los cambios a la Constitución sin necesidad de negociar o establecer acuerdos con los partidos de oposición. En 1988, el PRI sólo contaba con poco más de la mitad de los diputados al Congreso por lo que Salinas en sus primeros tres años de gobierno enfrentó una Cámara de Diputados sin mayoría calificada priista, lo que le representaba un obstáculo para realizar cambios constitucionales.

Este hecho obligó al gobierno de Salinas de Gortari, a buscar acuerdos y consensos con los diferentes grupos sociales para lograr condiciones de gobernabilidad, pero también le impuso compromisos con los actores y grupos sociales más poderosos. Los compromisos pudieron más que los acuerdos y consensos. Por ello, durante los tres primeros años de su gobierno, Salinas delineó y comprometió ante los intereses económicos nacionales e internacionales las reformas estructurales, que justificó a partir de una concepción de modernidad y que puso en marcha en el segundo tercio de su gobierno.

A partir de la bandera del impulso de acciones democráticas, que por lo demás no eran una concesión del poder sino una conquista ciudadana, impuesta además como salida paliativa a la crisis económica, el gobierno salinista logró contar con los acuerdos y apoyos para que su partido, el Revolucionario Institucional, alcanzara nuevamente la mayoría, y en consecuencia lograra el control, del poder Legislativo. La conformación de la Cámara de Diputados a partir de 1991 se modificó sustancialmente, en beneficio del PRI quien integró al Congreso 320 diputados que representaban el 64%, lo que limpiaba el camino al presidente Salinas para realizar cambios a la Constitución, como sucedió en sus tres últimos años de gobierno.

Así fue como en tan sólo tres años, un presidente que supuestamente no había obtenido el voto duro del sector rural en cantidad suficiente para alcanzar la victoria, promovió y logró sacar adelante la reforma al artículo 27 constitucional para decretar la terminación del reparto agrario y la desamortización de la, coloquialmente, llamada propiedad social, lo que implicó su incorporación al mercado de tierras, a cambio de ello se terminó con el obsoleto sistema de autoridades agrarias que, empezando con el Presidente de la República y concluyendo en el presidente del comisariado ejidal o de bienes comunales, había servido para el sostenimiento del control corporativo de varios millones de campesinos.

La añeja demanda y reclamo de los terratenientes convertidos en agricultores y ganaderos comerciales se cumplía. Los argumentos para impulsar la reforma constitucional fueron fundamentalmente dos: primero, que no había más tierras cultivables que repartir y segundo, que el campo enfrentaba una severa crisis de producción y productividad que era necesario atacar mediante la atracción de inversiones de capital y nuevas y modernas formas de organización productiva.

Más allá de la validez de las razones expuestas, el asunto era de índole económica, política e ideológica, se trataba en suma, de la definición del proyecto nacional, de lo que algunos autores habían denominado, con anterioridad, la disputa por la nación.

A pesar de ello, la reforma constitucional en materia agraria no sólo contó con el respaldo del Poder Legislativo, sino también con el de la mayoría de las organizaciones campesinas, las que a pesar de sus históricas diferencias ideológicas al respecto, que las motivó a oponerse inicialmente a la propuesta, coincidieron en el respaldo y convalidación de aquella.

En tan sólo 35 días, que transcurrieron del 1 de noviembre de 1991, en que el presidente Salinas anunció, en el marco de su Tercer Informe de Gobierno, que promovería la revisión del marco legal agrario, al 5 de

diciembre del mismo año, en que la Cámara de Diputados aprobó la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, con una votación de 343 votos en favor, 24 en contra y seis abstenciones, el gobierno federal logró contar con los apoyos suficientes para dar por cancelada la principal bandera del movimiento revolucionario mexicano.

Partidos políticos, académicos, empresarios, líderes de opinión y organizaciones campesinas, en forma mayoritaria apoyaron la reforma. El Congreso Agrario Permanente (CAP), con excepción de la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), apoyó en pleno la reforma constitucional, al presentar un documento ante las comisiones de la Cámara de Diputados, responsables de dictaminar la iniciativa, en el que proponían: pactar con el gobierno los mecanismos necesarios para que en el campo se diera el combate a la pobreza, a la marginación y a la miseria extrema; así como el acuerdo de defender al ejido y a la comunidad; el reconocimiento y aceptación de que era posible dar por terminado el reparto agrario aunque sin proteger a los latifundistas, así como que se estableciera la obligación de que la pequeña propiedad fuera productiva y la reducción de sus límites.

Fue así como se consolidó el inicio de una nueva etapa en la historia agraria de nuestro país.

Debe resaltarse el hecho de que en el marco del proyecto modernizador de Salinas el campo constituía una de las prioridades, el proceso modernizador para este sector buscaba revertir las condiciones adversas que enfrentaba la producción que obligaban a la importación de granos básicos para alimentar a la población nacional; combatir la pobreza en el medio rural y generar nuevas formas de organización y participación democráticas que liberaran al campesino de la tutela gubernamental; pero no implicaba, en principio, la condición de dar por terminado el reparto

agrario, aunque tal vez si disminuir su intensidad y aplicarlo selectivamente como política de contención y acuerdo social.

En su Primer Informe de Gobierno, Salinas señaló que

La revolución...hizo una reforma agraria para liberar al campesino de la explotación latifundista, pero también para liberarlo de las trabas del burocratismo y de la ignominia de vivir en una minoría de edad social...la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra es cimiento para la modernización del campo, el reto inicial es consolidar el proceso de reparto,...el reparto masivo de tierra ha concluido, quien afirma que todavía existen millones de hectáreas por repartir está mintiendo (Salinas, 2006, p. 27 y 42).

En ese mismo año, 1989, se había dado a conocer el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, documento que contenía los objetivos nacionales y la propuesta de gobierno, y delineaba las políticas públicas y programas de gobierno a desarrollar. El documento se refería a los problemas de producción y productividad que enfrentaba el campo mexicano pero no a los asuntos de la propiedad rural ni a los alcances o limitaciones del proceso de reforma agraria.

Un año después durante el Segundo Informe de Gobierno el presidente Salinas no hizo alusión al tema de la tenencia de la tierra ni al proceso de reparto agrario, fue hasta el año 1991 durante el Tercer Informe de Gobierno que el titular del poder ejecutivo presentó su diagnóstico sobre el campo mexicano señalando que

Ha crecido la producción pero la productividad no es suficiente. El minifundio se extiende tanto entre ejidatarios como entre pequeños propietarios...continuar por el camino de antes ya no significa prosperidad para la patria ni justicia para los campesinos...desde hace años los efectos del reparto son contrarios a su propósito revolucionario...Antes el camino del reparto fue de justicia; hoy es improductivo y empobrecedor (Salinas, 2006, pp. 184-185).

En ese diagnóstico se asoció reparto agrario con improductividad y pobreza, y éstas con injusticia, por lo que sin expresarlo literalmente se

anunció el fin del reparto de tierras como única forma para lograr libertad, justicia y bienestar para los campesinos.

Los problemas de producción, productividad y pobreza en el campo mexicano habían sido señalados por distintos actores y en diferentes lugares, México llevaba poco más de 20 años de crisis en el sector primario, entendida ésta como la incapacidad de generar los alimentos suficientes para atender las necesidades de la población nacional: el estancamiento en los índices de producción agrícola acompañado del crecimiento de la población nacional que se duplicó en tan sólo 20 años, al pasar de 35 millones en 1960 a 49 millones en 1970 y a 67 millones en 1980, obligaron a una importación creciente de granos básicos y la conclusión que se desprendió de esta realidad, por parte del gobierno federal, fue que el campo era ineficiente y requería de nuevos modelos de intervención entre los que se encontraba el otorgamiento de la seguridad a todos los tipos de tenencia de la tierra y en consecuencia acabar con el reparto de la propiedad privada.

Pero las cosas no eran tan sencillas, a partir de los años setentas los especialistas habían puesto en la mesa el problema por el que atravesaba la actividad agropecuaria en nuestro país, y éste no era un asunto exclusivo de la tenencia agraria.

La crisis agrícola se explica no sólo por la situación del sector agropecuario, caracterizada por su bipolaridad y por la *desorganización de los productores*, su escasa capacidad de negociación ante otros grupos y la mínima representación política en el Estado, sino también por los cambios en la división internacional del trabajo y por la política de precios agrícolas adoptada por el Estado para *estimular la acumulación de capital industrial* (Knochenhauer, 1979, p. 13. Los subrayados son míos.).

Y más adelante Knochenhauer concluía que

Esta reducida participación de la población rural en la distribución del ingreso, derivada de su baja productividad y de una política de precios orientada a proteger la acumulación de capital industrial,

impide que este sector acumule medios de producción que le permitan elevar su productividad, con lo que se cierra el círculo vicioso que tendría que romper una política económica basada en otro proyecto económico y social (Knochenhauer, 1979, p. 16).

Efectivamente, a estos problemas estructurales internos, se asoció el modelo económico mundial en materia agrícola, impulsado por Estados Unidos y Europa. Después de la Segunda Guerra Mundial, las naciones desarrolladas promovieron una política agrícola que les permitiera ser autosuficientes en materia alimentaria, mediante altas inversiones para la tecnificación del campo que dieron como resultado el incremento de la productividad y, en consecuencia, importantes excedentes de alimentos, particularmente granos, los que fueron llevados al mercado internacional a bajos precios gracias a las compensaciones otorgadas por los gobiernos de esos países a sus productores locales.

En los países desarrollados la industria estimuló e impulsó la acumulación de capital en el sector primario, en tanto que en las naciones latinoamericanas el proceso fue inverso. Según Schejtman, en nuestro país “Fueron generados excedentes transferibles a la acumulación industrial a través de los sistemas fiscales, bancario y de precios, equivalentes en algunos años al 15% del producto agrícola” (Schejtman, 1981, p.37).

En México, y en la mayoría de los países subdesarrollados, el sector agrícola estimuló la acumulación de capital industrial a costa del sector primario, en éste se impulsó una política de precios bajos que impidió la inversión y reinversión y cuyo déficit productivo se resolvió con la importación de productos baratos, cuyos precios se encontraban por debajo de los costos de producción locales, gracias a los subsidios otorgados por los gobiernos en las naciones desarrolladas. En éstas, las leyes del mercado fueron intencionalmente alteradas para lograr un objetivo: la autosuficiencia alimentaria de las naciones desarrolladas.

Por ello, si bien el diagnóstico oficial sobre el campo era correcto, la solución propuesta no era garantía de éxito, porque se dejaron de lado las causas estructurales de la crisis del campo mexicano y la lógica de la economía mundial. El debate en el poder legislativo de la iniciativa de decreto para reformar el artículo 27 constitucional, respaldan plenamente la anterior afirmación.

Durante 30 años, a partir de la reforma agraria cardenista, el campo mexicano fue exitoso, no sólo en beneficio propio sino también para impulsar el crecimiento industrial, pero las nuevas realidades mundiales y el crecimiento demográfico nacional lo llevaron a sus límites naturales y éstos no permitieron, desde mediados de la década de los 60, atender a una población que creció en 100 millones de habitantes en un siglo. El fin del reparto agrario no fue la solución a los problemas del campo, pero seguramente tampoco lo hubiera sido la repartición, entre nuevos ejidatarios, de los 70 millones de hectáreas de propiedad privada, que pertenecían en 1991 a 540 mil propietarios con superficies mayores a 5 hectáreas.

La justificación de la propuesta oficial.

El 7 de noviembre de 1991, tan sólo seis días después de haberse integrado, la Cámara de Diputados recibió del presidente de la república la “Iniciativa de Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”,⁹ en la explicación de motivos, que constituye un apartado esencial de toda iniciativa de ley, puesto que expone los argumentos que justifican la propuesta: los antecedentes

⁹ Para consultar este documento recomiendo el Diario de Debates de la Cámara de Diputados en la dirección electrónica: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/55/1er/Ord1/19911107.html> . Las citas que se hacen en el presente y siguiente apartados que no tienen una referencia específica forman parte de la Iniciativa y el modelo del documento impide establecer la página para consulta.

históricos, las realidades prevalecientes y los objetivos futuros que se pretende alcanzar con la aplicación de las nuevas disposiciones legales; se señaló, por parte del gobierno federal, que el campo requería de cambios, de modernización con el objeto de brindar a sus pobladores oportunidades de bienestar.

En general, los planteamientos de cambio y modernización de la política salinista, se justificaron en la intención de crear una sociedad más justa, equilibrada y democrática, por ello el campo no podía ser la excepción al modelo.

Adicionalmente, se argumentaba que la transformación nacional ocurría no por capricho sino en el entorno de los cambios internacionales, sostenía la iniciativa que no responder al modelo globalizador, en el que estábamos insertos, con un proyecto propio que recuperara la trayectoria histórica del país, los principios del proyecto nacional y las condiciones materiales del momento, conllevaba el riesgo de que se nos impusiera un modelo ajeno a nuestra historia y cultura.

Para mejorar las condiciones de vida de los productores y sus familias, según la propuesta de reforma, era necesario revisar el marco legal agrario y los programas públicos orientados a la atención del medio rural, para fomentar la iniciativa y creatividad productivas de los productores, factores fundamentales para cambiar las condiciones desfavorables del sector, que según el documento era un reclamo social y un compromiso gubernamental.

El discurso salinista en torno a la reforma para buscar la legitimidad incorporó dos conceptos utilizados durante el movimiento revolucionario por el zapatismo en su demanda y lucha para acabar con los latifundios e impulsar el reparto agrario: justicia y libertad. Con ello se utilizaban conceptos revolucionarios para promover y justificar una reforma constitucional que, el régimen sabía con seguridad, sería cuestionada por

diversas organizaciones campesinas y sociales; las que efectivamente la calificarían como contrarreforma agraria.

Adicionalmente, la propuesta reconoció los aportes de la reforma agraria en la construcción del proyecto nacional y calificó a aquella como nacionalista, aunque en las nuevas condiciones mundiales ya no representaba nuestro nacionalismo, al contrario, se establecía que continuar por el mismo camino representaba, en la visión oficial, ir en contra de los objetivos de la Revolución Mexicana y de la propia reforma agraria.

Necesitamos cambiar no porque haya fallado la reforma agraria. Vamos a hacerlo porque tenemos hoy una diferente realidad demográfica, económica y de vida social en el campo, que la misma reforma agraria contribuyó a formar y que reclama nuevas respuestas para lograr los mismos fines nacionalistas.

En esa perspectiva, la iniciativa sostenía que la propuesta de reforma se enmarcaba en la lógica de los planteamientos esenciales del reparto agrario, aunque adaptados a la realidad de finales de siglo.

Respecto al ámbito productivo, la iniciativa señalaba que "...producción insuficiente, baja productividad, relaciones de intercambio desfavorables y niveles de vida inaceptables" eran resultado de la ausencia de inversión provocada por la inseguridad en las distintas formas de tenencia de la tierra, por el incumplimiento de los campesinos de los requisitos para ser sujetos de crédito y por su falta de autonomía y capacidad organizativa que demanda la asociación estable y duradera. Estrechamente ligado a esta ausencia de inversión, se destacaba el problema que representaba la inversión pública en el sector, reconociéndose su incapacidad para llevar a cabo la modernización y transformación del campo, particularmente en el sector minifundista, y en consecuencia se expresaba una condición necesaria, que constituía un deseo del propio gobierno: "Otras fuentes de inversión deben sumarse".

Ante la insuficiente inversión pública y la nula inversión de los productores se hacía el llamado y se apostaba a otras fuentes de financiamiento, es decir a la inversión privada.

Según la iniciativa, estas condiciones adversas a los procesos de inversión productiva provocaron prácticas no autorizadas por la ley que buscaban dar respuesta a las limitaciones, sobre todo por parte de los productores minifundistas ejidales, como lo eran la mediería, la renta y la venta de tierras, tratos agrarios que por no ser legales no beneficiaban de manera correcta y justa a los dueños de la tierra.

Cuando en la iniciativa se señala, a manera de diagnóstico, que en el sector rural se concentra el 25 por ciento de la población nacional y este segmento solamente genera el 10 por ciento de los ingresos nacionales, en el fondo se plantea un dilema: o se amplía la capacidad productiva de la sociedad rural o se disminuye la población dedicada a las actividades productivas del sector primario.

Ante esta disyuntiva la solución que proponía el Estado iba en el sentido de que "...reactivar el crecimiento sostenido a través de la inversión es el desafío central del campo mexicano y es condición ineludible para superar pobreza y marginación", y se remataba señalando el piso y el techo de la iniciativa: "La estabilización lograda en los últimos tres años sienta con firmeza las bases para que los cambios estructurales que se proponen en esta iniciativa permitan el arranque de un nuevo proceso de crecimiento en el agro."

En resumen, el planteamiento del problema era correcto, todos los sectores y organizaciones sociales coincidían, las causas que lo originaban resaltadas por la propuesta presidencial sólo reflejaban la expresión fenoménica pero no los aspectos estructurales, esenciales, y en consecuencia las propuestas de solución eran viables pero insuficientes.

Los alcances de la reforma.

La iniciativa justificó la reforma señalando que se enmarcaba en el espíritu que el constituyente estableció al artículo 27 constitucional, al definir a la Nación como propietaria originaria de las tierras y aguas dentro del territorio nacional así como de los recursos naturales y minerales y los que se encuentren en el subsuelo, por lo que en consecuencia la Nación tiene el derecho de asignar a la propiedad las modalidades que se requieran para el beneficio e interés nacionales.

Para identificar con precisión el alcance de los cambios fundamentales al artículo 27 constitucional, a continuación se exponen agrupados de tal manera que primero se identifiquen los aspectos que fueron eliminados de la legislación, y posteriormente aquellos que fueron incorporados en las nuevas disposiciones:

- Eliminación de la posibilidad de creación de nuevos centros de población agrícola (párrafo tercero).
- Anulación del derecho de dotación de tierras y aguas a los núcleos de población que no las tuvieran en cantidad suficiente para las necesidades de sus habitantes (párrafo tercero).
- Anulación del derecho de los núcleos de población que guarden el estado comunal (comunidades) a que se les restituyan las tierras, bosques y aguas que les pertenecen (fracción VII).
- Eliminación de la facultad jurisdiccional del Ejecutivo Federal para conocer y resolver los problemas por límites de terrenos comunales (fracción VII).
- Eliminación del procedimiento para la dotación o restitución de tierras a ejidos y comunidades (fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI derogadas).
- Autorización a las sociedades mercantiles para tener en propiedad terrenos rústicos (fracción IV).

- Reconocimiento de personalidad jurídica a ejidos y comunidades y compromiso estatal de protección de la propiedad de sus tierras (fracción VII).
- Protección a las tierras de los grupos indígenas (fracción VII).
- Protección a las tierras para el asentamiento humano y regulación del aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común (fracción VII).
- Reconocimiento de los derechos de los comuneros sobre sus tierras y de cada ejidatario sobre su parcela (fracción VII).
- Autorización a ejidatarios y comuneros para que puedan asociarse entre sí, con el Estado o con terceros, otorgando el uso de sus tierras (fracción VII).
- Autorización a los ejidatarios para transmitir sus derechos parcelarios a otros miembros del ejido.
- Autorización a la asamblea ejidal para autorizar a los ejidatarios el dominio sobre su parcela (fracción VII).
- Reconocimiento de la asamblea como órgano supremo de los ejidos y comunidades (fracción VII).
- Elección democrática del comisariado ejidal o de bienes comunales quien fungirá como órgano de representación del núcleo y responsable de que se cumplan las resoluciones de la asamblea (fracción VII).
- Creación de tribunales jurisdiccionales autónomos para la atención de controversias relativas a las tierras ejidales y comunales (fracción XIX).
- Creación de un órgano para la procuración de justicia agraria (fracción XIX).

En la propuesta del gobierno federal enviada al poder legislativo no se incluía un aspecto que fue incorporado en la versión final aprobada por los diputados y que se refiere a la creación de un órgano de procuración de justicia agraria que se establece en la fracción XIX.

Cabe hacer un paréntesis para señalar que el artículo 27 en su fracción II, nuevamente fue modificado en enero de 1992, 22 días después de aprobada la reforma que nos ocupa, como resultado de los cambios realizados al artículo 130 constitucional, otorgando en dicha fracción la capacidad a las asociaciones religiosas para adquirir, poseer o administrar los bienes indispensables para el cumplimiento de su objeto.

Como se observa, la propuesta de reforma planteaba tres aspectos centrales: la conclusión del reparto agrario; el derecho de los productores para asociarse; y, la autorización a los tratos agrarios; con los dos últimos se posibilitaba y pretendía la compactación de tierras, para combatir el minifundio, permitiendo la producción en predios mayores que generaran economías de escala.

Para que estos procesos pudieran suceder era necesario, también, otorgar libertad de decisión, participación democrática y derechos sobre la tierra a los núcleos agrarios en su conjunto y a sus integrantes en lo individual.

La propuesta señalaba que era intención del gobierno federal impulsar una transformación integral del campo, que de acuerdo con la misma iniciativa podría resumirse en dos objetivos. El primero proponía que

El flujo de capital hacia la producción agropecuaria y la organización eficiente de la producción constituyen también objetivos centrales de la modernización en el campo. La inversión pública en infraestructura y en desarrollo científico y tecnológico será parte medular de ella; se buscará reducir la incertidumbre propia de las actividades agropecuarias a través del desarrollo de mejores instrumentos financieros como el seguro y los mercados de coberturas; se impulsará la creación de sistemas de comercialización más modernos y cadenas de transformación más eficientes, en beneficio del productor y del consumidor. El cambio estructural que ha vivido nuestra economía permitirá al productor tener acceso a insumos competitivos y de alta calidad, necesarios para la agricultura moderna. El desarrollo de nuestros mercados financieros, el mayor volumen de ahorro que genera la economía y la política de fomento

de la banca de desarrollo, darán al productor mayor acceso a recursos para nuevas opciones de proyectos productivos.

El segundo objetivo establecía que

Este esfuerzo conforma una reforma agraria para nuestros días: la construcción de un nuevo modo de vida campesino, con más bienestar, libertad y justicia; la nueva relación entre el Estado y la sociedad que está contenida en nuestra propuesta. Por ello la reforma, para alcanzar su propósito y tener viabilidad y permanencia, se construye como apoyo al empeño, a la decisión democrática y a la libre iniciativa de los propios hombres y mujeres del campo. Esto es principio y método de solidaridad en el medio rural.

En síntesis, crecimiento de la inversión en el campo para el incremento de la productividad y ampliación de los espacios democráticos para obtener el crecimiento y desarrollo del sector rural mexicano eran los fines que pretendía la reforma constitucional.

Diez puntos para dar libertad y justicia al campo mexicano.

Una semana después de que la iniciativa fue presentada ante la Cámara de Diputados, Carlos Salinas se reunió con los representantes del Consejo Agrario Permanente y con otras figuras representativas del sector agrario y campesino para explicarles el alcance de la iniciativa. Su propuesta se dio a conocer como “Diez puntos para dar libertad y justicia al campo mexicano”, en ese pronunciamiento se amplió la justificación que acompañó a la iniciativa de reforma turnada al poder legislativo, por lo que constituye un documento fundamental para entender las intenciones y orientaciones de la propuesta y para evaluar si los objetivos que se propusieron fueron alcanzados.

Salinas se refiere a esa reunión como muy importante porque se realiza “...con representantes campesinos, con líderes reales que están genuinamente interesados en los problemas del campo y que trabajan para

solucionarlos” (Salinas, 1991).¹⁰ Con ese señalamiento se muestra el interés del presidente de tener un acercamiento con los liderazgos campesinos para evitar que éstos llevaran a cabo movilizaciones de productores en contra de la iniciativa de reforma, permitiendo así que el poder legislativo realizara el análisis y aprobación de la iniciativa sin presiones por parte de los sectores directamente involucrados e interesados en el tema, y buscando así cubrir de legitimidad a la reforma. El objetivo se cumplió:

Como resultado de muchas reuniones de trabajo y discusión, a finales de noviembre la iniciativa tenía el apoyo de diez de las doce organizaciones del CAP. El 1° de diciembre de 1991, los representantes de más de 200 organizaciones campesinas y uniones de ejidos...firmaron en Los Pinos un Manifiesto Campesino. Se coincidió en la necesidad de promover cambios en el campo (Secretaría de la Reforma Agraria, 1997, pp. 84-85).¹¹

También debe destacarse que a lo largo del discurso, Salinas se refiere a aspectos que no están explícitamente señalados en la iniciativa, por lo que se desprende que para esos momentos también se tenía lista o muy avanzada la propuesta de ley reglamentaria del artículo 27 constitucional reformado.

A continuación se exponen las ideas centrales de los diez puntos.

1. Justicia y libertad para el campo. Según el presidente la iniciativa lograría “...justicia social efectiva por la vía del empleo, de la producción, de la capacitación y del reparto equitativo de los beneficios...restituir al campesino la libertad de decidir, en condiciones adecuadas, el destino de su parcela. Es por ello una propuesta en favor de la democracia...ofrecer mecanismos y crear formas de asociación

¹⁰ El discurso de Carlos Salinas de Gortari, “Diez puntos para dar libertad y justicia al campo mexicano”, fue publicado en los periódicos de circulación nacional el 15 de noviembre de 1991. Las citas que se hacen en el presente apartado que no tienen una referencia específica forman parte del discurso. Por el modelo del documento no es posible precisar la página de la cita.

¹¹ Al respecto también puede consultarse Alva, 1993, pp. 87-90.

que estimulen mayor inversión y capitalización de los predios rurales...y precisar los derechos de ejidatarios y comuneros de manera que se respeten las decisiones que éstos tomen para el aprovechamiento de sus recursos naturales.”

2. Protección al ejido. Se proponía acabar con los derechos limitados al exclusivo uso y usufructo de la tierra, reconociendo constitucionalmente la propiedad ejidal y comunal “...el ejido y la comunidad pertenecerán a ejidatarios y a comuneros...se les otorgará el dominio sobre los recursos y la libertad para administrarlos...el ejido es de los campesinos y ellos deciden su destino”. El presidente cuestionó el papel de la burocracia agraria que durante años decidió en la vida ejidal, por ello la reforma “vuelve a dar a los campesinos el poder para manejar con autonomía la tierra y sus recursos...los propios ejidatarios, de manera consciente y democrática, decidan la forma de dominio del área parcelada...que se respete la libertad del ejidatario para decidir sobre el dominio de la parte parcelaria, pero...que los ejidatarios del núcleo ejidal sean quienes decidan por mayoría calificada”. Ante los cuestionamientos críticos contra la reforma respecto a la desaparición del ejido por la vía de la privatización de las tierras, el presidente en su discurso fue enfático al señalar que se garantizaba la permanencia del ejido porque “Hoy, dos terceras partes de la propiedad ejidal repartidas en el país corresponden a áreas comunes, y una tercera parte a zonas parcelarias. Al proponer esta reforma que el área común sea inalienable, se establece constitucionalmente que la propiedad social en México sea permanente.”
3. Los campesinos sujetos del cambio. “La reforma toma como principio el que los campesinos decidan con libertad sobre el dominio pleno de la tierra, sobre su manejo y su administración. No queremos ni permitiremos que se les sustituya o se decida por ellos.”

4. Revertir el minifundio y evitar el latifundio. “Al minifundio se le combate con asociaciones productivas que hagan viable y atractiva la inversión, con la aplicación de nuevas tecnologías y con el aprovechamiento de mejores medios de comercialización, de industrialización y de exportación...la iniciativa mantiene los límites actuales de la pequeña propiedad, y...límites de extensión a las sociedades, que impidan concentraciones individuales de gran extensión...las sociedades pueden apoyar la necesaria capitalización, así como elevar la productividad de las tierras para beneficio de todos...Queremos ampliar la frontera agrícola. Queremos mayor producción, más empleo y mayor densidad económica e intensidad en el aprovechamiento de la tierra.”
5. Capitalización del campo. “El campo necesita una capitalización profunda y sostenida para poder crecer, generar empleos y proporcionar bienestar...Tenemos que incrementar los recursos públicos y facilitar la inversión privada, y sobre todo, tenemos que abrir opciones claras y legalmente definidas...La reforma dará certidumbre a la tenencia de la tierra. Ésta será un elemento decisivo para alentar el financiamiento al campo; es decir, habrá más crédito, mayor inversión, más capitalización en el campo al no existir el temor de la afectación permanente...En el caso de los ejidos no esperaremos pasivamente a que el capital privado fluya, promoveremos formas de asociación entre ejidatarios y particulares. El Estado, por su parte, actuará decididamente para canalizar recursos frescos y crecientes al ejido y a sus distintas asociaciones.”
6. Rapidez jurídica para resolver los rezagos agrarios. Se reconocía que muchos campesinos habían hecho solicitudes de tierra que no se habían atendido y que los expedientes se encontraban sin dictaminar ni resolver, por lo que “...se propone la creación de tribunales agrarios: ahí habrá justicia pronta y expedita.” Aunque dichos señalamientos

implicaban una crítica al trabajo de la institución responsable del reparto agrario, que reitera la señalada en el punto dos, se proponía que "...una de las nuevas funciones de la Secretaría de la Reforma Agraria será la de procurar justicia para los campesinos ante los tribunales." El presidente comprometió a la SRA a definir un "programa de abatimiento del rezago, los tiempos y procedimientos para resolverlo, los acuerdos con organizaciones campesinas para atender sus problemas específicos y los recursos presupuestales que canalizará a este programa." Sin embargo, también prefiguró el resultado del mismo al señalar que "Por lo que respecta al reparto agrario conviene precisar que la reforma propone reconocer la realidad: hoy, la Constitución obliga al gobierno a dar tierra a todo aquel que la solicite. Este era un mandato correcto cuando había latifundios, tierra vacante y poca población. Por eso se pudo cumplir con esa obligación constitucional. Pero ahora la población ha crecido y la tierra no. Hay la responsabilidad moral de no mentir a los peticionarios diciéndoles que pronto les tocara recibir tierra, cuando todos sabemos que no hay posibilidades de cumplirle a los millones que la solicitan."

7. Incremento de presupuesto al campo. El presidente se comprometió a que durante su administración los recursos destinados al campo crecerían en términos reales todos los años, por lo que de acuerdo con el Proyecto de Presupuesto de Egresos para 1992, los recursos destinados al campo para infraestructura, tecnología, crédito, insumos y comercialización tendrían un incremento real de 20%, y en materia de infraestructura hidroagrícola el incremento real sería de 30% con respecto al año anterior.
8. Subsidio al seguro agrícola. El presidente ofreció subsidiar el 30 por ciento de la prima del seguro agrícola, con lo que se cubrirían casi dos

millones de hectáreas, más del doble de las atendidas durante 1991 que fueron 900 mil.

9. Creación del Fondo Nacional para Empresas de Solidaridad. El presidente se comprometió a que éste "...tendrá como propósito fundamental crear empresas de campesinos y para campesinos en el campo e impulsar proyectos productivos...se orientará a apoyar las actividades agrícolas, agroindustriales, extractivas y micro industriales...servirá para financiar proyectos y aportar capital de riesgo para la constitución de las empresas de solidaridad...y se invitará a los estados y a los municipios...a incorporarse a este gran esfuerzo productivo." También ofreció seguir dando el apoyo, a través del Fondo para la Producción del Programa de Solidaridad, a cafecultores, organizaciones indígenas, pescadores ribereños, pequeños mineros y productores forestales.
10. Atención a la cartera vencida. El presidente se comprometió a superar la cartera vencida del Banrural. En el caso de los campesinos pobres, que eran atendidos por el Programa Nacional de Solidaridad, éste absorbería la cartera y establecería los mecanismos de pago, mediante trabajo o colaboración. Para los demás, la cartera vencida se trasladaría al Firco y se les otorgarían mayores plazos para el pago o pagos pronto con descuento. Banrural recibiría recursos presupuestales frescos para continuar otorgando créditos a los productores.

El presidente concluyó señalando que "La iniciativa de reformas al Artículo 27, las medidas y los instrumentos del programa de reactivación del campo constituyen una visión progresista. Lo único reaccionario es proponer que nada cambie en el campo, que todo sea intocable." Por lo que invitó a las organizaciones campesinas a sumarse en la construcción de la nueva legislación agraria haciendo las propuestas que recogieran entre sus

representados y orientando las acciones del gobierno para apoyar a los campesinos.

El debate legislativo.

Como se señaló más arriba, el 7 de noviembre de 1991 la Cámara de Diputados recibió la iniciativa de reforma, la que fue turnada para su dictamen a las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Reforma Agraria, aunque éstas aún no se habían constituido. Durante la segunda quincena del mes de noviembre en la Cámara de Diputados se realizaron algunas reuniones, que contaron con la presencia de representantes del Senado, para recoger los puntos de vista de diversos representantes y especialistas en el tema, que sin llegar a ser exhaustivas sirvieron para justificar la opinión de algunos diputados en el sentido de que el Congreso había realizado las consultas entre los sectores sociales interesados.

A partir de esos trabajos, las comisiones elaboraron un dictamen que se presentó al pleno de la Cámara el 3 de diciembre. Para justificar la iniciativa las comisiones de diputados agravaron el diagnóstico puesto que según éste, la población rural representaba 30% del total nacional y no 25%, como se establecía en la iniciativa presidencial, y, por otro lado, el sector primario producía tan sólo 8% del Producto Interno Bruto y no el 10% señalado en la iniciativa.

Se agregaba en el dictamen que los alimentos producidos para satisfacer las necesidades de los 82 millones de mexicanos eran insuficientes y que en las dos últimas décadas la producción de alimentos había crecido a tasas inferiores que las del crecimiento de la población nacional, por lo que para incrementar los niveles de producción y para contrarrestar el

minifundio y la sobreexplotación de los recursos naturales era necesario impulsar nuevos mecanismos en materia tecnológica y asociativa. Aspectos que se garantizaban con la iniciativa de reforma del artículo 27 constitucional.

Al conocerse la iniciativa en la Cámara de Diputados hubo oposición a la misma por parte de los grupos parlamentarios del PRD, del PPS y del PARM, aunque después durante la discusión de la misma este último modificó su postura. Los argumentos sostenidos por los opositores se fundamentaban en diversos análisis sobre la situación del campo mexicano, que establecían que la estructura de la propiedad no era responsable de la incapacidad para la producción de alimentos suficientes para los mexicanos, sino que ésta era resultado de la disminución de la inversión pública en el campo, de la disminución del crédito al sector agropecuario y de que los precios medios de los productos agropecuarios habían decrecido en los 10 años anteriores, lo que había hecho imposible la reinversión productiva. Otro elemento que enarbolaron los opositores a la reforma consistió en la necesidad de que se impulsara una amplia consulta nacional sobre la propuesta y el futuro del campo, antes de realizar la discusión y votación de la iniciativa al interior del poder legislativo.

Del debate en la Cámara de Diputados conviene destacar algunos elementos que son significativos sobre el tema. En primer lugar la posición que sostuvo el Partido de Acción Nacional en el sentido de que no se sumaba a la iniciativa del presidente Salinas sino que éste había hechas suyas las propuestas que durante años ese partido había enarbolado, Diego Fernández de Ceballos señaló que

en tanto no se dé un campo y un campesino libres, fuertes y prósperos no habrá grandeza nacional...Acción Nacional no se une, no se adhiere, no se prende ni se cuelga a la iniciativa presidencial. Tenemos muchos años de reclamar para México los postulados fundamentales a los que ahora se les da lectura en la propuesta del

Presidente...la iniciativa toma planteamientos de Acción Nacional...hasta el lenguaje es parecido, es coincidente (Cámara de Diputados, 04/12/1991)

Y a los diputados priistas los confrontó diciéndoles que

les puede resultar a muchos de ustedes difícil, escuchar de pronto el contexto y contenido del documento. Ciertamente después de escuchar y de vivir más de 70 años de demagogia y de populismo, de agrarismo interesado y de participar en una forma o en otra y muy de cerca en indescriptible corrupción en materia agraria, no es fácil seguramente para muchos de ustedes, leer en la iniciativa que el señor Presidente dijo que siempre sí. Pero esa penitencia no paga el destrozo nacional, ni paga el daño a tantos seres humanos, ni se recobran tantas vidas perdidas por mala política oficial en materia agraria. Esa cuenta no se salda con sólo una iniciativa (Cámara de Diputados, 04/12/1991).

La postura del PAN fue rematada por el diputado Jorge Zermeño Infante, quien señaló que

Hemos insistido en la terminación del reparto agrario, iniciado desde 1915, porque durante este largo y azaroso período de 76 años, el reparto no cumplió con los fines de una verdadera reforma agraria, como son: el fomento a la producción, la conservación y preservación de los recursos agropecuarios, no mejoró la agricultura ni satisfizo las auténticas aspiraciones de justicia social planteadas durante el período de la Revolución Mexicana. La verdad es que desde su inicio se tomó como una bandera política, logró destruir los grandes latifundios, las grandes y medianas propiedades y, en general, todas las unidades productivas, sin crear nada, sin que sustituyera tales unidades (Cámara de Diputados, 04/12/1991).

La creación del PAN en 1939 respondió en buena medida a la oposición de algunos sectores sociales, particularmente el empresarial, al programa de gobierno impulsado por Lázaro Cárdenas del Río, en el que destacó el reparto agrario establecido por la propia Constitución, por lo que durante años este partido cuestionó la reforma agraria como lo reconoce, aunque de manera disfrazada, el propio Fernández de Ceballos

Nosotros jamás hemos protestado por el reparto de tierras, sino por la forma en que se hizo con agravio para todos y porque adicionalmente los tiempos y los métodos de ejecución fueron de

atropello, de inseguridad y de crimen. Esa es la propuesta de reclamo que presenta nuevamente Acción Nacional (Cámara de Diputados, 04/12/1991).

Por ello, para el PAN la iniciativa representaba un triunfo ideológico e histórico y no perdieron la oportunidad de hacerlo ver en el mismo Congreso de la Unión. Seis años después de este debate legislativo, volverían a enarbolar sus posturas ideológicas para exigir la desaparición de la Secretaría de la Reforma Agraria, ante un gobierno federal priista que nuevamente había perdido la mayoría en la Cámara de Diputados, y aunque no prosperó su solicitud, lo paradójico, como veremos en otro capítulo, es que cuando tuvieron el control del gobierno federal, no sólo no eliminaron la SRA sino que la fortalecieron.

Otro aspecto destacable durante el debate, fue la postura en favor de la iniciativa que asumió el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, organismo que se asumía como heredero de las tesis y posturas cardenistas, y que había sido parte del Frente Democrático Nacional que postuló a Cuauhtémoc Cárdenas en las elecciones de 1988. Su posición favorable, contraria a la que sostuvieron el PRD y el PPS quienes también integraron el FDN, se fundamentó en los aspectos que otorgaban libertad a los ejidatarios para tomar decisiones sobre sus tierras y procesos productivos, atacando las burocracias y dirigencias campesinas contrarias a los intereses de los productores sociales. El diputado Alberto Carrillo Armenta señaló durante el debate que

El valor principal de la propuesta salinista que aquí discutimos, es que postula a los productores rurales como los sujetos y los protagonistas principales de la producción y de la vida social en el campo, al dotarlos de plena propiedad y libertad para decidir su destino colectivo como productores. El Presidente expresa un alto grado de confianza en los campesinos, en su capacidad productiva, en su patriotismo, en su potencialidad social como fuerza impulsora de la modernización nacional (Cámara de Diputados, 04/12/1991).

Es muy probable que la postura frentista en favor de la iniciativa sirviera para que una de sus propuestas, la creación de una Procuraduría Agraria como ente responsable de velar por los intereses y derechos de los ejidos y las comunidades, fuera aceptada por la mayoría priista, con lo que se modificó la intención presidencial de dar dichas atribuciones a la SRA. Este cambio a la iniciativa presidencial fue la única modificación sustantiva que se hizo al proyecto original.

Un último elemento que se debe destacar de lo ocurrido en la Cámara de Diputados durante el debate, es el hecho de que en el desarrollo de la discusión básicamente participaron cuatro partidos políticos, toda vez que los panistas y parmistas se mantuvieron al margen de la discusión. Sin embargo, a pesar de las pocas intervenciones que hizo el PAN, este partido por conducto de la diputada Patricia Alina Terrazas Allen, fue responsable de que en la fracción IV se agregara explícitamente la posibilidad de la participación de extranjeros en las sociedades mercantiles propietarias de tierra.

El PRD y el PPS sostuvieron posiciones contrarias a la iniciativa y promovieron la permanencia de la obligatoriedad del Estado para otorgar tierras a los campesinos que las solicitaran, y descalificaron el principio, que sostenía la iniciativa, de que la crisis del campo era resultado del modelo en la tenencia de la tierra. El PRI por su parte apoyó la propuesta presidencial y recogió algunos de los planteamientos realizados por las distintas fracciones, los reformuló y durante el debate de los artículos reservados para su discusión en lo particular los propuso y en su momento los aprobó, como fue el caso de la propuesta del PFCRN para establecer que la asamblea general de ejidatarios o de comuneros constituye el órgano supremo de los núcleos agrarios y que el comisariado ejidal o comunal sólo es un órgano de representación para ejecutar los acuerdos de la asamblea.

En la Cámara de Senadores las cosas fueron mucho más sencillas. El 12 de diciembre se presentó ante el pleno el dictamen elaborado por las comisiones Primera de Gobernación; de Puntos Constitucionales; de Fomento Agropecuario, Recursos Hidráulicos y Forestales; y del Sector Social Agrario, y con la única opinión contraria a la iniciativa por parte del senador Porfirio Muñoz Ledo, el mismo día fue aprobado el dictamen con 50 votos en favor y uno en contra. En el dictamen se señalaba que

Como resultado de la limitada frontera agrícola nacional y las presiones demográficas sobre la política de reparto masivo de tierras, el minifundio es la realidad imperante en el campo de nuestro país. Su naturaleza lo hace improductivo e ineficiente, al grado de no garantizar incluso las necesidades de su poseedor. De los poco más de 22 millones de personas que conforman la población económicamente activa del país, 27% se ocupa en el sector primario, pero sólo genera el 8% del producto interno bruto. Esta desproporción indica la repercusión que tiene en los ingresos de quienes viven de su trabajo en el campo. Esta situación de pobreza, que se considera extrema para 40% de la población rural, constituye un rezago lamentable (Cámara de Senadores, 12/12/1991).

Algunos grupos campesinos acudieron a la Cámara de Senadores para expresar su rechazo a la propuesta de reforma constitucional y entregaron un manifiesto que se conoce como el “Plan de Anenecuilco”, el senador Muñoz Ledo se comprometió con dichos grupos a llevar su manifiesto al pleno para que los senadores conocieran las inquietudes de los productores rurales del sector social. En dicho documento se hicieron, entre otros, los siguientes señalamientos

No obstante la marginación económica en que se ha tenido al ejido y a la comunidad, y de que hoy se nos culpa de la pérdida de la autosuficiencia alimentaria, durante décadas fuimos los ejidatarios y comuneros quienes aportamos granos básicos a muy bajos precios y con excedentes exportables que contribuyeron al desarrollo industrial, al crecimiento y comodidad de las ciudades. El agotamiento de la producción ejidal y comunal no se debió al carácter social de la propiedad, sino al estrangulamiento económico, a la descapitalización (transferencia de excedentes y recursos

económicos a otros sectores), a la explotación desmedida de sus recursos naturales y humanos, a la depredación ecológica, a la sobreregulación y burocratismo del campo por parte del Estado, provocando corporativización, clientelismo y la instrumentación del órgano de control político (Cámara de Senadores, 12/12/1991).

Sin realizar ninguna modificación, la Cámara de Senadores aprobó la Minuta que recibió de la cámara de origen. El 6 de enero de 1992, después de haber sido aprobada la reforma constitucional por la mayoría de los congresos locales del país, entró en vigor el artículo 27 constitucional reformado.

IV. Las etapas del proceso recorrido por la reforma constitucional.

Como se ha señalado, la reforma constitucional del artículo 27 se impulsó en el contexto del proyecto modernizador de Carlos Salinas, la propuesta fue el resultado de un diagnóstico limitado que coincidió en la identificación de los problemas del campo, ampliamente señalados por diversos sectores sociales, pero que no reconoció las causas estructurales de los mismos, razón por la cual la propuesta de solución -fin del reparto de tierras, desamortización de la propiedad agraria social y democratización de las estructuras sociales campesinas- no ha dado los resultados esperados.

La aprobación de la reforma, como ya lo señalamos, fue sencilla, sin oposición de las organizaciones campesinas con presencia nacional, quienes la avalaron a pesar de que su discurso y su acción social, hasta ese momento, se sustentaba en la lucha por el reparto de las tierras, quizá, como muchos creen, a cambio de algunas concesiones o beneficios; y con un rechazo simbólico e ineficaz de la izquierda representada en el poder legislativo toda vez que el PRI, en acuerdo y alianza con la oposición de derecha, contaba con la mayoría calificada para lograr la modificación constitucional, sólo se necesitaron 37 días para su aprobación y 67 para su publicación y entrada en vigor.

Esa sencillez y rapidez ya no fueron las mismas cuando de concreción de la reforma hablamos: se necesitaron tres años para conformar las nuevas instituciones agrarias previstas por la ley reglamentaria; nueve años para terminar con el rezago agrario que se había acumulado a lo largo de varias décadas en las que los campesinos solicitaron tierras sin obtener respuesta alguna de las instituciones gubernamentales responsables del tema; y, 14 años para culminar los procedimientos de regularización de la tenencia ejidal de acuerdo con las nuevas disposiciones legales que eran condición obligada para darle contenido a la nueva legislación.

En suma, 20 años de reforma en los que no existe, en mi opinión, una evaluación seria por parte del gobierno federal para identificar los avances, pero en su caso los errores y los pendientes, y a partir de ellos reafirmar o redefinir los objetivos y rumbos de la política pública en materia agraria. En esa lógica, uno de los graves errores que se han cometido en el campo mexicano consiste en la

Ausencia de continuidad en la construcción de consensos al no sostener a lo largo del tiempo un esfuerzo sistemático tendiente a fortalecer el apoyo a las reformas iniciadas que incluya como ingrediente importante la capacidad para rectificar políticas, modificar instrumentos y matizar el ritmo de cambio. Los cambios institucionales para que sean duraderos requieren de un amplio proceso de consensos (Gordillo y Wagner, 2005, p. 24).

Como muchos procesos sociales, el de la nueva política agraria ha avanzado de manera desigual, con ritmos distintos y hasta con orientaciones contradictorias, quizá por eso no se cuenta con resultados evidentes, la participación de los actores sociales ha sido un factor importante en este proceso, más allá de que existía una propuesta gubernamental, éstos han sido determinantes en cómo se encuentra en la actualidad la política agraria. De acuerdo al análisis que he realizado, este proceso de construcción de la política agraria puede dividirse en cuatro etapas que trataré de exponer en el presente capítulo, las que están estrictamente relacionadas con el papel que han desempeñado las instituciones de gobierno responsables de la política agraria.

Modernización en el campo contra corporativismo agrario (1992-1994).

Como recordamos, la iniciativa hizo una crítica al papel que había jugado la burocracia agraria encargada de realizar el reparto de las tierras, señalándola de haber suplantado a los productores agrarios en sus

procesos productivos y organizativos, lo que indudablemente chocaba con la visión neoliberal y de mercado que demandaba actores libres dispuestos a competir en la arena democrática tanto en lo político y social como en lo económico. A pesar de este cuestionamiento, la intención oficial era que la misma burocracia inserta en la Secretaría de la Reforma Agraria fuera la encargada de llevar a cabo los trabajos tendientes a dar concreción a la propuesta, incluidos los de libertad y democracia, se creyó que aquellos que durante años fueron responsables de operar el control corporativo de los campesinos serían capaces de darles las herramientas para ejercer libremente sus decisiones.

Sin embargo, la propuesta surgida en la Cámara de Diputados, e incorporada a la reforma a petición de algunos diputados del PFCRN, de crear un órgano de procuración de justicia agraria, modificó la intención original por lo que la propia Constitución y luego la Ley Agraria dictaron la conformación de la Procuraduría Agraria, a la que se le asignó la tarea de realizar las acciones para materializar la reforma, no obstante los mismos instrumentos legales fueron omisos en establecer las funciones que desempeñaría la SRA, por lo que en los hechos coexistieron dos instituciones que representaban proyectos diferentes.

Es por ello, que a partir de la aprobación de la reforma constitucional se inicia una etapa que abarca hasta 1994 y culmina junto con el gobierno de Carlos Salinas, a la que denomino “Modernización en el campo contra corporativismo agrario”, la cual se caracterizó por la existencia y confrontación de dos modelos distintos de atender a los sujetos y los asuntos del campo, el primero, en ascenso, representado por la Procuraduría Agraria que se encontraba en proceso de construcción, y el segundo, jerárquicamente superior pero limitado en su futuro, representado por la Secretaría de la Reforma Agraria. Vale la pena personalizar los modelos para darnos una idea de los alcances de los mismos: el primero

encabezado por Arturo Warman Gryj, en tanto que el segundo lo encabezaba Víctor Cervera Pacheco.

La creación de una instancia de procuración de justicia agraria, estableció las bases para iniciar la construcción de nuevas formas en la relación entre los campesinos y el gobierno, seguramente el desarrollo de la reforma hubiera sido diferente si esa responsabilidad hubiera recaído en la SRA como era la intención original

se propone la creación de tribunales agrarios: ahí habrá justicia pronta y expedita. Pero no se dejará solo al campesino frente a éstos; precisamente *una de las nuevas funciones de la Secretaría de la Reforma Agraria será la de procurar justicia para los campesinos* ante los tribunales. La Secretaría va a permanecer. Tiene todavía mucho trabajo por delante para dictaminar los expedientes que turnará a los tribunales con objeto de llevar a cabo la concertación y la conciliación en el campo, de promover la organización campesina y de abatir el rezago (Salinas, 1991. El subrayado es mío).

Sin embargo, salvo la responsabilidad de integrar los expedientes para concluir el rezago agrario, las demás tareas le fueron encomendadas a la Procuraduría Agraria. El legislativo cometió un serio error al autorizar la conformación de una nueva institución de procuración agraria y no pronunciarse sobre el futuro de la SRA, en el contexto de la falta de materia de trabajo para esa secretaría. La salida natural a esa decisión de los diputados hubiera sido la desaparición o achicamiento de la SRA, pero no ocurrió así, tal vez para bien, puesto que si el legislativo se hubiera pronunciado en ese sentido, muy probablemente las estructuras de campo de la secretaría se habrían integrado a la nueva institución de procuración de justicia, lo que indudablemente habría tenido repercusiones en el proceso de construcción de la nueva relación entre campesinos y gobierno. Esa omisión ha generado confusiones respecto a los alcances reales de la secretaría, por ejemplo el Banco Mundial en su análisis sobre la reforma constitucional, elaborado en el año 2000 señalaba que: “Debido a los

severos recortes presupuestales que ha experimentado la SRA, una gran cantidad de las tareas que tiene asignadas por ley fueron asumidas por otras instituciones, principalmente la PA y Sedesol” (Banco Mundial, 2001, p. 63).

La realidad es que la Ley Agraria no le asignó atribuciones ni le señaló tareas a la SRA, salvo las referidas en los artículos transitorios tercero y octavo, para concluir los asuntos relativos a la solicitud de tierras, bosques y aguas, es decir, los del rezago agrario, así como la de notificar a las Colonias Agrícolas y Ganaderas el derecho que tenían de continuar con el mismo régimen de propiedad o bien optar por la adquisición del dominio pleno.

Más adelante, los intentos desde el PAN (1997 y 2009) de desaparecer la SRA fueron siempre detenidos y abortados en el poder legislativo por la representación de izquierda, aunque esta defensa significara ir contra la esencia de la reforma y con ello se le restara fuerza al planteamiento más progresista de la propuesta. Finalmente, muchos años después este asunto de la existencia de una secretaría sin materia de trabajo se ha “resuelto” con el nuevo gobierno federal que encabeza Enrique Peña Nieto, creo que no de la mejor manera, conjuntando los temas del desarrollo agrario con los del desarrollo urbano en la recientemente creada Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la que será cabeza de las instituciones agrupadas en el sector agrario, las que en su momento tendrán que optar por proteger los intereses de los ejidatarios dueños de la tierra que se incorpore o con posibilidades de incorporarse al crecimiento urbano, o los de los habitantes de las ciudades que demandan viviendas a bajos precios, cuyos gestores indirectos e involuntarios son los desarrolladores inmobiliarios que buscan tierra a precios de regalo.

La omisión de los legisladores tuvo consecuencias, en el campo no sólo no se logró la coordinación, sino que más bien se generó una confrontación

constante entre las estructuras operativas de las dos instituciones más importantes del sector agrario: la Secretaría de la Reforma Agraria y la Procuraduría Agraria. Esa lucha no era otra cosa que la expresión de los dos proyectos agrarios prevalecientes. Aunque en todos los documentos oficiales de la época, y los que se han derivado con posterioridad, relativos al Procede, se ha señalado que la SRA era la responsable de coordinar los trabajos del programa, la realidad es que, en los primeros años, el Procede y la misma PA no contaron con el apoyo decidido de la secretaría y que la PA diseñó y ejecutó el programa, con apoyo del INEGI y del RAN, buscando la autonomía respecto de la SRA.

Esta secretaría fue, durante muchos años, organizada y estructurada no sólo para llevar a cabo el reparto agrario, sino también para establecer y decidir sobre los derechos agrarios para el usufructo de la tierra al interior de los núcleos agrarios. El reparto de la tierra y el otorgamiento y privación de derechos individuales, sirvieron para mantener el control corporativo de los campesinos. Por ello, durante muchos años el Partido Revolucionario Institucional logró contar con el voto y el respaldo del medio rural, la SRA más que la Confederación Nacional Campesina, fue la verdadera instancia articuladora y organizadora del apoyo de la población rural hacia ese partido.

Por lo tanto, la presencia de una nueva institución de procuración de justicia para los campesinos, que impulsaba los principios de libertad y democracia como inherentes a la vida y organización interna de los ejidos y comunidades, que pretendía llevar a cabo acciones de capacitación en materia de derechos agrarios, que promovía acciones para lograr la transparencia de los procesos de elección de los representantes ejidales y comunales, evitando la reelección de éstos, lo que iniciaba la destrucción de los cacicazgos ejidales y del control corporativo, representaba un serio riesgo para el proyecto que denominamos corporativismo agrario.

Durante 1992, primer año de la reforma, la presencia de la PA en el medio rural fue prácticamente inexistente, la institución inició un proceso de capacitación, evaluación, selección y contratación de personal de campo (visitadores agrarios) hacia el último cuatrimestre del año, en tanto que en el nivel central se realizaba la propuesta de la estructura directiva, normativa y administrativa de la institución, y el diseño y planeación de los programas a desarrollar para dar cumplimiento a las atribuciones que le habían sido encomendadas, particularmente el relativo a la regularización de la tenencia de la tierra y la certificación de derechos ejidales, el Procede, que serviría como base para lograr la concreción de los postulados de la reforma constitucional.

Por su parte la SRA, durante ese mismo año, continuó con una presencia constante en los núcleos ejidales y comunales, brindando información sobre la reforma del artículo 27 constitucional, no siempre precisa, lo que ocasionalmente generó el rechazo de aquellos hacia la nueva institución agraria.

Sin embargo, a partir de 1993 el posicionamiento de la PA fue relativamente rápido, en buena medida por el despliegue regional que hizo a lo largo del país mediante el establecimiento de 121 oficinas y por el hecho de llevar a los núcleos agrarios una oferta concreta de trabajo que consistía en la realización de las tareas para el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos sobre la tierra. Durante ese año el personal de campo de la PA visitó prácticamente la totalidad de los ejidos y comunidades para informarles de las funciones y atribuciones de la institución, de los cambios más importantes estipulados en la ley, mismos que modificaban la relación que debían sostener con el gobierno y de la propuesta de regularización de sus tierras, tareas que le permitieron iniciar los trabajos de regularización mediante la incorporación al Procede de 7,759 ejidos, por lo que el 6 de enero de 1994 se realizó la entrega de los

primeros 185 mil certificados y títulos en beneficio de 86,166 sujetos agrarios de todo el país, que amparaban la propiedad de 1.1 millones de hectáreas pertenecientes a 1,268 ejidos. Estos avances junto a los obtenidos durante 1994, consolidaron a la institución y demostraron la viabilidad de la regularización de las tierras ejidales, por ello el presidente Salinas durante su último informe de gobierno señaló que al terminar su administración más de 15 mil ejidos ya se habían incorporado al Procede por decisión democrática de sus asambleas y se habían regularizado 7.5 millones de hectáreas mediante la entrega de 1.25 millones de certificados y títulos (Salinas, 2006, p. 396).

La prioridad que se le dio al Procede por constituir el instrumento que materializaba la reforma, mediante la entrega de los certificados que reconocían la propiedad colectiva e individual de los ejidatarios, generó que la PA se dedicara, casi de manera exclusiva, a la ejecución de los trabajos de este programa. Más de 90% de los recursos humanos y financieros de la institución se destinaron al Procede.

En ese sentido, considero que la PA cometió algunos errores en la definición de sus políticas institucionales. Si bien es cierto que los responsables del diseño del Procede tenían la intención de contar con una estructura operativa especializada e independiente, alejada de las demás actividades que la institución debía llevar a cabo en materia de justicia agraria, de capacitación, de conciliación, de representación jurídica y de organización social, ello no fue posible. De tal suerte que al volcarse la institución hacia el Procede, las otras funciones quedaron subsumidas y se dificultó la realización de acciones para la promoción del desarrollo agrario integral. Los visitadores agrarios se convirtieron en “expertos” sobre la regularización de las tierras pero fueron incapaces de allegarse otras herramientas para impulsar la capacitación, la organización y demás tareas que coadyuvaran con los campesinos para mejorar sus condiciones de

vida, aunque también, hay que señalarlo, en el marco del Procede coadyuvaron en la resolución de muchos conflictos por límites y de derechos individuales y colectivos.

Cada visitador agrario era responsable de atender y dar servicios en promedio a 30 ejidos o comunidades y como las actividades del programa de certificación eran diversas para lograr la regularización de un núcleo agrario, toda vez que el Procede era prioritario, al concluir los trabajos de este programa en un ejido, el visitador agrario tenía que enfocarse en otros ejidos para continuar aportando resultados a las metas del programa, por lo que se dejaron de lado otras tareas.

La existencia de un equipo especializado al interior de la PA para la atención exclusiva de los trabajos del Procede, y otro para la realización de las demás tareas responsabilidad de la institución, hubiera permitido que los ejidos certificados fueran atendidos para impulsar y llevar a cabo otras acciones que promovieran el desarrollo agrario; sin embargo, al no contarse con este modelo organizativo en la PA, lo que ocurrió fue que la institución perdió presencia en los núcleos certificados, situación que implicó que además de no apoyarles en los procesos organizativos cualitativamente superiores, se iniciara un proceso de desactualización de los derechos individuales, y su consecuente reflejo registral, ante la falta de asesoría institucional y el desconocimiento por parte de los ejidatarios de los nuevos criterios, establecidos en la ley, que normaban la vida de los ejidos.

A menos que se tomen medidas específicas, para garantizar el mantenimiento y la actualización de la información registral, generada a través del Procede, las transacciones informales de la tierra socavarán el valor de la información y de los certificados generados a través del proceso (Banco Mundial, 2001, p. XII).

A pesar de los errores y desviaciones, podríamos concluir que en esta primera etapa de la reforma constitucional el proyecto democratizador del

campo logró asentarse en la vida rural del país al menos en las cuestiones relativas a la tenencia agraria.

Durante los tres primeros años de la reforma se establecieron las bases para llevar a cabo la transformación institucional del sector agrario. Esta consistía en la consolidación de tres instituciones (PA, RAN y tribunales agrarios), que en conjunto ahora llevan a cabo las funciones que durante años había concentrado la SRA, con lo que la desaparición de ésta podría ocurrir sin que el Estado dejara de atender la cuestión agraria. Esta posibilidad que para algunos constituía la real convicción de democratizar la organización social agraria, para otros era un principio ideológico que se traducía en victoria o derrota política.

Consolidación del proyecto modernizador (1995-1998).

En diciembre de 1994 asumió la presidencia del país Ernesto Zedillo, quien al arranque de su gobierno hizo tres nombramientos en su gabinete que modificaría antes de transcurridos los primeros dos meses de su gobierno. Nombró a Arturo Warman, uno de los diseñadores de los cambios constitucionales en materia agraria y cabeza del modelo modernizador y democratizador del campo, como Secretario de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; a Miguel Limón Rojas, como Secretario de la Reforma Agraria y a Fausto Alzati, como Secretario de Educación Pública. Los cambios fueron consecuencia, al parecer, de la decisión de este último de renunciar a la SEP, al hacerse público el hecho de que no contaba con el grado de doctor que se atribuía haber alcanzado en alguna institución educativa extranjera, por lo que en su lugar nombró a Limón Rojas, lo que generó el espacio en la SRA, sin embargo quedará la duda de porque el presidente Zedillo realizó el otro cambio en su gabinete, lo correcto hubiera

sido que Warman se mantuviera en la Sagadr y propusiera en la SRA un funcionario afín con el objetivo de darle continuidad al modelo arrancado en 1992.

De acuerdo a los avances que se habían obtenido durante los tres primeros años de la reforma constitucional, resultaba lógico que se encomendara a Arturo Warman la atención de los asuntos productivos en el campo, pues como recordamos uno de los objetivos de la reforma consistía en elevar la productividad y ampliar la frontera agrícola para mejorar las condiciones de vida de la población rural, y eso sólo podía lograrse desde la institución responsable de diseñar y operar las políticas públicas y los programas dirigidos al sector primario. De hecho, desde su posición como Procurador Agrario, Warman ya había participado en el diseño de esos programas como en el caso del Procampo, que pretendía dirigir los subsidios públicos al sector de manera más equitativa entre los grandes y pequeños productores agrícolas. Sin embargo, en contraparte, retirar a Arturo Warman del sector agrario y nombrar como Procurador Agrario a Dante Delgado, quien no contaba con los antecedentes en la materia, llevaba implícita la posibilidad de que se interrumpieran las acciones para la consolidación del modelo modernizador, y así fue al menos durante el primer año de la administración de Ernesto Zedillo.

El integrar nuevamente a Arturo Warman al sector agrario en enero de 1995, ahora al frente de la SRA, fue paradójico e insuficiente para que desde esa posición pudiera encabezar y continuar la construcción que tres años antes se había propuesto desde la PA. Paradójico, porque en la visión de Warman sobre el campo la SRA no tenía cabida (Zorrilla, 2003, p.20), e insuficiente, porque el nuevo procurador agrario no reconoció la autoría y el liderazgo de su antecesor para la consolidación del nuevo modelo agrario y por lo tanto entró en competencia con el ahora titular de la SRA.

En el arranque de 1995 la falta de coordinación y apoyo entre la SRA y la PA continuaba como en los años previos. Ante este escenario, que podía alargarse a lo largo del sexenio, y seguramente muy a su pesar, Warman impulsó un proceso de revitalización de la SRA al crearse en julio de 1995 el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, como órgano desconcentrado de la secretaría, al que se le encomendaron acciones de capacitación y organización agrarias para el impulso de las actividades productivas, con la justificación de que la PA estaba inmersa en su totalidad en la ejecución de las acciones del Procede.

En el discurso oficial se empezó a hablar de una segunda etapa de la Reforma Agraria, en la que sobre la base de la seguridad jurídica sobre la propiedad se impulsaría el desarrollo productivo del campo, durante la presentación del Programa Sectorial Agrario 1995-2000 el presidente Zedillo señalaba

Hoy, con la propiedad de ejidos y comunidades en manos de los campesinos, estamos iniciando una nueva etapa de la Reforma Agraria. Esta nueva etapa será la de la superación de la pobreza y alcanzar también el bienestar social. Esta nueva etapa de la Reforma Agraria de elevación de la productividad, de una mayor producción que dé mejores ingresos a quienes trabajan la tierra (Zedillo, 1996, p.158).

Ante el nuevo ímpetu que al parecer se le imprimiría a la SRA, de acuerdo con el reglamento interior de julio de 1995, Dante Delgado declaró el 3 de agosto del mismo año que

El Dr. Ernesto Zedillo ha propuesto consolidar una nueva etapa de la Reforma Agraria...lo anterior implica, como establece el Plan Nacional de Desarrollo, la necesidad de "transformar las instituciones y los programas de apoyo al campo"...en atención a lo anterior, *nos proponemos llevar a cabo una serie de programas, que parten de las atribuciones establecidas en la Ley Agraria...pretendemos procurar justicia agraria en una doble vertiente: preservar la legalidad en el campo y contribuir al desarrollo efectivo de las mujeres y hombres*

que de él viven, tal como lo ha instruido el Presidente de la Republica (Delgado, 1995, pp. 166-168. El subrayado es mío).

Y remataba en su discurso de disputa por el papel que jugarían las instituciones del sector agrario en el campo

a partir de las funciones y atribuciones que la legislación agraria impone a nuestra Institución, el proceso de nuestro trabajo se inicia con el establecimiento de contacto con los sujetos agrarios, los núcleos campesinos y sus organizaciones para conocer, captar y diagnosticar las demandas, los problemas y las expectativas, a fin de canalizarlas a las instancias que les den solución, otorgando simultáneamente la certeza jurídica en las diferentes formas de propiedad. A partir de ello, estaremos en condiciones de promover la organización y la reglamentación para la autogestión y los apoyos indispensables para su integración en los diferentes programas institucionales que ofrezcan los tres niveles de gobierno, con los cuales, desde luego, se deben establecer las mejores relaciones de coordinación (Delgado, 1995, p. 168. El subrayado es mío).

Dante Delgado no tendría tiempo para comprobar que a pesar de contar con la razón, la PA no tenía la capacidad real para realizar ambas tareas, al finalizar 1995 dejaría de ser Procurador Agrario; por su parte a Arturo Warman se le facilitaría la consolidación del modelo modernizador al proponer al presidente Zedillo, en 1996, que se nombrara como Procurador Agrario a Froylán Hernández Lara, uno de sus principales operadores cuando aquel estuvo al frente de la PA.

A finales de 1997 en el marco de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008, en la Cámara de Diputados se vivió una rebelión panista ante el hecho de que el PRI nuevamente, como en 1988, no contaba con la mayoría, pues sólo había alcanzado integrar a 239 diputados al Congreso, por lo que la aprobación del presupuesto se dificultaba en caso de no lograr alcanzar los acuerdos y apoyos de la oposición. La principal condición que estableció la bancada panista, para avalar el presupuesto, fue la desaparición de la SRA, no por tener la claridad de que esa institución había cumplido sus objetivos y no

era viable con la nueva propuesta emanada de la reforma constitucional, sino por cuestiones ideológicas, las que habían expresado los representantes del PAN durante la discusión de la reforma años atrás, y que se han referido en el capítulo anterior.

El gobierno de Zedillo, en principio, concedió la petición del panismo, sin embargo la oposición de izquierda en la Cámara no estuvo de acuerdo. Por ello se tuvo que llegar a un punto intermedio en el que ambas oposiciones, de derecha e izquierda, dieran su aval al presupuesto. La SRA no desaparecería, pero sufriría un recorte de más de la mitad de su personal, que afectaría fundamentalmente a la estructura que durante más de dos años se había estado preparando para realizar las acciones vinculadas con la capacitación, la organización y el desarrollo productivo, misma que se había conformado en el INDA. La desaparición de este instituto ocurrió a pesar de que el Programa Sectorial Agrario 1995-2000 resaltaba el papel del mismo, y de que el propio Zedillo, durante el discurso de presentación del programa, había señalado que en el marco de la modernización institucional se

contempla la consolidación del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario como organismo al servicio de los campesinos. Conforme a las demandas de las organizaciones, el Instituto desarrollará tareas de organización y capacitación encaminadas a promover el desarrollo integral de los núcleos agrarios (Zedillo, 1996, p. 161).

El INDA le hizo entrega del banco de información y de los documentos soporte de los trabajos que había realizado desde su creación y hasta 1997 a la PA, la que debería darle continuidad a las tareas de capacitación y organización. Hubiese sido deseable que la estructura de campo que se había conformado en ese periodo, o una parte de ella a partir de una evaluación de desempeño, se integrara a la nueva institución agraria de procuración de justicia para que se fortaleciera y diera continuidad al trabajo en los ejidos certificados por el Procede. Pero no ocurrió así.

Nuevamente se volvía al cauce original del modelo modernizador, fortalecer las nuevas instituciones agrarias para facilitar el cierre de la SRA. Lo lamentable fue que la PA, como lo he señalado, no estaba lista para asumir estas responsabilidades, puesto que seguía concentrada en los trabajos de regularización de la propiedad por medio del Procede.

El PAN se colgó otra medalla, como lo hizo durante la discusión de la reforma en 1991, tanto representó para ese partido político esa decisión que años después, ya convertido en gobierno, lo seguiría alardeando al señalar que

El 29 de diciembre de 1997, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que aprobó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1998, estableciendo en su artículo Décimo Transitorio, que esta Secretaría, en congruencia con los avances logrados en el cumplimiento de sus funciones, debería compactar su estructura a fin de reducir el gasto (Secretaría de la Reforma Agraria, 2001, p. 6).

Por otro lado, en el Programa Sectorial Agrario 2001-2006, publicado en febrero de 2002, se sostenía que

Es importante señalar que el Sector se redimensionó nuevamente en 1998, buscando la simplificación y agilización de procedimientos y la utilización racional de los recursos disponibles. La plantilla de personal del Sector se redujo en un 61%, circunstancia que pone de manifiesto la productividad laboral y administrativa del mismo, pues con elementos significativamente menores, se atiende el despacho de un volumen de asuntos que cuantitativamente se mantiene estable y que cualitativamente es de mayor complicación, pues se trata en muchos casos de los problemas no resueltos en su momento por su complejidad intrínseca (Secretaría de la Reforma Agraria, 2002, p. 66-67).

Los planteamientos anteriores son imprecisos, puesto que los ajustes realmente no implicaron una reducción del gasto ya que a partir del año 2000 los incrementos presupuestales al sector fueron evidentes, y por otro lado, porque la reducción de personal no fue del sector agrario sino de la SRA, en 1998 ninguna institución del sector agrario disminuyó su plantilla

de personal, por el contrario es posible que la hayan incrementado, por algún motivo se trataba de “maquillar” las acciones que fueron promovidas por la bancada del PAN en el poder legislativo y los resultados que arrojaron.

Con el control de todas las instituciones del sector agrario desde 1996, y hasta abril de 1999, momento en que fue relevado del cargo de titular de la SRA, Arturo Warman llevó a cabo las acciones para darle continuidad al proceso iniciado en 1992 y lograr la consolidación del modelo modernizador en el campo mexicano. El discurso del presidente Zedillo en enero de 1999 durante la ceremonia conmemorativa de la Promulgación de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, refleja de alguna manera el momento que se vivía en relación con los avances de la reforma constitucional de 1992, en ese evento se refirió a la necesidad de atender los aspectos de capacitación y organización de los productores rurales para aprovechar mejor la propiedad que se había certificado y usarla como palanca para mejorar los niveles de bienestar de la población rural, les dijo a los comisariados ejidales, que se habían reunido para discutir los temas y asuntos relevantes que se identificaban hacia el futuro, una vez que se había concluido con la certificación de las tierras ejidales, que

Los felicito por la realización de talleres regionales -como los que se acaban de llevar a cabo- pues nadie puede sustituir su participación y su intervención directa para lograr que los esfuerzos de todos fructifiquen, para lograr que los programas cumplan en efecto sus metas, para lograr que todos cumplamos plenamente nuestras responsabilidades. Les reitero que sus recomendaciones serán atendidas y, con este propósito, instruyo a los funcionarios responsables de cada área, para que las estudien con cuidado, y en la medida de que las circunstancias lo vayan permitiendo, las apliquen. De este modo, compañeros comisariados ejidales, seguiremos construyendo juntos la política agraria y agropecuaria que requiere nuestro presente y también nuestro futuro. Para esto, es

muy importante que sigamos trabajando en todos los programas, para llegar a las metas que nos hemos propuesto (Zedillo, 1999).

¿Volver al pasado? (1999-2000).

En abril de 1999 Eduardo Robledo Rincón, sustituyó a Arturo Warman como Secretario de la Reforma Agraria. Con los antecedentes de haber ocupado puestos en la CNC de su entidad y en el PRI estatal y nacional, su llegada a la SRA no tenía una explicación lógica, se sustituía al funcionario público mejor informado sobre la reforma constitucional, y responsable de impulsar los cambios para la modernización en el campo, por otro que había vivido el sector agrario en los tiempos del control corporativo de los núcleos agrarios. La única explicación que parece natural está asociada a aspectos eminentemente políticos.

Zedillo había caminado en la orientación de democratizar las instituciones, siendo tolerante con la posibilidad de compartir los espacios de poder con la oposición, seguramente por no ser un político priista tradicional sino perteneciente a la corriente tecnócrata del PRI y presionado ante las circunstancias políticas en que había asumido el gobierno federal: el levantamiento armado en Chiapas del EZLN; el asesinato del candidato presidencial del PRI Luis Donaldo Colosio; y el rompimiento y confrontación con el ex presidente Carlos Salinas de Gortari; las que lo obligaron a buscar puentes con la oposición política, a quienes incluso les ofreció posiciones dentro del gabinete presidencial, para garantizar la gobernabilidad. Sin embargo, ante las evidencias que existían en 1999 de la posibilidad de que el PAN se pudiera alzar con la victoria en las elecciones presidenciales del año 2000, es muy probable que en una reflexión estrictamente personal, a Zedillo no le haya gustado la posibilidad

de convertirse en el presidente priista que perdiera el poder ejecutivo federal y lo entregara a la oposición, después de que su partido llevara gobernando al país 70 años, razón por la cual tuvo que explorar acciones para impedir ese escenario. Como se ha dicho en otro lugar, la SRA y la CNC, en menor medida, durante muchos años mantuvieron el control político de los campesinos, particularmente de ejidatarios y comuneros, para beneficiar al PRI en los procesos electorales, garantizando el voto verde proveniente de las zonas rurales del país. Retomar esa estrategia para salvar la elección del 2000 no hubiera sido posible con Arturo Warman como titular de la SRA, era necesario sustituirlo con un hombre de tradición partidista y que conociera el modelo corporativo que durante muchos años existió en el sector rural. Quizá también por ello el presupuesto del sector agrario aumentó en 260 millones de pesos en el año 2000, que en términos porcentuales significaba 18.5% más que en 1999.

Si el razonamiento anterior fue cierto y puesto en práctica, lo que se puede concluir es que la semilla democrática en el medio rural ya había germinado, que el modelo modernizador se había arraigado de alguna manera en el campo, razón por la cual las elecciones presidenciales en el 2000 se las arrebató el PAN al gobierno priista, con el apoyo de una sociedad que se había cansado de las promesas oficiales y de 20 años de crisis que habían ampliado los niveles de pobreza y marginación y hecho más evidentes las diferencias sociales, reflejadas en la desaparición de la “clase media” que la sociedad mexicana había conocido en las décadas de los sesenta y setenta.

En el último año y medio de la política agraria del gobierno zedillista en el que Robledo Rincón estuvo al frente, se hicieron dos ajustes que tuvieron consecuencias posteriores. El primero tiene que ver con la incorporación de una estrategia para generar los mecanismos que hicieran posible la incorporación de tierras ejidales al desarrollo urbano, que fue el tema

central del mensaje que Zedillo dirigió a los ejidatarios y presidentes municipales reunidos en Veracruz el 6 de enero de 2000, en el marco del aniversario de la Ley Agraria de 1915, mensaje que tenía una orientación totalmente distinta al que pronunciara un año antes en el mismo tipo de evento. Ahora se planteó la legitimidad de que los ejidos y ejidatarios se beneficiaran de la plusvalía que la tierra colindante a las zonas urbanas producía, haciéndolo de manera ordenada en el marco de las leyes respectivas, mediante la constitución de inmobiliarias ejidales.

Sabemos que aunque los derechos de asociación para el aprovechamiento urbano de la tierra son reconocidos por la ley, son pocos todavía quienes los han empezado a aprovechar. Sé que 105 de los Presidentes municipales aquí presentes tienen la voluntad de llegar a acuerdos con ejidos que poseen tierras susceptibles de incorporarse al desarrollo urbano, a fin de constituir inmobiliarias ejidales. Instruyo a los Secretarios de Reforma Agraria, de Desarrollo Social y a la Secretaria de Medio Ambiente, para que, respetando la voluntad de ejidos y municipios, se aplique un Programa de Organización y Capacitación que respalde la integración de las inmobiliarias ejidales (Zedillo, 2000).

A pesar de ese compromiso presidencial, trece años después la realidad sigue igual: crecimiento desordenado de las zonas urbanas, incorporación ilegal de tierras ejidales al crecimiento urbano y poco beneficio para los dueños de la tierra.

Hasta ese momento las acciones que desarrollaba la PA en la atención de los ejidatarios no generaba, a éstos, beneficios económicos, por lo que la posibilidad de acciones de corrupción por parte de los visitantes agrarios era mínima, pero esa circunstancia empezó a cambiar a partir de ese momento en que se manda el mensaje de la posibilidad de llevar a cabo tratos agrarios para incorporar tierras al desarrollo urbano, proceso que evidentemente generaba beneficios a los dueños de la tierra y a los particulares interesados, por lo que en muchos casos fueron los visitantes agrarios los que estuvieron entre ambos para facilitar dichas operaciones.

El otro elemento, fue el referente a los compromisos que se firmaron con las organizaciones campesinas para la culminación del rezago agrario, los llamados Acuerdos Agrarios, en los que cada organización campesina presentó la lista de asuntos pendientes de solicitud de tierras que no habían sido instaurados oficialmente antes del 6 de enero de 1992, por lo que se acordó que se les diera un tratamiento por la vía de las acciones productivas. Si bien en el periodo 1996-1998 la mayoría de los asuntos revisados fueron desechados por la ausencia de los grupos solicitantes o por el desinterés de éstos por acceder a un proyecto productivo, proceso que encabezó el desaparecido INDA, las organizaciones presionaron al nuevo secretario para que los asuntos planteados en el Acuerdo Agrario se atendieran sustituyendo a los grupos solicitantes, solicitud a la que se accedió, generándose una gran presión de recursos para su atención y fortaleciendo nuevamente a las organizaciones campesinas que habían estado acotadas durante la gestión de Arturo Warman, y que hasta ese momento no habían encontrado los mecanismos para mantenerse como instancias representativas de los productores rurales.

Este modelo clientelar de atención a las organizaciones campesinas fue la herencia que Robledo dejó a las administraciones panistas, y que éstas aceptaron de muy buena gana puesto que implicaba el manejo de recursos crecientes y de manera discrecional con fines no siempre claros. Al respecto, es ilustrativo el señalamiento que Julio Scherer asienta, en uno de sus últimos trabajos, de acuerdo con los relatos que le hizo Manuel Espino, ex dirigente nacional del PAN, en el sentido de que la SRA utilizó dos programas de gobierno denominados Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (Fappa) y Programa de la Mujer en el Sector Agrario (Promusag), para canalizar recursos al PAN (Scherer, 2012, pp. 26-31).

El desconcierto de los gobiernos de la alternancia (2001-2012).

El triunfo del PAN en las elecciones presidenciales del año 2000, tomó por sorpresa al candidato ganador Vicente Fox, particularmente en lo que a la integración de su gabinete se refiere, puesto que en su partido no se contaba con cuadros experimentados para cubrir las diversas carteras, razón por la cual se utilizó el servicio de asesores externos dedicados a la búsqueda de talentos, quienes hicieron diferentes recomendaciones al presidente electo.

Al frente de la SRA se nombró a María Teresa Herrera Tello, una experimentada abogada, pero que no contaba con experiencia en la materia que debía atender, característica común a otros miembros del gabinete. Esta circunstancia de desconocer el ámbito agrario, tanto en lo normativo como en lo institucional, dificultó a la funcionaria la definición no sólo de las políticas públicas y programa de trabajo del sector sino de la integración de su propio equipo de trabajo. Para resolver esta dificultad contó con las orientaciones que le brindaron por un lado Arturo Warman y, por otro, Eduardo Robledo y Joaquín Contreras Cantú. La secretaria entrevistó a varios ex funcionarios del sector agrario en la época que lo encabezó el Dr. Warman, con el fin de valorar su reincorporación al mismo. Al final de las consultas optó por las orientaciones de Contreras Cantú, quien se había integrado en 1999 al sector agrario y seguía en funciones como Titular del Registro Agrario Nacional. Esta decisión marcó indudablemente la definición de la política agraria del nuevo gobierno. La tónica del trabajo en el sector fue similar a la del cierre de la administración zedillista: concluir la regularización de las tierras ejidales a través del Procede que sólo había alcanzado un avance del 70% de los núcleos agrarios y el 55% de la superficie en el año 2000; y, por otro lado, ampliar los espacios y canalizar recursos, por la vía productiva, a las

organizaciones campesinas que habían suscrito Acuerdos Agrarios con el gobierno federal y que durante la administración de Robledo Rincón habían logrado la sustitución de los grupos en función del número de asuntos acordados.

Respecto a este último punto, en el primer informe de labores del sector, en 2001, se reconoce que por primera vez la SHCP había otorgado recursos por 100 millones de pesos para constituir el Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos de las Organizaciones Agrarias, con el que se financiarían los proyectos productivos presentados por las organizaciones. Por segundo año consecutivo la SRA lograba un incremento importante de su presupuesto que ahora representaba el 11.7% más en comparación con el año 2000. Esa tendencia ya no cambió, por lo que en el periodo al que nos estamos refiriendo en el presente apartado el presupuesto del sector agrario, básicamente ejercido por la SRA, pasó de 1,855 millones de pesos en 2001 a 5,707 millones de pesos en 2012, es decir que el incremento fue de 207%, algo incomprensible para una secretaría que se había intentado desaparecer en el año 1997 por parte del partido político que ahora encabezaba al gobierno federal.

Es muy probable que las decisiones de Herrera Tello y las acciones y programas que impulsó también hayan sido influenciados por la evaluación que realizó el Banco Mundial en el año 2000, en la que, entre otras, llegó a las siguientes conclusiones:

- 1) Que las funciones de la SRA estaban asociadas a los temas de “regularización y administración de terrenos nacionales; coordinación interinstitucional; y, contribución al desarrollo agrario”.
- 2) Que en materia de coordinación interinstitucional “la SRA ha coordinado algunos trabajos del Procede, pero su papel en la conformación de una amplia agenda para el sector agrario ha sido muy limitado”.

3) Que en materia de desarrollo agrario “también ha tenido sus limitaciones, debido principalmente a los recortes presupuestales, pues las partidas previstas por la legislación para mejorar el funcionamiento de los mercados de tierras nunca estuvieron disponibles”.

4) Que como consecuencia de los recortes presupuestales que sufrió la SRA “una gran cantidad de las tareas que tiene asignadas por ley fueron asumidas por otras instituciones, principalmente la PA y Sedesol”, por lo que se debe “permitir que la SRA conduzca la formulación de las políticas agrarias”.

5) Y que “mas por omisión que como parte de un proyecto y debido a los recortes presupuestales de la SRA, la PA ha asumido un papel preponderante en la coordinación de las instituciones que participan en la operación del Procede” (Banco Mundial, 2001, pp. 62-64).

Indudablemente la evaluación recogió en buena medida las orientaciones, opiniones y sugerencias que la administración de Robledo Rincón expresó, por lo que me parece que no provee conclusiones certeras, de hecho a lo largo del documento hay otras imprecisiones, entre las que destacan el tratar de identificar y demostrar cuales fueron los beneficio económicos que el Procede les generaba a los ejidatarios, para justificar su continuidad, cuando no fue esa la motivación que le dio origen al programa; o proponer la simplificación de los requisitos para la adopción del dominio pleno en ejidos conurbados; así como proponer que la legislación civil, y no la agraria, atendiera los asuntos relativos a la sucesión de derechos en materia de propiedad social. En resumen, ante la falta de conocimientos sobre los antecedentes y recorrido de la reforma constitucional, tanto de los evaluadores como de los nuevos funcionarios agrarios, el Banco Mundial expresó conclusiones imprecisas o incorrectas.

Más adelante, en el gobierno del cambio, los responsables de la política agraria sin conocer los antecedentes y el proceso de la reforma, ni la

realidad agraria, hicieron que la necesidad y la tentación del poder se convirtieran en programas de gobierno.

En 2003 se nombró a Florencio Salazar Adame, titular de la SRA en sustitución de Herrera Tello, otro secretario sin conocimiento del tema agrario, lo que no le impidió, con apoyo de las organizaciones campesinas representadas en la Cámara de Diputados, ser el responsable de lograr los mayores incrementos de presupuesto al sector, lo que ocurrió en el año 2005 cuando los recursos asignados ascendieron a 4,856 millones de pesos, 2,050 millones más que en el año anterior, lo que representó un incremento del 73%. Lo importante era contar con presupuesto público independientemente de que las acciones que se desarrollaban contaran, o no, con justificación alguna. La SRA se convirtió en la fuente de financiamiento fácil para las organizaciones campesinas, que en un modelo clientelar constituían grupos de “productores” por doquier para solicitar financiamiento para proyectos productivos. Sin haberlo planeado la SRA estaba realizando funciones que le correspondían a otras instituciones públicas. Las organizaciones campesinas se volvieron aliadas y amigas del sector agrario, puesto que sus nuevas autoridades si escuchaban a los campesinos, si eran sensibles a los problemas del campo y en consecuencia si atendían sus demandas, canalizando recursos para la activación productiva. Ese apoyo y colaboración de las organizaciones campesinas hacia el sector agrario se prolongó a lo largo de la administración de Felipe Calderón.

Después de declarar la conclusión del Procede en 2006, la PA puso en marcha en 2008 el Programa de Fomento a la Inversión en la Propiedad Rural, al cual me referiré más adelante, con el objetivo de fomentar la asociación entre ejidatarios e inversionistas privados, sin que haya tenido resultados significativos.

Esta fue, en resumen, la dinámica que llevaron los dos gobiernos de la alternancia, que pocos resultados favorables arrojaron a los productores rurales. Movimientos como “*El campo no aguanta más*”, durante el gobierno de Vicente Fox, o la “Campaña Nacional en Defensa de la Soberanía Alimentaria y por la Reactivación del Campo *Sin maíz no hay país y sin frijol tampoco*”, durante el gobierno de Felipe Calderón, que cuestionaron en lo general el modelo de la política agropecuaria, que demandaron la renegociación del TLCAN en materia agropecuaria, que exigieron revertir los cambios del artículo 27 constitucional, y que demandaron mejorar las condiciones de vida de la población rural y abatir la pobreza, no tuvieron ningún impacto en las políticas agrarias, si acaso fueron catalizadores para que el modelo del desconcierto se mantuviera a lo largo de 12 años, aunque a cambio recibieron recursos fáciles, pero ineficientes, para el impulso productivo.

En 2003, poco antes de fallecer, el Dr. Arturo Warman señalaba, como diagnóstico preliminar que desafortunadamente se mantiene como realidad, que

El sistema de apoyos y subsidios públicos al sector rural, la otra faz de la reforma constitucional, quedó a medio camino entre la inercia y la reforma. En la misma situación quedó la reforma institucional. La reforma constitucional creó instituciones como los Tribunales Agrarios, la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional, pero al igual que la mayoría de las instituciones de promoción y fomento, las inercias persistieron. El sistema de financiamiento público rural, que técnicamente estaba en quiebra, fue desmantelado para ser reorganizado posteriormente, este proceso aún no ha culminado. El aparato institucional y su burocracia no han seguido el ritmo de las nuevas normas legales ni se han adaptado al espíritu de la reforma. Persiste un centralismo de carácter autoritario y paternalista (Warman, 2003, p. 94).

El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede).

A lo largo de este capítulo se ha mencionado en innumerables ocasiones al Procede, señalándolo como el programa más importante que se impulsó en el sector agrario a raíz de la reforma constitucional, razón por la cual durante 15 años se le destinaron la mayoría de los esfuerzos institucionales del sector agrario, por ello en el presente apartado se hará una breve exposición del mismo y de los resultados que arrojó en el marco de la nueva política agraria.

Uno de los objetivos de la reforma consistía en que los ejidatarios y comuneros dejaran de ser usufructuarios de la tierra y se convirtieran en dueños de la misma, conservando las características como propiedad social, evitando así quedar a expensas de las decisiones de la burocracia agraria, de la SRA, la que durante muchos años había tenido facultades para otorgar y privar de sus derechos de usufructo sobre la parcela a cualquier productor que “contraviniera” las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Reforma Agraria. El Procede se instituyó como programa público para darle concreción, exclusivamente, a este objetivo, no se proponía otros fines, ni económicos, ni productivos, ni de impulso a los tratos agrarios, ni de resolución de conflictos, aunque al garantizar la propiedad de las parcelas individuales a cada ejidatario y la propiedad del polígono ejidal al núcleo de población en su conjunto, se alcanzaban algunos de esos resultados.

Aunque no era un objetivo del Procede, la certificación parcelaria que realiza éste en favor de los ejidatarios, si es condición obligada para que en un segundo momento el dueño de la parcela pueda optar por eliminar la condición de propiedad social que conserva ésta y transformarla a

propiedad privada, mediante la adopción del dominio pleno sobre la misma, siempre y cuando la asamblea ejidal lo autorice.

La fundamentación legal del programa se encuentra en el Capítulo II de la Ley Agraria, particularmente en el artículo 56, disposiciones que fueron traducidas a un programa que diera como resultado su cabal cumplimiento. Sin la realización del Procede, es imposible que cualquier otra disposición prevista en la Ley Agraria pueda concretarse, la misma impartición de justicia por parte de los tribunales agrarios queda limitada. No obstante esa circunstancia, el programa se puso en operación con carácter voluntario, por lo que no se obligó a los núcleos agrarios a que se incorporaran al mismo, razón por la cual a julio de 2012 aún no se habían llevado a cabo los trabajos del Procede en 2,295 núcleos, que representan el 7.2% del total nacional.

La tarea de la regularización y certificación de los núcleos agrarios no era sencilla. El compromiso consistía en realizar la medición de la mitad del territorio nacional y reconocer los derechos de 3.5 millones de mexicanos dueños de esa superficie, todas las administraciones federales fueron optimistas y se propusieron llevar a cabo la misión, sin embargo fueron necesarios 14 años de trabajo para que, en 2006, la PA, el RAN y el INEGI, dieran por concluido oficialmente el programa aunque ello no implicó que la totalidad de los núcleos agrarios fueran regularizados. Los avances que se obtuvieron al cierre del programa fueron los siguientes:

28,454 ejidos regularizados que representaban 91.3% del total; 93.1 millones de hectáreas regularizadas que representaban 91.7% del total; y, 88.6 millones de hectáreas certificadas que representaban 87.8% de la superficie de propiedad social. Los ejidos y comunidades que no se certificaron hasta ese momento ascendían a la cifra de 2,421 (Procuraduría Agraria, 2009, p.195).

Por ello, a partir de 2007 se inició un nuevo programa denominado Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar, mediante el cual se

continuó dando respaldo a los ejidos y comunidades que solicitaran la regularización de sus tierras.

El Procede promovió la participación de los ejidatarios en el marco de libertad y democracia que proponía el nuevo modelo agrario. Para certificar un ejido fue necesario que la asamblea ejidal se reuniera al menos en tres ocasiones para tomar las decisiones sobre la delimitación del tipo de tierras y de la asignación de derechos individuales; también fue necesario que los miembros del ejido realizaran un recorrido en el perímetro de las tierras, para lo cual la PA estaba obligada a convocar a los propietarios privados o sociales colindantes para que las partes expresaran su anuencia y acuerdo respecto a los límites y colindancias de las propiedades, y de igual manera se hizo hacia el interior en cada una de las parcelas, con el fin de resolver los conflictos existentes y evitar que se presentaran nuevas confrontaciones. Si por alguna circunstancia, la asamblea acordaba acciones que resultaran en agravio de algún sujeto, éste siempre contaría con la posibilidad de impugnar dichas decisiones, aunque hayan sido acordadas por la mayoría, ante los tribunales agrarios, los que están obligados a resolver las controversias con estricto apego a la ley.

De acuerdo con la información que se proporciona en la página web del Registro Agrario Nacional, a julio de 2012, los avances de la certificación a nivel nacional son los siguientes: 29,542 núcleos agrarios certificados que constituyen el 92.8% del total, en tanto que 2,295 no han realizado ninguna acción de regularización; la superficie regularizada asciende a 94.4 millones de hectáreas, en tanto que la certificada es de 90.1 millones de hectáreas; las personas beneficiadas son 4'732,380 las que guardan diferentes categorías como ejidatarios, posesionarios o vecinos del núcleo de población dueños de solares urbanos, las que en su conjunto han recibido 10.1 millones de documentos que se dividen en certificados parcelarios, certificados de derechos de uso común o títulos de solar

urbano. De la superficie total, aproximadamente el 33% corresponde a tierras parceladas, el 66% a tierras de uso común y el 1% a asentamientos humanos.

Si se comparan los últimos porcentajes contra los datos que históricamente señalaban que hasta antes de la reforma de 1992, tres cuartas partes de la tierra eran de uso común y una cuarta parte era tierra parcelada, lo que incluso fue sostenido por Carlos Salinas para negar la desaparición del ejido como consecuencia de la reforma, se puede concluir que durante la regularización de las tierras muchas asambleas ejidales reconocieron el parcelamiento económico que ya existía o bien llevaron a cabo parcelamientos inexistentes que disminuyeron las tierras de uso común. Sin embargo, toda vez que aún no se ha regularizado una superficie aproximada de 10 millones de hectáreas y que la mayoría de éstas corresponde a comunidades, y en menor medida a ejidos, las que cuentan frecuentemente con mayores superficies de uso común y mínima superficie parcelada, también puede concluirse que la superficie de uso común que fue reconocida como parcelas en el marco del Procede fue de alrededor de 5% del total nacional. Para mayor comprensión de estos datos consúltese el cuadro 3 en el siguiente capítulo.

Detengámonos un momento para revisar, desde el aspecto legal, porque ocurre el parcelamiento de las tierras de uso común que en principio no debiera suceder, puesto que la existencia de éstas garantizaba la protección y permanencia del ejido, como se señalaba en la iniciativa de reforma constitucional. En la Ley Agraria no se garantizó dicha protección a las tierras de uso común, puesto que el artículo 56 del ordenamiento establece que la asamblea de cada núcleo agrario "...podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de éstas, reconocer el parcelamiento económico o de hecho o regularizar la tenencia de los posesionarios o de quienes carezcan de los

certificados correspondientes. Consecuentemente, la asamblea podrá destinarlas al asentamiento humano, al uso común o parcelarlas en favor de los ejidatarios.”

Este párrafo de la ley describe claramente las condiciones que guardaban los ejidos y comunidades al momento de aprobarse la reforma, puesto que ningún núcleo de acuerdo con la Ley Federal de Reforma Agraria, que se derogó, había efectuado un parcelamiento formal en virtud de que los ejidatarios sólo contaban con el derecho de usufructo de la parcela y podían perderla si no cumplían con los requisitos que se les establecía para conservarla. El Procede fue el instrumento para que las asambleas de ejidatarios o comuneros realizaran ese primer acto legal por medio del cual decidieron el destino de sus tierras de acuerdo con los tres tipos que establece la legislación: asentamiento humano, uso común y parcelas. No se garantizó una protección plena del ejido, como lo dijo Salinas en su discurso, porque de acuerdo con el referido artículo 56, las tierras de uso común deben calificarse como “no formalmente parceladas” por lo que la asamblea puede cambiar su destino y convertirlas en parceladas o para el asentamiento humano en cualquier momento, salvo que sean áreas identificadas como bosques o selvas tropicales, como lo limita el artículo 59 del mismo ordenamiento. Si efectivamente se quería proteger la permanencia de las tierras de uso común, la ley debió establecer claramente que una vez identificada y destinada la tierra como de uso común, con las formalidades establecidas por el artículo 56, ya no sería posible modificar su destino y en todo caso prever un procedimiento de excepción para proceder en ese sentido.

No obstante que el Procede fue oficialmente concluido en 2006, entre ese año y 2012, la regularización y certificación de los núcleos agrarios siguió avanzando, por lo que en ese lapso se regularizaron 1,088 ejidos y 1.3 millones de hectáreas más, en tanto que la certificación de tierras creció en

1.5 millones de hectáreas, estos avances ocurrieron, y seguirán ocurriendo, ante la evaluación que hacen los ejidatarios de las ventajas y desventajas que conlleva contar con la regularización de sus tierras.

Indudablemente que el Procede también cuenta con resistencias y rechazos de algunos sectores campesinos, la uniformidad social es imposible. La mayoría de las críticas al programa se asocian a que constituye el primer paso para privatizar la tierra, por ello el rechazo a la regularización. Contra lo que se pensó, la privatización de la tierra no ha ocurrido en la magnitud que algunos supusieron. Con cifras del RAN, a julio de 2012, se habían acordado acciones de dominio pleno en 4,271 ejidos, que representan el 14.4% de los regularizados por Procede, que autorizaron a 129,344 ejidatarios que constituyen solo 3.6% de los sujetos agrarios reconocidos, sobre una superficie de 2.7 millones de hectáreas las que representan el 9.2% de las tierras parceladas previamente regularizadas. Ver cuadro 1.

Respecto a estos datos es conveniente hacer dos precisiones. Primera, que la adopción del dominio pleno no significa estrictamente que la parcela se enajene y tampoco que quien lo adopte deje de ser ejidatario y pertenecer al ejido. Un ejidatario puede conservar derechos sobre las tierras de uso común del ejido y tener propiedad plena sobre su parcela. Es deseable que se hagan estudios de caso sobre este fenómeno.

Cuadro 1. Dominio pleno por entidad federativa a julio de 2012

	Ejidos			Superficie		
	Certificados	Dominio pleno	%	Certificada	Titulada	%
Total nacional	29,542	4,271	14.4	90'107,451	2'697,606	3.0
Aguascalientes	184	110	59.8	256,639	28,175	11.0
Baja California	230	118	51.3	5'542,242	730,032	13.2
BCS	97	57	58.8	4'948,883	111,635	2.2
Campeche	368	29	7.9	2'675,648	26,582	1.0
Coahuila	872	218	25.0	6'396,391	392,461	6.1

Colima	166	93	56.0	304,648	19,575	6.4
Chiapas	2,495	51	2.0	3'097,965	7,024	0.2
Chihuahua	954	94	9.8	9'959,609	234,925	2.3
Distrito Federal	6	1	16.6	1,973	105	5.3
Durango	1,103	152	13.8	7'806,377	63,461	0.8
Guanajuato	1,474	433	29.3	1'127,494	49,732	4.4
Guerrero	1,187	52	4.4	4'023,880	10,377	0.2
Hidalgo	1,081	111	10.3	827,226	21,445	2.6
Jalisco	1,371	286	20.9	2'638,382	52,065	2.0
México	1,135	128	11.3	872,029	15,491	1.8
Michoacán	1,764	250	14.2	2'402,928	21,629	0.9
Morelos	214	44	20.6	275,822	4,690	1.7
Nayarit	362	77	21.3	1'697,616	25,063	1.5
Nuevo León	591	139	23.5	1'781,476	131,679	7.4
Oaxaca	1,207	75	6.2	4'216,159	5,653	0.1
Puebla	1,091	185	16.9	1'253,253	18,133	1.4
Querétaro	369	159	43.1	523,816	26,165	5.0
Quintana Roo	276	8	2.9	2'710,430	35,743	1.3
SLP	1,355	117	8.6	3'753,228	22,651	0.6
Sinaloa	1,283	223	17.4	3'736,430	66,211	1.8
Sonora	961	162	16.8	5'574,931	308,654	5.5
Tabasco	775	152	19.6	1'018,829	32,605	3.2
Tamaulipas	1,336	189	14.1	2'320,259	104,945	4.5
Tlaxcala	241	71	29.4	185,122	9,313	5.0
Veracruz	3,543	369	10.4	2'602,982	65,390	2.5
Yucatán	710	89	12.5	2'172,537	47,188	2.2
Zacatecas	741	29	3.9	3'402,248	8,810	0.2

Elaborado con base en datos del Registro Agrario Nacional que aparecen en su página web, ver (<http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/informacion-estadistica/avances-de-certificacion-historicca>).

Segunda, que 1.9 millones de hectáreas, de las 2.7 sobre las que se ha adoptado el dominio pleno, se localizan en los estados de la franja fronteriza norte del país, las que representan el 70% del total, por lo que quizá el fenómeno de conversión de tierras ejidales a propiedad privada esté asociado no sólo a factores económicos sino también a consideraciones culturales.

En resumen, podemos sostener que las reformas constitucionales y el Procede sólo han generado las condiciones para que el 3% de la propiedad

social se convierta en propiedad privada, lo que no significa que dicha superficie haya sido enajenada en favor de particulares; que este proceso continuará sucediendo por lo que hay una responsabilidad del Estado y de las organizaciones representativas de los campesinos de brindarles asesoría para que las decisiones que tomen los ejidatarios se realicen con la mayor información, buscando que las mismas se conviertan en beneficios propios y no de terceros.

V. A manera de evaluación de resultados.

¿Son más favorables las condiciones que tiene el campo mexicano en la actualidad, transcurridos 20 años de la reforma del artículo 27 constitucional? ¿Se alcanzaron los objetivos señalados en la justificación de la Iniciativa de Decreto para reformar el 27 constitucional que propuso el Poder Ejecutivo?

Si se hicieran estas dos preguntas a los diversos actores involucrados en el ámbito rural, seguramente serían respondidas de manera negativa por la gran mayoría. En el cuadro 2 se sintetizan los objetivos de la reforma, extraídos tanto de la exposición de motivos de la iniciativa de decreto para la reforma constitucional como del documento conceptual expuesto por el presidente Salinas, “Diez puntos para dar libertad y justicia al campo mexicano”, con el objetivo de que se puedan observar agrupados los planteamientos esenciales y en consecuencia tener una respuesta integral a las preguntas formuladas en el inicio de este apartado.

Adicionalmente al contenido del cuadro 2, los documentos contenían otros pronunciamientos de carácter coyuntural que pudieron ser atendidos en ese momento como son los que se referían a la creación de los tribunales agrarios para mejorar el acceso a la justicia; los incrementos presupuestales para el campo durante 1992 en el Presupuesto de Egresos de la Federación; el incremento de subsidios a los seguros agrícolas; y, la atención de la cartera vencida de los productores.

Se han realizado algunos intentos de evaluar los resultados de la reforma y creo que, en general, la opinión que se desprende de los mismos es que hasta el momento no se han logrado concretar los objetivos y metas que se propuso.

Cuadro 2. Objetivos de la reforma al artículo 27 constitucional

Iniciativa de decreto de la reforma al artículo 27 constitucional	Diez puntos para dar libertad y justicia al campo mexicano
Libertad de decisión	Libertad de decisión
Libertad para administrar sus recursos	Libertad para administrar sus recursos
Participación democrática	Participación democrática
	Capacitación campesina
Crecimiento sostenido	
Mayor inversión	Mayor inversión y capitalización
	Ampliar la inversión pública
	Facilitar la inversión privada
Acceso a crédito	Mayores créditos
	Autorizar y facilitar la asociación
Combate al minifundio	Combate al minifundio
	Incremento de producción y productividad
	Uso de nuevas tecnologías
Acceso a insumos competitivos, de calidad	
	Ampliación de la frontera agrícola
Combatir pobreza y marginación	Proporcionar bienestar
	Mayor empleo
Organización para la producción	
	Industrializar y exportar la producción
Sistemas de comercialización modernos	Mejores medios de comercialización
	Creación del Fonaes como instancia para el apoyo de proyectos productivos

Libertad de decisión y participación democrática.

Me referiré primero a los objetivos de libertad y democracia, que si bien son difíciles de traducir a variables económicas, cuantificables y mensurables, que reflejen la mejoría de las condiciones de vida de los ejidatarios y

comuneros, fueron fundamentales para que algunos partidos políticos y organizaciones campesinas avalaran el proyecto de reforma; postulados que en la lógica oficial resultaban importantes en virtud de que ellos permitirían a los núcleos agrarios contar con la capacidad para analizar, discutir, acordar e impulsar las transformaciones económicas y organizativas para el fomento de las actividades productivas.

Efectivamente, hasta antes de la reforma de 1992, los ejidatarios, en su condición de poseedores de la tierra estuvieron a expensas de las directrices que desde las instancias públicas responsables del control de la tenencia ejidal les establecieron, no sólo en los aspectos productivos sino también en lo concerniente a los temas políticos, sociales y económicos en general. A partir de la reforma, los núcleos agrarios se han convertido en espacios más democráticos en los que la participación de sus integrantes se ha incrementado en el ejercicio de sus libertades para la administración de sus recursos, lo que también ha incrementado las contradicciones y conflictos internos.

Al respecto Escalante señala que

En términos generales, las reformas a la Ley Agraria liberan al ejidatario de las transacciones jurídicas y sociales que trababan las transacciones con la tierra, así como de las instancias burocráticas tradicionales que ejercían el control sobre aspectos esenciales de la organización social y las controversias agrarias. En el ámbito de su organización ejidal, la nueva legislación ha reducido el control discrecional que sobre los asuntos económicos, sociales y políticos podía ejercer el Comisario Ejidal, para derivar beneficios personales. Ahora, la asamblea general de los ejidatarios es una instancia con mayor autonomía y capacidad de decisión, aunque sujeta a los tribunales agrarios como última instancia sobre cuestiones de tenencia de la tierra (Escalante, 2001, p. 34).

Sin embargo el ejercicio de sus libertades ha enfrentado al menos dos obstáculos importantes. El primero consiste en la falta de capacitación a los productores sobre sus propios derechos, para que ejerzan éstos con

soberanía e independencia, lo que ha implicado una nueva forma de intervención y control por parte de las instancias responsables de procurar justicia que se han convertido, en muchas ocasiones, en sustitutas de las decisiones de las asambleas. Haberle quitado a las autoridades agrarias el control de la vida interna del ejido y transferirlo a los propios ejidatarios, tanto individual como colectivamente, sin proporcionarles los instrumentos de capacitación que les generaran las competencias para desenvolverse en el nuevo modelo agrario y en la nueva relación con el Estado y sus autoridades, dejó a ejidatarios y comuneros en cierto estado de indefensión y de incapacidad para ejercer plenamente sus derechos y libertades para garantizar la justicia que la propia reforma propuso. Hasta el momento estas condiciones representan una severa debilidad en el medio rural.

El segundo obstáculo se refiere al desconocimiento generalizado de la sociedad sobre el modelo agrario, de las facultades y derechos con que cuentan los núcleos agrarios respecto a su propiedad. En este ámbito resalta la posición que asumen la mayoría de las autoridades en los tres niveles de gobierno que se han convertido en una especie de contracorriente, en el sentido de que no han dado valor pleno a la libertad de decisión con que cuentan los propietarios sociales sobre sus recursos naturales y a la facultad para asociarse y hacer negocios o de realizar tratos agrarios que redunden en beneficio de las comunidades. A los ejidos se les sigue considerando proveedores de tierra barata para el crecimiento urbano, el desarrollo industrial y la instalación de infraestructura pública, pero no se les ve como potenciales socios para el impulso de proyectos de inversión. En esta lógica, autoridades y particulares buscan adquirir sus tierras a precios bajos amparados en los conceptos del bien común y la utilidad pública y con tales criterios se impulsa la subordinación de la libertad y capacidad que tienen los ejidatarios para administrar y definir el destino de sus recursos. El Estado les otorgó a los ejidos y comunidades la

propiedad sobre la tierra, y hoy, casi siempre, al mismo Estado y a las autoridades gubernamentales, les incomoda el ejercicio de la titularidad de la tenencia por lo que les niega y sabotea el derecho a ejercer esa propiedad.

Si nos detenemos un momento y pensamos en el conflicto que se vivió en el ejido San Mateo Atenco del Estado de México en los años 2003 y 2004, por la posible construcción de un aeropuerto, veremos este modelo de comportamiento de la autoridad: negarle a los ejidatarios el derecho y la libertad para decidir sobre el uso y administración de sus recursos.

El gobierno federal decidió que se construiría un aeropuerto en propiedad de un ejido sin consultarle su opinión al respecto, como no se le consideró al ejido como un potencial socio sino como proveedor de tierra, se les ofreció el ridículo precio de cinco pesos por metro cuadrado para que entregaran a la federación una buena parte del patrimonio ejidal, cuando la asamblea ejidal acordó no vender la tierra, y los vecindados avalaron tal decisión, el gobierno emprendió acciones de presión y descalificación, lo que afianzó y radicalizó la posición de los dueños de la tierra; ante esto el gobierno modificó su oferta y pasó de la oferta original a 50 pesos por metro cuadrado, pero era demasiado tarde, así como se rechazó la propuesta de \$50,000.00 por hectárea también se rechazó la de \$500,000.00, y de ahí derivó un conflicto social en el que se expresó la violencia y el enfrentamiento físico entre la población y el gobierno, nadie ganó: no hubo construcción de aeropuerto, el ejido conserva sus tierras pero seguramente las condiciones de vida de la comunidad no han mejorado sustancialmente en los años que han transcurrido desde el suceso. Esa actitud y actuación del gobierno federal se dio a pesar de que la SRA en su informe de labores de 2001 señalaba que uno de sus objetivos en materia de desarrollo agrario y desarrollo urbano era: "Propiciar que los sujetos agrarios titulares de derechos en superficies

colindantes o inmersas en las zonas de crecimiento urbano, se beneficien de la plusvalía de su tierra.” (Secretaría de la Reforma Agraria, 2001, p.10). Al parecer el objetivo institucional se les olvidó o quedó subordinado a los intereses económicos de otros actores.

Y la pregunta obligada que debe hacerse es: ¿Cuál hubiera sido la posición de la asamblea ejidal de San Mateo Atenco si se les hubiera ofrecido ser socios de la empresa, pública o privada, dueña de la terminal aérea? En el modelo de tenencia anterior a la reforma, cuando los ejidatarios sólo eran poseesionarios de la tierra, el asunto hubiera sido sencillo, promover la expropiación de la superficie por fines de utilidad pública, entregarles una ridícula liquidación por la tierra expropiada y, en el mejor de los casos, entregarles otra superficie con vocación “agrícola” a 100 o más kilómetros de distancia, seguramente en otra entidad federativa. Pero hacer así las cosas es ir contracorriente del esquema acordado a partir de 1992. Las autoridades se encuentran atrapadas entre el cumplimiento de las normas y la obtención de resultados inmediatos, y comúnmente dan prioridad a la segunda opción.

Aunque la Procuraduría Agraria reporta que entre 2008 y 2012 se formalizaron 3,778 proyectos entre ejidatarios e inversionistas privados en los que participan 389,412 ejidatarios o comuneros, que involucran poco más de un millón de hectáreas y ofrecerán beneficios por 15,048 millones de pesos a aquellos (Procuraduría Agraria, 2012, p. 15), el ejercicio de la libertad de decidir la administración de las tierras por parte de los campesinos no ha sido sencillo ni fácil. Existen casos emblemáticos que así lo demuestran y que han sido del conocimiento nacional, pero si se hiciera un seguimiento de la prensa local en las entidades federativas se encontrarían múltiples noticias de como se vulnera ese derecho que la reforma constitucional de 1992 les brindó a los ejidatarios.

También la realidad nos da muestras que existen ejidos y ejidatarios dispuestos a enajenar sus tierras ante ofertas económicas deslumbrantes en función de las condiciones de pobreza que viven. La necesidad económica y la ausencia de capacidades para determinar el momento y las condiciones más benéficas de la enajenación de la propiedad, han motivado una buena parte de esas decisiones. Detengámonos otra vez para ejemplificar. En 1994, sólo dos años después de la reforma constitucional, el ejido Santa María Tonanzintla, ubicado en San Andrés Cholula en el estado de Puebla, adoptó el dominio pleno y enajenó sus tierras al Gobierno del Estado para crear una reserva territorial. Obtuvieron 28 pesos por metro cuadrado, 280 mil pesos por hectárea, algunos ejidatarios eran dueños de más de cinco hectáreas, por lo que los recursos que les ofrecieron por sus tierras eran muy significativos, la producción obtenida en esas tierras durante todos los años en que las usufructuaron, traducida en recursos económicos, quedaron muy lejos de lo que obtuvieron en una sola exhibición por la venta. En esas tierras, que posteriormente el gobierno vendió a los particulares, se construyó, entre otras obras, el fraccionamiento residencial más lujoso de la ciudad y se inició la venta de lotes en dólares, que traducidos a moneda nacional equivalían a 2,000 pesos por metro cuadrado, 70 veces más de lo que recibieron los ejidatarios. Y la pregunta obligada es ¿por qué el gobierno no se asoció con los ejidatarios o los asesoró para constituir una inmobiliaria ejidal que ampliara sus beneficios? Seguramente, como señala Warman, por

la débil representación plural y democrática de la sociedad rural...La clase política nacional esta remota, distante y desinteresada, mal informada sobre el campo; es capaz de asumir las versiones más extremas o disparatadas para procesarlas en función de sus propios intereses inmediatos de poder. Los partidos y las burocracias políticas urbanas no quieren representar al campo sino dirigirlo,

sumarlo a sus proyectos. Están dispuestos a conceder o adoptar demandas particulares, que no les importan o que confunden con demandas profundas y mayoritarias, a cambio del apoyo y el voto rurales. Salvo con objetivos tácticos, el campo, su gente y sus problemas, no están adecuadamente incluidos en la arena política nacional, ni en sus agendas y prioridades. La distancia de la clase política respecto al campo la hace vulnerable a errores, o peor, a frivolidades (Warman, 2001, p. 227).

No obstante los obstáculos que se perciben, no pueden negarse los avances que existen en la sociedad rural en materia de democracia, libertad y participación, la anulación del control burocrático sobre los ejidos y la seguridad de la propiedad sobre la tierra son sin duda aspectos que permiten a los ejidatarios y comuneros la toma de decisiones y la asunción de posiciones, con elementos reflexivos y críticos, en torno a los asuntos sociales y políticos de su entorno. En las elecciones presidenciales de 2000, en las que el partido del gobierno perdió, no hay duda que una parte importante de zonas rurales en las que tradicionalmente el PRI había mantenido el control político, modificó el sentido de su votación, este hecho no hubiera ocurrido sin la reforma del artículo 27 constitucional ocho años atrás.

Sobre los aspectos de democracia, libertad y justicia que estamos abordando es necesario señalar que en la evaluación de las reformas constitucionales realizada por el Banco Mundial, con apoyo de las instituciones públicas del sector agrario, se reconoce y señala que los cambios legales impulsaron

el fortalecimiento de la autonomía de los ejidos, de tal forma que fueran capaces de elegir libremente, entre otras cuestiones, su régimen de derechos de propiedad. Además de delimitar los órganos ejidales y establecer un marco de procedimientos generales, la legislación reconoció la personalidad jurídica de los ejidos y la capacidad de la asamblea de ejidatarios de decidir, de manera autónoma, el manejo de los asuntos internos (Banco Mundial, 2001, p. IX).

Sin embargo, a pesar de ese reconocimiento, la evaluación no se refiere en ningún momento a los avances logrados en esos aspectos, quizá porque esos objetivos de la reforma se ven como secundarios a pesar de ser, en mi opinión, los más relevantes.

Inversión y crédito para la capitalización del campo.

Pasemos a otro de los objetivos que se propuso la reforma, el de la inversión y acceso al crédito para lograr la capitalización del campo. La seguridad en la tenencia de la tierra se esgrimió como factor que detonaría la inversión privada así como la de los ejidatarios, quienes contarían con créditos que se ampliarían al contar los productores con las garantías para acceder a aquellos. Este proceso se facilitaría gracias a la capacidad de asociación con que ahora cuentan los ejidatarios, los que podrían hacerlo entre sí, con los particulares y con el Estado, permitiendo todo ello la capitalización del campo que sería acompañada por la inversión pública que tendría tendencias crecientes.

El primer elemento que puede afirmarse categóricamente sin necesidad de buscar el sustento de alguna investigación académica o algún documento oficial, es que la inversión privada en el campo no ocurrió como se esperaba y menos en asociación con los ejidatarios, los inversionistas privados han volteado al campo, en el mejor de los casos, para hacerse en propiedad de tierras que han adoptado el dominio pleno, o que ellos promueven a que se adopte, las que comúnmente no tienen como objeto de explotación un fin agropecuario, sino industrial, turístico o inmobiliario. Si la inversión hubiese ocurrido como se pensó, las condiciones de equipamiento e infraestructura en el campo, particularmente en los ejidos,

hubieran mejorado, reflejándose en más equipos para la producción y mayor infraestructura productiva, sin embargo no ocurrió así.

De acuerdo con una evaluación que, sobre las reformas al artículo 27 constitucional, realizó el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, en 2008, sobre la base de la información generada por el VII Censo Agrícola-Ganadero de 1991, el VIII Censo Ejidal de 2001 y el IX Censo Ejidal de 2007

tampoco se alcanzó el propósito de capitalizar a los ejidos y comunidades. En estos 16 años disminuyó la superficie de labor, el número de bordos para abrevadero, la existencia de tractores, el equipamiento ganadero y el número de bodegas por núcleo agrario. En el 2008, por su rezago tecnológico, la propiedad “social” enfrenta mayores dificultades para competir que en 1991 (CEDRSSA, 2008, p. 20).¹²

Respecto al equipamiento y las instalaciones para almacenamiento, el estudio señala que en el lapso que va de 1991 a 2007

11,906 ejidos y comunidades dejaron de tener tractores propios; 5,396 trilladoras, 4,156 equipos o instalaciones de baño garrapaticida, 2,955 equipos o instalaciones de ordeña, 469 equipos o instalaciones de nave para aves y 615 equipos o instalaciones de

¹² Aprovecho la mención de este análisis, que se realizó sobre la base de la información proporcionada por los censos agrícolas y ejidales, para señalar que si bien estos acervos de información son muy valiosos, también enfrentan problemas que se derivan de los criterios metodológicos para el levantamiento de información, por lo que en ocasiones debemos proceder con cautela. La información que registran los censos es la que estrictamente proporcionan los informantes, no está sujeta a la valoración o apreciación personal de quien levanta la información. En los casos del censo de población, en el que una persona, que generalmente forma parte de la familia, puede proporcionar la información de la vivienda y de sus ocupantes, el nivel de certeza de la información es muy alto, sin embargo no ocurre lo mismo en los censos ejidales, en los que el informante, generalmente un integrante del comisariado ejidal, debe referir los datos de la actividad productiva del ejido en su conjunto. Tan sólo un ejemplo para justificar la anterior afirmación. Según el IX Censo Ejidal de 2007, el número de ejidos que habían adoptado el dominio pleno sobre sus tierras era de 5,914 con una superficie de 4'658,849 hectáreas, de éstas 403,448 correspondían a Quintana Roo, sin embargo la superficie parcelada, que es sobre la cual puede adoptarse el dominio pleno, que reporta el censo para esa entidad federativa es de 254,683 hectáreas, casi 150 mil hectáreas menos. Este error se confirma al consultar los datos del Registro Agrario Nacional en materia de dominio pleno que reporta, al 31 de julio de 2012, que los ejidos que optaron por este acuerdo representan 4,271, con una superficie de 2'697,606 hectáreas de las cuales corresponden a Quintana Roo 35,743, tan sólo 8.8% de las reportadas en el censo con adopción de dominio pleno.

nave para cerdos. Además, los núcleos agrarios con bordos para abrevadero disminuyeron de 8,545 a 7,833.

Los núcleos agrarios con bodegas disminuyeron 101; la cantidad de bodegas pasó de 7,957 a 7,451 y la superficie bajo este rubro se redujo en 4.6 millones de metros cuadrados. En muy pocos años se perdió gran parte de esta infraestructura, con lo que disminuyeron las posibilidades de que los ejidos y comunidades puedan darle valor agregado a su producción (CEDRSSA, 2008, pp. 21-22).

El Estado no realizó una propuesta de política pública para promover la inversión en el campo, en principio porque la propia reforma constitucional para materializarse debía, en primer término, clarificar los derechos de propiedad de los ejidatarios y comuneros, lo que fue atendido por las instituciones del sector agrario en dos frentes: por un lado, mediante la conclusión del rezago agrario que implicó la integración de los expedientes de solicitud de tierras para ponerlos en estado de resolución y turnarlos a los tribunales agrarios, tarea que realizó la SRA, y que le llevó poco más de 10 años de trabajo; y por otro lado, mediante la certificación de los derechos parcelarios y de uso común de ejidatarios y poseesionarios de los núcleos agrarios así como la titulación de solares urbanos de los habitantes de las zonas urbanas, tarea que culminó en 2006 con la regularización de 29,542 ejidos y comunidades del país, que representan 92.8% del total¹³, y que estuvo a cargo de la PA, del INEGI y del RAN, a través del Procede. Sólo al culminarse estas tareas se vislumbró la necesidad, y se estuvo en condiciones, de promover las acciones de fomento a la inversión para capitalizar el campo por lo que se puso en marcha el Programa de Fomento a la Inversión en la Propiedad Rural, a cargo de la Procuraduría Agraria, que a la fecha reporta algunos avances, pero que están lejos de constituir el ideal de ampliar la inversión para mejorar la producción agropecuaria que proponía la reforma. Según datos reportados a diciembre

¹³ Según cifras del Registro Agrario Nacional, al 31 de julio de 2012, ver: <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/informacion-estadistica/avances-de-certificacion-historicca>

de 2012 por ese programa, en los cinco años que lleva en operación se logró una inversión de 155,497 millones de pesos en 3,778 proyectos acordados entre productores sociales e inversionistas privados nacionales y extranjeros, de los cuales 2,776 proyectos son de carácter agropecuario o pesquero, con una inversión de 5,687 millones de pesos, que tan sólo representan el 3.65% de la inversión total reportada. En contraparte los proyectos de carácter industrial y minero sólo son 621, que constituyen 16.43% del total, pero concentran el 85.17% de la inversión equivalente a 132,452 millones de pesos (Procuraduría Agraria, 2012, p. 21).

Tampoco el programa logrará combatir la pobreza y marginación de los dueños de la tierra social que se han involucrado en estos contratos de asociación con los inversionistas privados, puesto que, de acuerdo con la información de que se dispone, el beneficio económico promedio total por ejidatario asciende a poco más de 38 mil pesos en periodos contractuales que van de 10 a 30 años, por lo que la utilidad anual promedio por productor oscila de \$1,300.00 a \$3,800.00. Ahora bien, si se considera la superficie comprometida en los proyectos, se observa que el promedio de utilidades que se obtienen por cada hectárea es de alrededor de 15 mil pesos, por lo que anualmente la utilidad que genera una hectárea oscila de 500 a 1,500 pesos (Procuraduría Agraria, 2012, p. 15).

Estos datos nos sirven para concluir que la inversión privada y la capacidad de asociación con que cuentan los ejidatarios, según los datos que declara el programa al que se hace alusión, no son suficientes para mejorar sus ingresos y en consecuencia sus condiciones de vida, puesto que hasta la fecha en que el 10% de los productores sociales han realizado tratos agrarios, que no les implica dejar de ser los dueños de la tierra, involucrando poco mas de 1% de la propiedad social, sólo han conseguido obtener utilidades que pueden ser calificadas de ridículas. Por otro lado debe agregarse que la inmensa mayoría de los contratos que se han

firmado son de arrendamiento y usufructo, lo que implica, en el primer caso, que el dueño de la tierra no se ha asociado con el inversionista y, en el segundo caso, que las tierras ejidales serán motivo de extracción de algún recurso natural con que cuentan. Solamente el 1.7% de los contratos son de asociación en participación, en los que la relación entre ejidatarios e inversionistas es como socios.

Sin embargo, el programa también reporta casos que resultan sorprendentes por los amplios beneficios que les representan a los ejidatarios involucrados, tanto que parecen irreales. Por ejemplo, el que se refiere al contrato de asociación en participación que se firmó al interior del ejido Miacatlán en el estado de Morelos para la producción de jitomate en invernadero, según el cual la empresa *Miacatlán, Tecnología Agropecuaria SPR de RL*, comprometió un beneficio de 46.5 millones de pesos por una parcela de tres hectáreas, perteneciente a un ejidatario, en un plazo de 25 años. Ello significa que ese ejidatario recibirá anualmente la cantidad de 1.86 millones de pesos de los que cada hectárea le genera la utilidad de 620 mil pesos, cantidad suficiente para comprar la hectárea de riego en muchos lugares del país y no sólo para rentarla anualmente.

En mi opinión, el Programa de Fomento a la Inversión en la Propiedad Rural, dista mucho de ser un instrumento eficaz que apoye los intereses de los productores sociales, por lo que en estricto sentido no es la respuesta adecuada para dar cumplimiento a los objetivos que se propuso la reforma constitucional para otorgar justicia y mejorar las condiciones de vida de los campesinos mexicanos.

En materia de crédito las cosas tampoco fueron satisfactorias, “En 1994, el crédito agrícola representó el 8.38% del crédito total del país y para el año 2000 descendió al 5.41%” (Juárez, 2006, p. 34). La crisis financiera de 1995 que dejó endeudada a la población y al país en su conjunto, impidió que la banca comercial otorgara créditos al sector productivo más débil de

la economía nacional, los pocos productores rurales que habían sido sujetos de crédito hasta ese momento, cayeron en cartera vencida y se convirtieron automáticamente en sujetos insolventes ante las instituciones crediticias. Por otro lado, la certificación de las tierras ejidales empezó a darse en el momento justo que inició la crisis, y la garantía de usufructo que podían otorgar los ejidatarios tampoco resultaba suficiente para los sistemas crediticios.

Como la adopción del dominio pleno depende de la culminación del proceso de certificación, el Procede aparecería como una condición necesaria para mejorar el acceso al crédito. Sin embargo, las restricciones que permanecen en la comercialización de la tierra que formalmente continua bajo el régimen ejidal, es decir que no han adoptado el dominio pleno, significan que el Procede puede ser una condición necesaria pero no suficiente para un mejor acceso a los mercados de crédito... la razón es que...solamente reconoce el usufructo de las parcelas agrícolas, algo que no puede ser una garantía atractiva para los acreedores formales. Si éste es el caso, el impacto de ambas en el acceso al crédito --las reformas legales y la puesta en marcha del Procede-- parece ser limitado (Banco Mundial, 2001, pp. 98-99).¹⁴

De acuerdo con un análisis realizado en la Cámara de Diputados sobre la asignación de crédito en materia agrícola durante el periodo 1994-2000, se puede sostener que el crédito público y comercial no lograrán resolver los problemas del campo puesto que no representan el volumen necesario para capitalizar el sector, en el documento se señala que

la política de asignación de crédito agrícola en México ha sido restrictiva durante los primeros siete años de vigencia del TLCAN, aunque es importante matizar esta afirmación, porque en términos monetarios siempre se orientaron montos crecientes de recursos al campo, sin embargo, su asignación es contraccionista con respecto

¹⁴ Hay que precisar respecto a este planteamiento, que el Procede no sólo reconoce a los ejidatarios el usufructo sobre las parcelas, eso ya existía antes de la reforma, reconoce la propiedad sobre la misma, pero la Ley Agraria sólo permite que el dueño de la parcela otorgue en garantía el usufructo de la misma, para evita que por la vía del crédito los ejidatarios pierdan su parcela. El documento del Banco Mundial contiene muchas imprecisiones sobre la reforma constitucional y sobre el Procede.

al crédito total y al PIB. Cuando se analizaron las fuentes de otorgamiento, se encontró que la banca comercial presta más recursos crediticios al campo mexicano que la banca de desarrollo (Cámara de Diputados, s/f, p.11).

Con datos contenidos en el mismo documento, se puede señalar que en el año 2000, FIRA otorgó créditos de avío por la cantidad de 6,162 millones de pesos en beneficio de 1.53 millones de productores para atender 6.16 millones de hectáreas, lo que representa haber otorgado créditos, en promedio, de 1,000 pesos por hectárea y 4,000 pesos por productor. Por su parte, en el mismo año, Banrural otorgó créditos por 4,281 millones de pesos, en beneficio de 457,652 productores para atender 1.84 millones de hectáreas, lo que significa que los montos promedio de crédito fueron de 2,300 pesos por hectárea y de 9,300 pesos por productor. Los créditos refaccionarios otorgados por FIRA y Banrural tampoco fueron de gran ayuda, como ejemplo el mismo estudio señala que

la compra de tractores disminuyó drásticamente, en 1994 se adquirieron 3,848 tractores, en el 2000 únicamente 1,727...en cuanto al mejoramiento y acondicionamiento de suelo agrícola, en 1994 se habilitaron 55 mil 983 hectáreas, en el 2000 disminuyeron a 13 mil 579 hectáreas (Cámara de Diputados, s/f, p.14).

En contraparte la banca comercial canalizó el 68% de los créditos agrícolas que representaron 37,200 millones de pesos a productores consolidados que contaban con las garantías que exige aquella, con lo que la desigualdad entre productores sociales y privados se ampliaba.

Para el año 2010 el monto del crédito al sector oscilaba alrededor de 90,000 millones de pesos, incremento que sólo reflejaba los ajustes inflacionarios, con la diferencia de que la participación de la banca de desarrollo se había incrementado dejando a la comercial con una participación de tan sólo 30% del total crediticio.

Un ejemplo muy claro de las políticas crediticias restrictivas e inequitativas que enfrenta el sector ejidal en nuestro país se puede observar si se

analiza el crédito otorgado por tipo de producto. Como sabemos, en México alrededor de dos millones de productores se dedican al cultivo del maíz, de los cuales el 54% lo hacen en predios de hasta dos hectáreas, es decir son los productores minifundistas, ejidales o privados, más débiles del sector agrícola y otro 21% lo hace en predios de entre dos y cinco hectáreas. Para esta cadena productiva del maíz, FIRA informó haber otorgado créditos en 1998 por 2,734 millones de pesos en beneficio de 656 mil productores y 2.2 millones de hectáreas, ello significa que otorgó crédito al 35% de los productores de maíz, entre los que se encontraban, al menos, 10% de minifundistas. En contraste, para el año 2006 los criterios crediticios cambiaron radicalmente, puesto que FIRA otorgó 6,760 millones de pesos, 147% más que en 1998, en apoyo de 101 mil productores, es decir tan sólo el 5% de los productores dedicados a este cultivo, para habilitar 1.06 millones de hectáreas, con lo que propiamente sólo se otorgó crédito a productores de 10 o más hectáreas, dejando de brindar apoyo a la totalidad de los productores minifundistas; el monto promedio de crédito por productor ascendió a \$66,930.00, monto que contrasta significativamente contra el promedio de \$4,167.00 otorgado en 1998 (Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, s/f, p. 62).

Los cambios empezaron a ocurrir en el año 2001, cuando llegó al gobierno federal el PAN, con esos nuevos criterios, la política de crédito además de restrictiva se ha hecho selectiva e inequitativa para apoyar sólo a medianos y grandes productores. Como puede observarse, las características del crédito en nuestro país no son adecuadas ni suficientes para lograr la capitalización del campo que permita alcanzar un crecimiento sostenido, como se propuso en la justificación de la reforma constitucional, por lo que sin lugar a dudas se puede sostener que no será el crédito el motor que impulse la transformación y mejora productivas del sector social.

Hoy el financiamiento público es muy limitado por sus montos o requisitos y permanece atado a una vieja concepción: se presta sólo para cubrir los costos directos de producción que se garantizan en primera instancia con la cosecha; al finalizar el ciclo, el deudor recibe en teoría la utilidad o la diferencia entre el costo y el precio de venta. El crédito a los productores campesinos tiene que superar esa vieja concepción y atadura para convertirse en un crédito flexible y de propósito general, no vinculado sólo a un producto sino al conjunto de la unidad con muchas y diversas actividades productivas (Warman, 2001, p. 239).

La propiedad minifundista.

Otra de las condiciones que enfrentaba el campo al iniciar la década de los 90 y que la reforma proponía combatir era el minifundio. Previamente a la reforma existía el consenso de que en nuestro país, en números redondos, existían 30,000 núcleos agrarios que beneficiaban a tres millones de ejidatarios con una superficie de 100 millones de hectáreas, de las cuales 25 millones correspondían a parcelas y 75 millones a tierras de uso común con algún tipo de vegetación para el pastoreo o bien con bosques y selvas. También se sabía que la mayoría de los ejidatarios y comuneros contaban con más de una parcela, a pesar de que las resoluciones presidenciales establecían la entrega de unidades de dotación compactas y del mismo tamaño para cada ejidatario: cuatro hectáreas de riego u ocho de temporal, de 1922 a 1941; seis de riego o 12 de temporal entre 1942 y 1945; y, 10 de riego o su equivalente en temporal a partir de 1946. Por diferentes circunstancias estos criterios de dotación de tierras nunca se cumplieron. Al permitirse los tratos agrarios sobre la tierra, se apostaba a que ésta circularía entre los miembros de los ejidos para conformar parcelas de mayor tamaño y compactas, con la posible disminución de ejidatarios

dueños de parcelas, este mecanismo iría combatiendo el minifundio y permitiría la mecanización de la producción para mejorar la productividad de las tierras. Bajo ese espíritu, el Procede no concibió las distintas fracciones de tierra, propiedad de un ejidatario, como una sola parcela sino que cada fracción fue concebida como parcela a efecto de permitir la circulación de la tierra.

Sin embargo este proceso de compactación no ha ocurrido, puesto que de acuerdo con la información de los avances de la certificación de ejidos realizada por el Procede hasta el año 2006, en que oficialmente se dieron por concluidos los trabajos de este programa público, como se observa en el cuadro 3, existían en el país 5'760,839 parcelas cuya superficie promedio es de 4.76 hectáreas, pero este tamaño parcelario promedio no refleja la realidad nacional puesto que la desigualdad por entidades federativas es enorme: en el extremo de mayor tamaño promedio se encuentran Baja California y Baja California Sur con 103.3 y 21.5 hectáreas respectivamente, y en el opuesto se ubican Estado de México e Hidalgo con 0.89 y 1.42 hectáreas respectivamente.

Cuadro 3. Información básica de los núcleos agrarios en México.

	1991 (1)	1991 (2)	2001 (3)	2006 (4)	2007 (5)	2008 (6)
Núcleos agrarios	29,983	30,000	30,305	28,710	31,514	28,786
Sujetos agrarios	3'523,636	3'100,000	4'661,157	3'393,353	5'653,637	3'566,191
Sujetos con parcela	3'040,495		4'051,358	3'035,466	4'501,805	
Superficie parcelada (ha)	27'798000		34'436,973	27'419,864	33'628,597	29'306,162
Superficie de uso común (ha)	75'492,000		69'076,861	62'318,613	69'298,786	60'685,990
Número de parcelas				5'760,839		
Superficie de asentamiento humano (ha)			1'252,175	1'007,110	1'526,454	1'001,972
Superficie total (ha)	103'291,000		105'052,369	90'745,588	105'948,306	90'994,100

- (1) Con datos del Censo Agrícola-Ganadero, extraídos del libro *El campo mexicano en el siglo XX*, de Arturo Warman.
- (2) Con datos de las resoluciones presidenciales dotatorias, extraídos del libro *El campo mexicano en el siglo XX*, de Arturo Warman.
- (3) Datos del VIII Censo Ejidal.
- (4) Datos del avance del Procede tomados del documento *Núcleos agrarios. Tabulados básicos concentrado nacional*, que puede ser consultado en la página web del INEGI. No reflejan el universo nacional, sólo los núcleos regularizados.
- (5) Datos del IX Censo Ejidal.
- (6) Datos del avance del Procede tomados del artículo “La disponibilidad del suelo social en las áreas metropolitanas del país”, de Clara Eugenia Salazar Cruz. No reflejan el universo nacional, sólo los núcleos regularizados.

Como se puede observar en el cuadro 3 la información proporcionada por los censos tiende a incrementar el tamaño de la superficie ejidal y el número de sus integrantes con derechos parcelarios, por lo que como señalé anteriormente sus datos deben tomarse con cautela. En mi opinión la información más precisa es la que se refleja para el año 2008, que está construida con datos resultantes de la medición de los núcleos agrarios realizada por el INEGI y de la certificación documental llevada a cabo por el RAN.

Si la regularización y certificación de los ejidos y comunidades no se cumple al 100% nunca sabremos con certeza cuántos ejidatarios y comuneros integran los núcleos agrarios, ni tampoco el número de posesionarios reconocidos por las asambleas, no obstante de acuerdo a los avances del Procede a 2008 no es posible asumir, como lo hacen algunos investigadores, que dan plena validez a la información que ofrece el IX Censo Ejidal, que los ejidos realizaron un segundo reparto de tierras por lo que existen en la actualidad 5.6 millones de dueños de parcelas al interior de los ejidos, en mi opinión es más creíble que los dueños de las aproximadamente 6 millones de parcelas ejidales le pertenecen a 3.2 millones de ejidatarios y posesionarios, es decir casi dos parcelas por sujeto agrario.

De los datos referidos podemos sostener categóricamente que 20 años después de la reforma constitucional el minifundio en México sigue siendo una realidad, que difícilmente desaparecerá porque la tierra es muy cara si se compara con el potencial productivo que tiene y con las utilidades que puede generar, por lo que este modelo productivo y de tenencia no hay que verlo como una carga o un lastre, sino entenderlo en la lógica de la economía familiar campesina en la que se identifican diferentes fuentes de ingresos en la que el pequeño pedazo de tierra juega un papel de suma importancia. Trataré de explicar esta afirmación.

En condiciones de temporal de baja productividad una hectárea de tierra produce en promedio una tonelada de maíz, la que a precios de mercado representa alrededor de \$3,500.00. Con seguridad los costos de producción son mayores si consideramos la mano de obra, que por lo general no es remunerada pues la aportan el dueño de la tierra y su familia. El costo exclusivo de los insumos no rebasa esa cantidad, por lo que estrictamente el productor no debe invertir más de lo que obtendría por la venta del producto. Esa cantidad de maíz usada para el consumo familiar, convertido en tortillas, que como sabemos es el principal producto de la dieta campesina, genera alrededor de 1,400 kilogramos, es decir 3.8 kilogramos por día durante un año, cantidad suficiente para la alimentación de cinco personas. El costo en el mercado de los 1,400 kilogramos de tortilla representan en la estimación más conservadora \$16,800.00, que el campesino tendría que desembolsar, para alimentar a su familia, si no contara con la hectárea de temporal, cantidad que en estricto sentido es la utilidad que le representa disponer de esa superficie y trabajarla, es decir casi un salario mínimo anual. Si ese productor tuviera un empleo distinto que le reportara ingresos tal vez no se preocuparía por cultivar y cosechar su pedazo de tierra, pero como no es así, el modelo productivo que desarrolla es la única posibilidad con que cuenta para producir riqueza y

apropiársela. Este fenómeno es lo que explica porque el productor minifundista no tomará riesgos para modificar su cultivo por más que se le insista en que la producción de maíz no es rentable y tampoco se deshará con facilidad de la parcela, por muy improductiva que parezca, lo que en estricto sentido inhibe la compactación y mantiene los niveles de población dedicada a las actividades primarias, la que tendería a disminuir en caso de que avanzara la compactación.

Modificar las características del minifundio, demanda la existencia de un mercado de venta de tierras fuerte y activo, que no se consolidó como supusieron los impulsores de la reforma y que seguramente en el corto plazo, en atención a las características en las que se mueve la producción agropecuaria en nuestro país, no se logrará activar, como ya se señaló con anterioridad tan sólo el 3% de las tierras ejidales han adoptado el dominio pleno y ello no implica que se hayan vendido a terceros, y por otro lado, solamente el 1% de la tierra ejidal se ha incorporado a la esfera del mercado de tierras de renta.

De acuerdo con el RAN se registran un total de 419 acuerdos de asamblea sobre dominio pleno inscritos entre 1993 y febrero de 1997...como puede observarse en esta cifra, el interés de los ejidatarios por privatizar sus tierras a través de la adopción del dominio pleno es muy bajo (Escalante, 2001, p. 24).

Los datos permiten rechazar la noción de que, la reforma de 1992 y el Procede como factor adicional, han dado lugar a una venta masiva de tierra. Ser ejidatario no da lugar a una participación más alta en el mercado de tierra, tanto para los ejidos certificados como para los no certificados, e independientemente del periodo considerado (es decir, antes o después de 1992). De esta manera, las reformas no condujeron a un incremento de la venta, como los detractores de la reforma temían (Banco Mundial, 2001, p. 97).

En resumen podemos decir que a escasos 13 años de haberse iniciado las acciones más fuertes de la nueva reforma agraria ésta se encuentra aun en un proceso embrionario y que los ejidatarios no

cambiaran de tipo de propiedad...fueron pocas las tierras que se colocaron en el mercado; por ello se considera el mercado de tierra como embrionario (Juárez, 2006, p. 40).

Todos los análisis coinciden en que no existe un mercado de tierras suficientemente sólido para lograr la desaparición del minifundio, por lo que en resumen podemos señalar que éste es un modelo de tenencia de la tierra y productivo que se mantendrá, en torno al cual giran las actividades productivas de la inmensa mayoría de los productores sociales y privados, y que la apuesta de la reforma por combatirlo dejó de lado muchos elementos que conforman la realidad agraria del país, por lo que en los hechos se refleja el fracaso del planteamiento. En ese contexto, cualquier política pública que se impulse en materia de producción agrícola debe considerar la existencia del minifundio y su asociación inseparable con la producción de granos para el autoconsumo.

Incremento de la productividad y la producción.

Ahora entremos al asunto fundamental de la propuesta, el del incremento de la productividad y producción del sector agrícola apoyado en el uso de nuevas tecnologías y de insumos competitivos y de calidad, así como de la ampliación de la frontera agrícola.

La respuesta que puede darse sobre este asunto no es sencilla, pues se involucran diversas variables que deben analizarse con mucha precisión para emitir una opinión, puesto que los cambios que encontramos se encuentran en la frontera entre el “sí” y el “no”. Si a partir de 1992 en el país se tuvieran tasas contundentes de crecimiento anual de cinco o más puntos porcentuales en la producción de alimentos, pudiera sostenerse que efectivamente se cumplió el objetivo de incrementar la producción de alimentos; o, por el contrario, si las tasas de crecimiento hubieran

disminuido como ocurrió en la década de los ochentas, pues el “no” sería definitivo, pero como encontramos avances en algunos aspectos y retrocesos en otros, entonces el asunto es más complejo.

Por ello podemos encontrar análisis u opiniones contrastantes que van del optimismo a su antagonista. En la perspectiva optimista, Warman señalaba en 2001 que

Desde 1990 hasta 1998, según los últimos datos disponibles, el producto del sector creció a una tasa anual promedio de 1.3%, superior al crecimiento de la población rural y, esperamos, ligeramente inferior al incremento de la población nacional. Si nos referimos sólo a los años entre la reforma constitucional de 1992 y 1998, la tasa de crecimiento se eleva a 1.5% (Warman, 2001, p.122).

En contraste, desde una perspectiva pesimista, en el mismo año el Banco Mundial sostenía que

Del total de las exportaciones del país, el porcentaje de las exportaciones agrícolas bajó de 5% en 1989 a 3.2% en 1998. El balance del comercio agrícola durante la última década (1989-1998) ha sido fundamentalmente negativo (Banco Mundial, 2001, p. 10).

No obstante que dichas afirmaciones son dos realidades indiscutibles, nos dan una visión distinta de lo que ocurre en el sector primario y de los logros alcanzados a partir de 1992. Agreguemos algunos datos más para abonar a la comprensión del asunto.

De acuerdo con datos de la Sagarpa, en el periodo 2000-2009, la balanza comercial agropecuaria en nuestro país tuvo un déficit anual de 10 mil millones de dólares, concordante con la afirmación del Banco Mundial, en tanto que el déficit de la balanza comercial total pasó de 8,337 millones de dólares en el año 2000 a 4,678 millones de dólares en 2009, lo que significa que el sector primario fue el que produjo que la balanza comercial total del país fuera negativa, situación que también confirma el hecho de que nuestro país no logre aun la seguridad alimentaria.

En cuanto al volumen de las importaciones de los principales granos respecto a su consumo nacional aparente, el porcentaje promedio en

el lapso 2000-2009 en el caso del maíz se ubica en 23.7 por ciento, en el trigo es del 55.4 por ciento y en el arroz del 73.5 por ciento (Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, 2010, pp. 6-7).

Estos datos desalentadores se obtuvieron a pesar de que en el mismo periodo se incorporaron a la producción 800 mil hectáreas más con riego.

Revisemos lo que ocurre con la producción de maíz, puesto que una característica muy importante del modelo productivo agrícola en nuestro país, es que históricamente más de la mitad de la superficie cultivada y cosechada se dedica a la producción de este grano. Durante el periodo de 1996 a 2006 la superficie cultivada con maíz representó el 51% y la producción obtenida sólo alcanzó el 30 % del valor total de la producción. Durante el periodo 1996-2006, se produjo un promedio anual de 19.3 millones de toneladas de maíz, sin embargo se realizó una importación anual promedio de 29% de la producción nacional. La tasa media anual de crecimiento durante el mismo periodo fue de 2% y se estimó que en el periodo 2007-2012 la tasa sería de 1.6%, sin embargo, más del 90% del crecimiento se obtiene en las zonas de riego, que además alcanzan un rendimiento promedio de 5.8 toneladas por hectárea en tanto que en las tierras de temporal el rendimiento sólo llega a 1.9. El número de productores que se dedican a producir maíz es de 2 millones, de éstos 1.7 millones lo hace en predios de 5 hectáreas o menores y sólo 300 mil en predios mayores, el 54% de los productores ocupan 2 o menos hectáreas en la producción. Con estos indicadores que tiene el principal cultivo en México no podemos suponer que las cosas en el sector sean exitosas, lo que se confirma con las tasas de crecimiento negativas que durante el mismo periodo de 1996 a 2006 obtuvieron otros productos como el arroz, el sorgo, la avena, el centeno, la cebada y el trigo.

Por otro lado, el objetivo de incrementar los índices productivos, que como se ha visto no se logró, no constituía en sí mismo la meta, puesto que éste

en combinación con los otros objetivos de la reforma buscaba como resultado final lograr el bienestar campesino y combatir la pobreza y marginación del sector rural mexicano. Sin embargo, en ese rubro casi nada hemos avanzado, todos los análisis señalan que el número de pobres en el país ha crecido y que las políticas públicas para combatir la pobreza no han dado resultados. Según el Coneval, en 2005 cuando la población nacional ascendía a 103.2 millones de habitantes el porcentaje de población en pobreza alimentaria era de 18.2%, el de población en pobreza de capacidades era de 24.7% y el de población en pobreza de patrimonio era de 47% (Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera, 2010, p. 47). Eso significaba que 18.8 millones de mexicanos no obstante destinar todos los ingresos que obtenían no lograban atender plenamente sus necesidades alimenticias, otros 6.7 millones resolvían sus necesidades alimenticias pero no las de educación y salud, y otros 23 millones más atendían sus necesidades alimenticias , educativas y de salud, pero no las asociadas a los demás satisfactores básicos, es decir, que 48.5 millones de mexicanos no tenían ingresos suficientes para vivir en condiciones básicas adecuadas, cantidad que equivale a dos veces la población rural del país. Al respecto, Nora Lustig señala que

No obstante, a pesar del avance en términos del incremento del gasto público a favor de zonas rurales con programas como ProgresA/Oportunidades, una gran parte del gasto público dirigido y no dirigido continua siendo regresivo. Para dar un ejemplo, según Scott (2008) el 10% más rico de los productores agrícolas recibe 45% de Procampo, 55% del Programa de Desarrollo Rural/Alianza para el Campo, 60% de los subsidios a productos energéticos y agua, y 80% del programa Ingreso Objetivo. Es decir, queda mucho por hacer para convertir el gasto público en un instrumento cabalmente redistributivo (Lustig, 2010, pp. 316-317).

Y concluye la autora, "...el México después de más de dos décadas de reformas es menos equitativo que el que existía antes del proceso de

cambio estructural...” (Lustig, 2010, p. 319). Aprovechando la mención que se hace del Procampo como un programa cuyo gasto se vuelve regresivo, me referiré al mismo puesto que arrancó en 1993 en el contexto de la reforma al 27 constitucional y de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte.

El Programa de Apoyos Directos al Campo mejor conocido como Procampo, modificó el direccionamiento del subsidio gubernamental dirigido al sector agrícola al cambiar los criterios de asignación y suplir el apoyo a la comercialización por el apoyo a la tenencia de la tierra, por lo que se eliminó la política de apoyo a los precios de garantía que beneficiaban exclusivamente a los grandes productores que incorporaban sus cosechas a los mercados, en detrimento de los pequeños que las destinaban al autoconsumo y por lo tanto no recibían subsidio gubernamental, puesto que éste se obtenía al momento de la comercialización, en ese sentido el Procampo contrarrestaba la inequidad. El programa, en principio se dirigió a los productores de granos, fundamentalmente de maíz, con el objetivo, no escrito, de que dichos productores pudieran realizar la reconversión de cultivos, pasando de la producción de granos a la de productos perennes con demanda en los mercados de Estados Unidos y Canadá, contando con la seguridad de recibir, por la vía del subsidio federal, los recursos económicos que le permitieran comprar el maíz para autoconsumo en el caso de que en su parcela lo dejaran de producir. En 1993 se establecieron los productos que calificaban como elegibles del apoyo, siendo éstos aquellos que contaban con desventajas para lograr su exportación en el marco de los precios internacionales que, como se ha dicho en otro lugar, siempre se han encontrado por debajo de los costos de producción en nuestro país. Ante la falta de información oficial, los productores agrícolas asumieron que para recibir el apoyo del programa debían necesariamente producir maíz, lo que

iba en sentido opuesto al objetivo del programa, por lo que en los primeros años se ampliaron el número de hectáreas y productores de granos, particularmente de maíz. Ante esta distorsión, en 1995 se amplió la lista de productos elegibles integrándose prácticamente todos aquellos que fueran lícitos. Pero esta circunstancia anuló, en los hechos, el sentido del programa. Para los productores no estaba claro que una vez inscritos recibirían los beneficios del programa aunque cambiaran el cultivo, su lectura fue que debían mantenerse en la producción tradicional para ser beneficiarios, confusión que contribuyó a inhibir la reconversión productiva, amén de los aspectos culturales de los productores minifundistas del país que constituyen otro obstáculo para el cambio de cultivos.

En los años de arranque del programa el subsidio fue elevado: \$945.00 por hectárea en 1994 y para 1995 se elevó hasta \$1,088.00. Sin embargo, el “error” de diciembre de 1994 y la crisis que se inició en 1995, impidieron al gobierno federal mantener esos niveles por lo que en 1996 el apoyo por hectárea cayó hasta \$630.00, y aunque se fue mejorando cada año hasta el 2001 en que se otorgó la cantidad de \$872.00, nuevamente inició el descenso, durante el gobierno de Vicente Fox, para bajar a \$752.00 por hectárea en 2006. El programa fracasó en su intención de promover la reconversión productiva, aunque tiene el merito de hacer posible la transferencia de subsidios federales a los productores minifundistas que no cuentan con otros instrumentos de apoyo gubernamental, paliando modestamente la desigualdad que enfrenta el campo mexicano y la pobreza de los pequeños productores.

No existen evidencias de que en los últimos años se hayan implementado programas públicos dirigidos al sector social que promuevan y faciliten el uso de nuevas tecnologías, de insumos de calidad y competitivos, que permitan la transformación o industrialización de la producción o incentiven la ampliación de la frontera agrícola desde una perspectiva sustentable.

Tampoco se han realizado acciones para mejorar los mecanismos de comercialización que garanticen mejores precios de venta a los productores y menores precios de compra a los consumidores, los que son sacrificados para incrementar la utilidad de los comercializadores de productos finales. En resumen, aún cuando ha habido algunos avances en materia productiva en el campo mexicano a partir de la reforma constitucional, éstos no han sido de tal magnitud que permitan sostener que efectivamente se cumplieron los objetivos que se proponía la reforma, la producción de alimentos sigue sin ser suficiente para cubrir las necesidades del país, toda vez que las tasas de crecimiento anual son inferiores a las del crecimiento de la población, si bien la promoción de la modificación de cultivos apuntaba a que se consiguiera la soberanía alimentaria del país, en la actualidad no somos autosuficientes ni soberanos en la materia.

Conclusiones.

- La reforma del artículo 27 constitucional decretada en 1992 se fundamentó en un diagnóstico parcialmente correcto, que reflejó con precisión los problemas de producción, productividad y pobreza que enfrentaba el campo pero que se equivocó en las causas, resaltando las asociadas al modelo agrario resultante del reparto agrario: minifundio, incapacidad de asociación, nula inversión y ausencia de acceso al crédito; pero omitiendo las causas estructurales internas generadas por el modelo de capitalización industrial y las exógenas provocadas por la política de autosuficiencia alimentaria de las naciones desarrolladas.
- A partir del diagnóstico impreciso sobre el campo mexicano, las soluciones propuestas: fin del reparto agrario; certeza y seguridad jurídica a los distintos tipos de propiedad rural; desaparición del sistema de autoridades ejidales, ejercido por conducto del poder ejecutivo federal, que se traducían en control burocrático de los campesinos obstaculizando su iniciativa; autorización a las sociedades mercantiles para tener en propiedad terrenos rústicos; reconocimiento a los ejidatarios de la propiedad sobre su parcela; autorización a los ejidatarios para asociarse entre sí, con el Estado y con terceros; autorización a los ejidatarios para realizar tratos agrarios; y, autorización a los ejidos para que adopten el dominio pleno sobre las tierras parceladas; no permitieron lograr los objetivos que se proponía alcanzar la reforma del artículo 27 constitucional.
- Los dos grandes objetivos de la reforma constitucional: crecimiento de la inversión en el campo -propia, pública y privada- para el incremento de la productividad; y, ampliación de los espacios democráticos en la sociedad rural, han tenido avances mínimos, por lo que no se ha logrado cumplir el fin último: crecimiento y desarrollo del sector rural.

- El Estado no realizó las acciones para promover la inversión en el campo, y tampoco modificó las características del crédito que son inadecuadas e insuficientes para lograr la capitalización del sector rural, condiciones necesarias para acompañar los cambios en el modelo de tenencia y en el arreglo institucional, a efecto de sentar las bases para alcanzar el crecimiento sostenido del sector como se había propuesto la reforma constitucional.
- Por las características particulares del campo mexicano no se ha logrado conformar un mercado de tierras fuerte, por lo que después de 20 años de reforma solamente el 4% de la propiedad ejidal está sujeta a tratos agrarios de venta o renta, por lo que no existen riesgos reales para la permanencia de la propiedad social, sin embargo es necesario que se impulsen políticas y programas que incentiven la actividad productiva en el sector social.
- Aunque la reforma constitucional se propuso combatir el minifundio, éste es un modelo de tenencia y productivo que se mantendrá, porque la tierra tiene un costo muy alto si se compara con el potencial productivo y por tanto con las utilidades que puede generar, por lo que al minifundio no hay que verlo como una carga o un lastre del sistema agrícola, sino entenderlo en la lógica de la economía familiar campesina y reconocer que la inmensa mayoría de los productores sociales y privados son minifundistas por lo que las políticas públicas que se impulsen en materia de producción agrícola deben considerar su existencia y su asociación con la producción de granos para el autoconsumo, para lograr hacerlo más productivo. El Estado debe entender que la única forma de combatir el minifundio es haciéndolo productivo.
- Aunque hubo algunos avances, los objetivos de incrementar productividad y producción no se alcanzaron, por lo que tampoco se ha logrado mejorar los niveles de bienestar de la población rural y combatir la

pobreza y marginación del sector rural mexicano. De hecho en los 20 años que han transcurrido desde la entrada en vigor de la reforma constitucional el número de pobres en el país ha crecido a pesar de las políticas públicas implementadas para abatir la pobreza.

- Como resultado de la reforma constitucional, los ejidos y comunidades se han ido construyendo como espacios más democráticos, en los que la participación de sus integrantes en el ejercicio de sus derechos y libertades para la administración de los bienes y recursos individuales y colectivos se ha incrementado, sin embargo el desconocimiento de la sociedad sobre el modelo agrario, ha generado una especie de contracorriente por parte de las autoridades en los tres niveles de gobierno que no reconocen, ni le han dado valor pleno, la libertad de decisión con que cuentan los propietarios sociales sobre sus recursos naturales, y las facultades que tienen para asociarse o realizar tratos agrarios que redunden en beneficio social de sus comunidades. A los ejidos se les sigue considerando proveedores de tierra barata para el crecimiento urbano, el desarrollo industrial y la instalación de infraestructura pública, pero no se les ve como socios potenciales para el impulso de proyectos de inversión, subordinando así la libertad y capacidad que tienen los ejidatarios para administrar y definir el destino de sus recursos. El Estado les otorgó a los ejidos y comunidades la propiedad sobre la tierra, y hoy, casi siempre, al mismo Estado le incomoda el ejercicio de esa titularidad por lo que les niega y sabotea el derecho a ejercer esa propiedad.

- La falta de capacitación a los productores sobre sus derechos, para que ejerzan éstos con soberanía e independencia, ha implicado una nueva forma de intervención y control por parte de las instancias responsables de procurar justicia que se han convertido, en muchas ocasiones, en sustitutas de las decisiones de las asambleas. Haberle transferirlo a los ejidatarios el control de la vida interna del ejido, sin proporcionarles los

instrumentos de capacitación que les generaran las competencias para desenvolverse en el nuevo modelo agrario y en la nueva relación con el Estado y sus autoridades, dejó a ejidatarios y comuneros en estado de indefensión y de incapacidad para ejercer plenamente sus derechos y libertades. Existe la obligación constitucional del Estado de atender esta tarea, que ha estado ausente, como condición para el desarrollo de los núcleos agrarios.

- Durante los 20 años que han transcurrido de la reforma constitucional no se ha realizado una evaluación seria y profunda, por parte del gobierno federal, que permita identificar los avances, los pendientes y los errores, y a partir de ella, llevar a cabo los ajustes a la política pública en materia agraria que permitan irse acercando al cumplimiento del objetivo de abatir la pobreza y marginación en el sector rural.

- Durante los últimos 14 años las autoridades responsables del sector agrario no han logrado identificar con precisión las condiciones que enfrenta el campo, particularmente el sector social, por lo que no han tenido la capacidad de responder con acciones y programas de gobierno que logren dotar a los campesinos de las herramientas que les permitan convertirse en actores de su propio proceso de desarrollo.

- Por todo lo señalado anteriormente, la conclusión general que se hace evidente es que la reforma no logró cumplir las expectativas que se trazó por lo que se puede afirmar que fracasó, en buena medida por la ausencia e incapacidad gubernamental de emprender y realizar las acciones que fomentaran el cumplimiento de los objetivos propuestos. Por ello, también se puede concluir que el proceso puede ser retomado y reorientado con la ejecución de políticas que pongan en el centro a los sujetos agrarios y la obligación gubernamental de lograr su desarrollo económico, político y social, el que de alcanzarse redundaría en beneficios para el conjunto de la sociedad mexicana, ya que la historia ha dado constancia indiscutible

del papel que han desempeñado los campesinos, por lo que en el momento actual pueden hacer del campo un espacio sustentable si reciben los apoyos adecuados .

Anexo 1

Correlación entre las unidades de producción agropecuarias y la población rural y urbana en municipios colindantes con tamaños de población y superficie contrastantes.

Se seleccionaron dos municipios pertenecientes al estado de Puebla, que son colindantes, por lo que enfrentan procesos de conurbación, con dimensiones territoriales y de población contrastantes, y de acuerdo con los datos censales se obtuvo el siguiente cuadro.

Municipio		Puebla	San Andrés Cholula
Población	Total	1,539,819	100,439
	Urbana	1,507,901	99,359
	Rural	31,918	1,080
	Rural mayor de 12 años	22,215	784
Unidades de producción	Total	7,537	2,679
Superficie (ha)	Total	15,462	3,955
	Sembrada	11,179	1,746

Como se observa en el cuadro, en San Andrés Cholula, municipio más pequeño, la población rural representa 1.07% respecto de la total y, de ella, la mayor de 12 años agrupa a 784 personas, las que de acuerdo con su declaración pudieran considerarse en su totalidad integrantes de la población económicamente activa, aunque eso es poco probable, en tanto que las unidades de producción agropecuaria ascienden a 2,679. Si se tiene en cuenta que uno de los criterios que define a las unidades de producción, consiste en que cuentan con administraciones independientes, ello significa que al menos 1,895 titulares de unidades de producción no

forman parte de la población rural, es decir, habitan en poblaciones urbanas, pero el número puede ser mayor si descontamos a los mayores de 12 años que no forman parte de la PEA.

De la misma manera, pero en sentido inverso, en el municipio de Puebla, cuya población rural representa 2.07% respecto de la total, que se traduce en 31,918 personas de las que 22,215 son mayores de 12 años, lo que las convierte potencialmente en integrantes de la PEA, aunque como en el caso anterior es poco probable que suceda así, sobre todo en un municipio que cuenta con mayores servicios educativos lo que permite que mucha población entre 12 y 24 años se dedique a estudiar por lo que aún no forma parte de la PEA, y que cuenta solamente con 7,537 unidades de producción, situación que representa que existen al menos 14,678 personas que habitan en poblaciones rurales y no son dueños de unidades de producción, por lo que seguramente están dedicadas a actividades vinculadas con los sectores secundario y terciario de la economía.

De estos datos se puede concluir que: 1) no todos los dueños de la tierra dedicada a las actividades del sector primario habitan en zonas rurales; 2) en muchos municipios la PEA rural no es propietaria de tierra dedicada a actividades primarias, por lo que seguramente participan en otros sectores de la economía; y, 3) cuando se sostiene, en el agregado nacional, que el 23% de la población sólo produce el 7% del Producto Interno Bruto, se hace una generalización que no considera estas especificidades, por lo que, en mi opinión, el PIB rural es mayor al PIB agropecuario.

Bibliografía

- Aboites Aguilar, Luis, *La irrigación revolucionaria*, México, SEP-CIESAS, 1988, 350 pp.
- Acosta Reveles, Irma Lorena, "El enfoque de la nueva ruralidad como eje de las políticas públicas. ¿Qué podemos esperar?" *Revista Electrónica Zacatecana sobre Población y Sociedad*, Año 8, número 32, enero-junio 2008, pp. 1-20. (http://mpr.ub.uni-muenchen.de/10042/1/MPRA_paper_10042.pdf).
- Alva Villasana, Ernesto, Millán Contreras, Ma. del Carmen y Soto Pérez, Gloria, *Las organizaciones campesinas ante las reformas al artículo 27 constitucional*, Tesina, Universidad Autónoma Metropolitana, 1993, pp. 113.
- Autores varios, "¿Es o no es viable el campo mexicano?", *Nexos*, número 179, noviembre de 1992, pp. 39-48.
- Banco Mundial, *México. Política agraria: una década después de la reforma del ejido*, México, Banco Mundial-SRA-PA, 2001. Mimeo. pp. 132.
- Barkin, David, "Superando el paradigma neoliberal: desarrollo popular sustentable" en *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*, Buenos Aires, Argentina, CLACSO, 2001, pp.81-99. (<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/rural/rural.html>).
- Cámara de Diputados, *Diario de Debates*, 4 de diciembre de 1991, (<http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/55/1er/Ord/19911204.html>).
- Cámara de Diputados, *La política de asignación del crédito agrícola en México durante el periodo de 1994-2000*, s/f, pp.17. (<http://www.diputados.gob.mx/sia/ecoycom/pdf/dec47.pdf>).
- Cámara de Senadores, *Diario de Debates*, número 24, 12 de diciembre de 1991, (<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=3&lg=55&ano=1&id=2781>).
- CEDRSSA, *Nueva ruralidad. Enfoques y propuestas para América Latina*, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2006, pp. 263. (<http://www.cedrssa.gob.mx/?doc=1550>).

- CEDRSSA, *Saldos de las Reformas de 1992 al Artículo 27 Constitucional*, Centro de Estudios para el desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2008, pp.29.
- De Grammont, Hubert Carton, "Política agraria y estructura territorial", *Estudios Agrarios*, Año 2, número 2, enero-marzo de 1996, pp. 26-37.
- Delgado, Dante, "Segunda Reunión Nacional de Delegados", en *Estudios Agrarios*, Año 1, número1, octubre-diciembre de 1995, pp.165-169.
- Echeverri Perico, Rafael y Ribero, María Pilar, *Nueva Ruralidad: visión del territorio en América Latina y el Caribe*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, 2002, pp. 207.
(<http://webiica.ac.cr/bibliotecas/repica/B0536E/B0536E.PDF>).
- Eco, Umberto, *Como se hace una tesis*, México, Ed. Gedisa/Representaciones Editoriales, 1982, pp. 267.
- Escalante, Roberto, *El mercado de tierras en México*, Santiago de Chile, CEPAL, 2001, pp. 68.
- Esteva, Gustavo, *La batalla en el México rural*, México, Siglo XXI Editores, 1980, pp. 243.
- Hardy, Clarisa, *El Estado y los campesinos. La Confederación Nacional Campesina*, México, CEESTEM-Nueva Imagen, 1984, pp. 210.
- Giarracca, Norma, (Compiladora), *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*, Buenos Aires, Argentina, CLACSO, 2001, pp.382.
(<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/rural/rural.html>).
- Gómez E., Sergio, "Nueva ruralidad (fundamentos teóricos y necesidad de avances empíricos). Una mirada desde la Sociología Rural", *Revista de Desarrollo Rural y Cooperativismo Agrario*, número 8, 2004, pp. 141-164.
(<http://cederul.unizar.es/revista/num08/06.htm>).
- Gordillo, Gustavo, De Janvry, Alain, y Sadoulet, Elisabeth, *La segunda reforma agraria de México: respuestas de familias y comunidades, 1990.1994*, México, El Colegio de México / Fondo de Cultura Económica, 1999, pp.247.

- Gordillo, Gustavo, y Wagner, Rodrigo, "Las reformas titubeantes. El campo mexicano, 1975-2000", *Economía UNAM*, número 005, mayo 2005, pp. 23-40. (<http://www.revistas.unam.mx/index.php/ecu/artcle/view/2833>).
- Juárez Sánchez, J. Pedro, Majoral Moliné, Roser, y Ramírez Valverde, Benito, "Impacto de la reforma agraria neoliberal en una región campesina de México. Resultados en el objetivo de potenciar el mercado de tierras", *Cuadernos Geográficos*, número 171, España, Universidad de Granada, 2006, pp. 31-44. (<http://www.ugr.es/cuadgeo/docs/articulos/038/038-002.pdf>).
- Knochenhauer, Guillermo, "La subordinación agrícola", *Nexos*, número 23, México, noviembre de 1979, pp. 13-17.
- Lara Flores, Sara María, "Análisis del mercado de trabajo rural en México en un contexto de flexibilización", en *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*, Buenos Aires, Argentina, CLACSO, 2001, pp. 363-382. (<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/rural/rural.html>).
- Lustig, Nora, "El impacto de 25 años de reformas sobre la pobreza y la desigualdad", en *Los grandes problemas de México. Crecimiento económico y equidad*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 291-325.
- Martínez Borrego, Estela, *Organización de productores y movimiento campesino*, México, Siglo XXI Editores, 1991, pp. 253.
- Marx, Karl, "Feuerbach. Oposición entre las concepciones materialista e idealista", *Obras Escogidas de Marx-Engels*, Tomo I, Editorial Progreso, Moscú, 1973, pp. 11-81.
- Marx, Karl, "El Capital. Capítulo XXIV. La llamada acumulación originaria", *Obras Escogidas de Marx-Engels*, Tomo II, Editorial Progreso, Moscú, 1973, pp. 101-151.
- Morales Jurado, Manuel y Colín Salgado, Artemio, "Tabulados básicos sobre la medición de ejidos y comunidades Procede-INEGI", *Estudios Agrarios*, Año 12, número 32, mayo-agosto de 2006, pp. 131-148.

- Osorio, Jaime, *Fundamentos del análisis social. La realidad social y su conocimiento*, México, FCE-UAM, 2001, pp. 176.
- Puga, Cristina, Peschard, Jacqueline, y Castro, Teresa, *Hacia la sociología*, México, Longman de México Editores, 1999, pp.224.
- Procuraduría Agraria, *Los tratos agrarios en ejidos certificados*, México, 1998, pp.150.
- Procuraduría Agraria, *Glosario de términos jurídico-agrarios*, México, 2004, pp.127.
- Procuraduría Agraria, “Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar”, *Estudios Agrarios*, número 42, 2009, pp. 195-202.
- Procuraduría Agraria, Programa de Fomento a la Inversión en la Propiedad Rural, *Informe de Resultados Diciembre de 2012*, pp.31.
(<http://www.pa.gob.mx/paweb/fipp.pdf>).
- Ramírez Velázquez, Blanca Rebeca, “La vieja agricultura y la nueva ruralidad: enfoques y categorías desde el urbanismo y la sociología rural”, *Sociológica*, año 18, numero 51, enero-abril de 2003, pp. 49-71.
(<http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/5103.pdf>).
- Reina, Leticia, “Historia y antropología de las rebeliones indígenas y campesinas en la colonia y en el siglo XIX: un recuento”, *Historias*, número 76, INAH, mayo – agosto 2010, pp. 39-56.
(http://www.estudioshistoricos.inah.gob.mx/revistaHistorias/wp-content/uploads/historias_17_39-56.pdf).
- Rubio, Blanca, “La exclusión de los campesinos y las nuevas corrientes teóricas de interpretación”, *Nueva Sociedad*, número 182, 2002, pp. 21-33.
(http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/12380/original/La_Exclusion_de_Los_Campesinos_y_las_Nuevas_Corrientes_Teoricas.pdf).
- Rubio, Luis “El Estado salinista”, *Nexos*, número 145, enero de 1990, pp.39-40.
- Salinas de Gortari, Carlos, *Diez puntos para dar libertad y justicia al campo mexicano*, 15 de noviembre de 1991.
- Salinas de Gortari, Carlos, *Informes presidenciales*, México, Cámara de Diputados 2006. (<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-17.pdf>).

- Schejtman, Alejandro, "El agro mexicano y sus intérpretes" *Nexos*, número 39, México, marzo de 1981, pp. 37-47.
- Scherer García, Julio, *Calderón de cuerpo entero*, México, Grijalbo, 2012, pp. 127.
- Secretaría de la Reforma Agraria, *La transformación agraria. Origen, evolución, retos*, Volumen I, México, SRA, 1997, pp. 237.
- Secretaría de la Reforma Agraria, *Primer Informe de Labores*, agosto de 2001, p. 74.
- Secretaría de la Reforma Agraria, "Programa Sectorial Agrario 2001-2006, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de febrero de 2002, pp. 51-123.
- Silva Herzog, Jesús, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria: exposición y crítica*, México, FCE, 1974.
- Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), *Indicadores básicos del sector agroalimentario y pesquero*, 2010, pp.111.
(<http://www.siap.gob.mx/>).
- Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), *Situación actual y perspectivas del maíz en México. 1996-2012*, s/f, pp. 208.
(<http://www.siap.gob.mx/>).
- Teubal, Miguel, "Globalización y nueva ruralidad en América Latina", en *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*, Buenos Aires, Argentina, CLACSO, 2001, pp. 45-65. (<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/rural/rural.html>).
- Timasheff, Nicholas, *La teoría sociológica*, México, FCE, 1961, pp. 397.
- Valdez Abascal, Rubén, *La modernización jurídica nacional dentro del liberalismo social*, México, FCE, 1994, pp. 233.
- Vázquez Vera, Josefina Zoraida, "El establecimiento del México independiente, (1821-1848)", *Historia de México*, Coordinación Gisela von Wobeser, México, FCE-SEP-Academia Mexicana de Historia, 2010, pp. 163-183.
- Warman, Arturo, *El campo mexicano en el siglo XX*, México, FCE, 2001, pp. 262.
- Warman, Arturo, "La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo" *Reforma agraria, colonización y cooperativas*, Año 2003, número 2, FAO, pp. 85-94. (<http://www.fao.org/docrep/006/j0415t09.htm>).

Zedillo Ponce de León, Ernesto, "Programa Sectorial Agrario", *Estudios Agrarios*, Año 2, número 2, enero-marzo de 1996, pp. 158-162.

Zedillo Ponce de León, Ernesto, Acto de conmemoración de la Promulgación de la Ley Agraria de 1915, 6 de enero de 1999.

(http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_archivo_gral.html).

Zedillo Ponce de León, Ernesto, Acto de conmemoración de la Promulgación de la Ley Agraria de 1915, 6 de enero de 2000.

(http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_archivo_gral.html).

Zorrilla Ornelas, Leopoldo, "Arturo Warman, 1937 – 2003", *Estudios Agrarios*, Año 9, número 24, septiembre-diciembre de 2003, pp. 15-22.