

82  
25



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

LAS REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL  
DE 1992 Y LA ORGANIZACION CAMPESINA (CASO:  
CONGRESO AGRARIO PERMANENTE)

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADOS EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA  
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A N

MINERVA PATRICIA RIOS PADILLA  
GERARDO FLORES MENDOZA



MEXICO, CIUDAD UNIVERSITARIA.

1996

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



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.

**A nuestro hijo, José Adolfo,**

Crisol receptáculo de amor, de  
experiencia; también de ilusión,  
pero no menos de la razón que en  
nuestro existir priva; todos ellos  
sentimientos, y el último  
raciocinio, que habrán de  
persistir con la avidez de la  
fusión en su destino compartido.

**Minerva y Gerardo.**

**A la memoria de mi padre,**

**El campo...un pasión incomprendida.**

**A mi madre,**

**Por su gran amor y comprensión jamás  
igualados.**

**A mis hermanos,**

**Enma**

**José Luis**

**Héctor Alonso**

**Hilda Martha**

**Irma Alicia**

**César Aníbal**

**Óscar**

**Por su generosidad y el gran  
apoyo que me han brindado.**

**Minerva**

**A mis padres,**

**Con todo mi cariño, admiración y  
agradecimiento por su entrega y  
apoyo desinteresados.**

**Gerardo**

**A Martha Alicia,**

**Por su amistad, confianza y  
dedicación.**

**Minerva y Gerardo.**

## ÍNDICE

	Pág.
<b>INTRODUCCIÓN</b>	10
<b>I. ORGANIZACIÓN DEL CAMPO MEXICANO Y DE SUS PRODUCTORES</b>	16
1.1. Estructura Agraria	17
1.1.1. Comunidad	18
1.1.2. Haciendas y Latifundios	19
1.1.3. Pequeña Propiedad	19
1.1.4. Ejido	19
1.1.5. Arrendatarios	20
1.2. Estructura Productiva	21
1.2.1. Sector Privado	21
1.2.2. Sector Social	24
1.3. Organización de Productores	25
1.3.1. Movimiento Campesino Oficial	30
1.3.2. Movimiento Campesino Independiente	30
1.3.3. Frentes de Lucha	30
1.3.4. Formas de Control Político	31
<b>II. SITUACIÓN ECONÓMICA, POLÍTICA Y SOCIAL EN EL CAMPO MEXICANO</b>	35
2.1. Situación Económica	35
2.1.1. Estructura Productiva	35
2.1.2. Crisis de Producción y Productividad	39
2.1.3. Reparto Agrario	44

2.2.	Situación Política	55
2.2.1.	Movimiento Campesino Independiente	55
2.2.2.	Movimiento Campesino Oficial	72
2.3.	Situación Social	75
2.3.1	Deterioro de las Condiciones de Vida	75
2.3.2	Movimiento Migratorios de la Población Rural	80
<b>III.</b>	<b>LA POLÍTICA PARA EL CAMPO EN EL RÉGIMEN DEL PRESIDENTE CARLOS SALINAS DE GORTARI (1988-1994) Y LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL</b>	82
3.1.	Política Salinista para el Campo	82
3.1.1.	Estructura Productiva	87
3.1.2.	Estructura Agraria	103
3.2.	Reformas al Artículo 27 Constitucional de 1992	114
3.2.1	Estructura Agraria después de las Reformas	126
3.2.2	Estructura Productiva del Campo después de las Reformas	129
3.2.3.	La Organización de Productores ante las Reformas al Artículo 27 Constitucional	134
<b>IV.</b>	<b>EL CONGRESO AGRARIO PERMANENTE (CAP) ANTE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL</b>	138
4.1.	Surgimiento del Congreso Agrario Permanente	138
4.1.1	El Convenio de Acción Unitaria	139
4.1.2.	El Pacto de Ocampo	139
4.1.3.	El Comité Organizador de la Unificación Campesina	140
4.1.4.	La Convocatoria de Veracruz	140

4.1.5.	La Comisión Instaladora	141
4.1.6.	El Acuerdo para la Acción Unitaria	141
4.1.7.	La Asamblea Nacional Constitutiva	141
4.2.	Organizaciones Campesinas Incorporadas al CAP	144
4.2.1.	Confederación Nacional Campesina	144
4.2.2.	Unión General de Obreros y Campesinos de México	144
4.2.3.	Central Campesina Independiente	144
4.2.4.	Confederación Agrarista Mexicana	145
4.2.5.	Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos	145
4.2.6.	Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas	146
4.2.7.	Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas	146
4.2.8.	Alianza Campesina del Noroeste	147
4.2.9.	Unión General Obrera, Campesina y Popular	147
4.2.10.	Central Campesina Cardenista	148
4.2.11.	Coalición de Organizaciones Democráticas, Obreras y Campesinas	148
4.3.	El CAP y la Organización de Productores	149
4.3.1.	Acuerdos para la Constitución del CAP	149
4.3.2.	Condiciones y Reglas para su Constitución	150
4.3.3.	Condiciones de Operación	151
4.4.	El CAP Ante las Reformas Constitucionales	155
4.4.1.	Asociaciones	169

4.4.2. Sindicalización	173
4.4.3. Ejido	175
4.4.4. Reparto y Rezago Agrarios	180
4.4.5. Relación Estado-Organizaciones Campesinas	184
4.5. Debilitamiento del CAP y los Nuevos Espacios de Expresión	188
4.5.1. Razones del Debilitamiento del CAP como Foro de Expresión e Instrumento de Interlocución	188
4.5.2. Espacios de Expresión Alternativos	190
<b>Conclusiones</b>	<b>193</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>197</b>

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como finalidad analizar los efectos de las reformas constitucionales al artículo 27 en la organización de productores del agro, específicamente en lo que se refiere al Congreso Agrario Permanente (CAP), el cual se presenta de manera formal como un foro de expresión de dichos productores y un instrumento de interlocución entre éstos y el gobierno.

Adquieren relevancia ante el CAP las reformas al artículo 27, porque como parte integrante del sector social del campo, es donde se concentra el mayor número de productores del agro, y por lo mismo refleja un alto grado de movilidad. Asimismo, porque agrupa a once de las organizaciones campesinas con mayor representatividad a nivel nacional y regional.

En este sentido, se parte de la idea de que los estímulos generados a partir de la aplicación de la política agropecuaria para el campo, tienen la posibilidad de influir en la movilización o el dinamismo de los distintos actores del campo-en este caso del sector social- y éstos pueden reaccionar de manera diversa y diferenciada.

Por consiguiente consideramos que las reformas constitucionales del 6 de enero de 1992, tuvieron efectos sobre la actuación del Congreso Agrario Permanente, el cual reviste una de las formas del movimiento campesino, y que en el terreno formal, busca reivindicar la posición del campesinado en el sector, como elemento integrante del proceso productivo, y hacer que éste participe de manera activa en la transformación de sus condiciones de vida, derivando ello en la búsqueda de espacios de participación social y política que posibiliten una reorganización de su fuerza y generen un impacto en la política que se diseñe para el campo.

---

<sup>1</sup>Flores Lúa, Graciela y otros. Las voces del campo, movimiento campesino y política agraria 1976-1984, México Siglo XXI, 1988, p.11

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como finalidad analizar los efectos de las reformas constitucionales al artículo 27 en la organización de productores del agro, específicamente en lo que se refiere al Congreso Agrario Permanente (CAP), el cual se presenta de manera formal como un foro de expresión de dichos productores y un instrumento de interlocución entre éstos y el gobierno.

Adquieren relevancia ante el CAP las reformas al artículo 27, porque como parte integrante del sector social del campo, es donde se concentra el mayor número de productores del agro, y por lo mismo refleja un alto grado de movilidad. Asimismo, porque agrupa a once de las organizaciones campesinas con mayor representatividad a nivel nacional y regional.

En este sentido, se parte de la idea de que los estímulos generados a partir de la aplicación de la política agropecuaria para el campo, tienen la posibilidad de influir en la movilización o el dinamismo de los distintos actores del campo-en este caso del sector social- y éstos pueden reaccionar de manera diversa y diferenciada.

Por consiguiente consideramos que las reformas constitucionales del 6 de enero de 1992, tuvieron efectos sobre la actuación del Congreso Agrario Permanente, el cual reviste una de las formas del movimiento campesino, <sup>1</sup>y que en el terreno formal, busca reivindicar la posición del campesinado en el sector, como elemento integrante del proceso productivo, y hacer que éste participe de manera activa en la transformación de sus condiciones de vida, derivando ello en la búsqueda de espacios de participación social y política que posibiliten una reorganización de su fuerza y generen un impacto en la política que se diseñe para el campo.

---

<sup>1</sup>Flores Lda, Graciela y otros. Las voces del campo, movimiento campesino y política agraria 1976-1984, México Siglo XXI, 1988, p.11

De igual forma resulta interesante este objeto de estudio, en tanto que en el Congreso Agrario Permanente convergen las demandas económicas, sociales y políticas de las organizaciones campesinas, y a partir de ello, se identifica el perfil y la posición de las mismas frente a la política agropecuaria, y concretamente, respecto a las modificaciones constitucionales que influyen en la estructura agraria y agrícola de nuestro país.

En esta medida y de acuerdo a la política agropecuaria y la respuesta del CAP, se presenta un análisis sobre el desempeño de esta organización como foro de expresión de las organizaciones campesinas que agrupa y para las cuales funciona, como elemento de dominación o mediatizador de la demanda campesina.

Así también, es importante resaltar el proceso de descapitalización por el cual atraviesa en estos momentos el sector agropecuario, y del que no se ha podido recuperar, desde finales de la década de los sesenta, y la intención desde el punto de vista formal de parte del régimen salinista, que buscó impulsar su desarrollo y modernización para capitalizarlo y hacerlo más competitivo a través de las reformas constitucionales, en las que el CAP participó en los foros de discusión para su aprobación.

Por otra parte el desarrollo de este trabajo resulta de interés, toda vez que compete a la administración pública instrumentar las acciones de gobierno que deriven en la implantación de programas agropecuarios e impulsar las reformas para el campo mexicano, que inciden de manera directa en las esferas económica, política y social de nuestro país y en el devenir de sus actores.

Bajo esta premisa, estudiar el desenvolvimiento del Congreso Agrario Permanente implica partir de los efectos del accionar de la administración pública en el sector social del campo, es decir, la forma en que ésta induce y condiciona su comportamiento.

Esta investigación trata un tema coyuntural del cual sólo existen algunos ensayos en los que se aborda la problemática sobre la organización de productores, pero poco se profundiza sobre el CAP, específicamente en relación al impacto que sobre este organismo ha generado la política agropecuaria y cómo se ha utilizado para determinados fines que se pueden considerar orientados hacia el control político.

Considerando los anteriores aspectos, las limitaciones que se observan a la investigación obedecen a la dificultad para la obtención de la información, debido a que ésta es básicamente hemerográfica y documental, y no existe amplio material bibliográfico del tema, por lo que su recopilación y procesamiento requirió de mayor tiempo.

En el trabajo se realiza aunque con limitaciones, un análisis que se refiere a la problemática por la que atraviesan las organizaciones campesinas de nuestro país, particularmente porque a través de ellas se expresan las demandas de un importante sector de la población rural, que busca canales de comunicación con el gobierno y otros sectores sociales y económicos.

El estudio de los efectos de las reformas constitucionales al artículo 27 y de la política agropecuaria en México durante el régimen salinista sobre la organización de productores, específicamente sobre el Congreso Agrario Permanente, y el análisis de la respuesta de este organismo ante las acciones de gobierno, comprende el período desde el momento en que fueron publicadas las últimas reformas al artículo 27 constitucional, 6 de enero de 1992, hasta el 30 de noviembre de 1994, fecha en que concluye la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari.

La metodología utilizada para el presente estudio tuvo un carácter descriptivo-analítico, ya que se realizó un diagnóstico de la situación económica, social y política que prevalece en el campo mexicano previo a las reformas del artículo 27 constitucional; se analizó el proyecto gubernamental para el campo y sus efectos en las formas de organización campesina, en particular en la del Congreso Agrario Permanente.

Los cuatro capítulos que conforman este trabajo se complementan y tienen un fin definido. En el capítulo primero, que corresponde al marco teórico, denominado "La organización del campo mexicano y de sus productores", se desarrollarán los conceptos utilizados a lo largo del trabajo, que se refieren a la estructura agraria y los elementos que la conforman como la comunidad, las grandes haciendas, los latifundios, la pequeña propiedad, los ejidos, etc. Asimismo, nos referiremos a la estructura productiva, es decir, la forma en que está organizado el campo para producir y los sectores que la conforman, como el social y privado.

El segundo capítulo se propone ofrecer un panorama general de la situación económica, política y social en el campo mexicano que permita contextualizar el trabajo; para tal efecto, se expondrá la situación de la agricultura a partir de la década de los sesenta hasta la fecha desde un punto de vista productivo, analizando precios de garantía de productos básicos, de insumos, créditos, el reparto agrario, etc. Asimismo, se estudiarán las formas de organización que asumió el movimiento campesino en el periodo y finalmente las condiciones de vida que persisten para la población rural.

En el tercer capítulo denominado "La política para el campo en el régimen del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y las reformas al artículo 27 constitucional" nos referimos a la política instrumentada para el campo durante la administración salinista, realizando un análisis de la estructura productiva y de la estructura agraria, así como de la organización de productores en el marco de las reformas constitucionales al artículo 27.

La importancia de este apartado radica principalmente en la identificación de los efectos que la aprobación a las reformas al artículo 27 constitucional trajo para la organización de productores, y para el movimiento campesino.

En general, veremos que a partir de dichas reformas la situación que prevalece en los ejidos se agudiza aún más que en la pequeña propiedad, en cuanto que persisten problemas de bajos rendimientos por hectárea, acceso restringido a los créditos de avío y refaccionarios, falta de capacitación, infraestructura, apoyos para la producción, subsidios, carteras vencidas, maquinaria, comercialización, control de plagas, seguros agrícolas y reparto y rezago agrarios.

El capítulo cuarto, que hemos denominado "El Congreso Agrario Permanente ante las reformas al artículo 27 Constitucional", estudia el desempeño de este organismo ante las modificaciones constitucionales, así como la tendencia respecto a la conformación de nuevas formas de organización en el campo y del desgaste que han mostrado las instancias como el CAP al representar y defender los intereses del campesinado.

Asimismo, se identifican los márgenes dentro de los cuales el CAP se desempeña, para poder caracterizarlo como parte del movimiento campesino oficial o independiente, en donde el primero está representado por organizaciones afiliadas al partido oficial y que es caracterizado como un instrumento de control político para la aplicación de la política agropecuaria, en tanto que existe un mayor apoyo; y el movimiento campesino independiente, en el que las organizaciones campesinas asumen una posición contraria a las líneas políticas gubernamentales. Tomando en consideración lo anterior, veremos que tanto el movimiento campesino oficial como el independiente convergen en el Congreso Agrario Permanente.

El resultado de la política agropecuaria del régimen salinista se concretó en las reformas al artículo 27 constitucional e incidió de manera directa en el movimiento campesino y su organización para la producción en la demanda de apoyos institucionales y en la ejecución de proyectos productivos.

Ante ello el abanico de demandas, principalmente de organizaciones campesinas, se amplió de manera importante desde la administración del Presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), periodo en el que se buscaba replantear la política agropecuaria en función de las necesidades del sector, y que se verá concretada con las modificaciones constitucionales implementadas, abriendo posibilidades para la asociación de los ejidatarios con terceros, o bien la venta de parcelas, determinando con ello una nueva forma de organización para la producción del agro mexicano.

Las reformas al artículo 27 constitucional crearon nuevas condiciones económicas, sociales y políticas en el campo, que se vieron reflejadas en la organización de productores. La movilización dada por parte de los productores se orientó en algunos casos a apoyar la política gubernamental, y en otros a descalificarla, planteando con ello nuevos frentes de demandas.

En este sentido, la participación del CAP como foro de expresión resultó más bien como medio de contención o de mediatización de las demandas de las organizaciones campesinas tanto oficiales como independientes, toda vez que la posición asumida mostró en la mayoría de las veces cierta ambigüedad, con lo que no se pudieron atender realmente las inquietudes del campesinado.

Finalmente, queda por señalar que la investigación se apoyó para su realización en la bibliografía existente sobre el tema y en información hemerográfica y documental.

## 1. ORGANIZACIÓN DEL CAMPO MEXICANO Y DE SUS PRODUCTORES

En el marco teórico del presente trabajo, se pretende establecer la forma en que han sido manejados diversos conceptos como apoyo metodológico indispensable para el tratamiento de la problemática que presentamos.

Se han retomado diversos criterios de estudiosos en el tema, que por sus aportaciones consideramos importantes; sin embargo, no pretendemos hacer del trabajo una discusión conceptual sobre los términos utilizados, ya que desviarían el objetivo de esta investigación.

Las pretensiones metodológicas de este trabajo consisten en manejar algunas teorías y autores que han dedicado gran parte de sus investigaciones a tratar la problemática del campo mexicano. Por tal motivo, exponemos aquellos conceptos que a nuestro juicio apoyan el desarrollo del presente documento.

El Congreso Agrario Permanente se constituye a partir de 1989, como un foro de expresión de diversas organizaciones independientes y oficiales que se aglutinan en él, para presentar una serie de demandas de sus agremiados al gobierno federal o a los gobiernos de los estados, cuya atención se ve amenazada por una serie de circunstancias, económicas, políticas y sociales.

La política económica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) para el campo, se enfocó a un esquema de productividad y rentabilidad que contemplaba un sistema mercantilista, para lo cual se requería de una serie de reformas económicas, políticas, sociales y jurídicas, que se plasmaron en las modificaciones al artículo 27 constitucional y su ley reglamentaria, que dieron lugar a una transformación de la estructura agraria y productiva del campo.

Para su análisis es necesario referirse a la extensión de tierra que posee cada uno de los miembros y la forma en que se la hace producir y lo que de ella se obtiene.

Sin embargo, es importante aclarar que no es objetivo de este trabajo analizar la estructura de las clases sociales que se identifican dentro del campo mexicano, y que si bien es un elemento importante para comprender el papel que juegan las organizaciones campesinas en el sistema político mexicano, no nos detendremos en discusiones relativas a las diversas corrientes que han dado origen al concepto de clase social.

### 1.1. Estructura Agraria

Al hacer esta aclaración, nos pareció importante retomar la clasificación que sobre estructura agraria presenta Roger Bartra en su libro "Estructura Agraria y Clases Sociales en México" que contempla la comuna, las grandes haciendas, la pequeña propiedad, el ejido y el arrendamiento. Aunque el tratamiento básico de dicha clasificación responde a cuestiones de explotación y organización social dentro del sistema capitalista de producción; no difiere de otros que la tratan desde el aspecto de relación de propiedad con los medios de producción.<sup>2</sup>

Sin embargo, resulta interesante la propuesta de Bartra, por el análisis en el cual trata de establecer que el eje de la estructura agraria no es la tenencia de la tierra, sino las formas de propiedad y explotación que van a determinar las relaciones económicas y políticas del campo, aspecto de análisis por demás relevante para el presente trabajo, que deberá ser ampliado más adelante para definir el papel que juegan las organizaciones campesinas en la política agraria implementada por el gobierno.

---

<sup>2</sup>

Bartra, Roger. Estructura Agraria y Clases Sociales en México. Colecc. Problemas de México. 9ª edición. Ed Era. México 1991. p.p. 105-146

De esta manera se intentó hacer una fusión de ambas corrientes y para efectos de esta investigación manejamos la estructura agraria de la siguiente forma:

### **1.1.1. Comunidad**

La comunidad data de la época prehispánica con los calpullis; es una forma de organización en la cual la tierra es explotada por los miembros del grupo que la conforman y cuya producción es repartida entre los mismos para atender sus necesidades básicas de autoconsumo, sin llegar a un proceso de comercialización de las cosechas, aunque en algunas ocasiones se promueve el trueque de algunos productos con otras comunidades.

Desde el punto de vista jurídico la comunidad es definida como "la persona moral con personalidad jurídica, titular de derechos agrarios, reconocida por resolución presidencial reparatoria o de confirmación, y titulación sobre un conjunto de bienes que incluyen tierras, pastos, bosques y aguas, sujeto a un régimen de propiedad social inalienable, imprescriptible e inembargable e intransmisible, que le concede a ella el doble carácter de propietaria y poseedora, y que para su explotación se ordena como unidad de producción, con órganos de decisión, ejecución y control que funciona conforme a los principios de democracia interna, cooperación y autogestión según sus tradiciones y costumbres".<sup>3</sup>

Las anteriores características denotan la necesidad que tuvo el gobierno para describir desde el punto de vista legal que dejaba lagunas en cuanto a los derechos de los miembros de la comuna que en un momento dado pudiera despojarlos.

Es importante resaltar que dentro de la organización y estructura de la comuna aparece la Asamblea General como la máxima autoridad que se apoya para su desempeño en el Comisariado de Bienes Comunales y el Consejo de Vigilancia para representar, administrar y controlar a los miembros de la comuna.

---

<sup>3</sup> S. E. Eckstein, José Luis y otros. Los factores de la organización campesina. Ed. Centro de Investigaciones Agrarias. Universidad de Bar Ilan Israel, 25ª edición, México, 1979 p.286

### **1.1.2. Haciendas y Latifundios**

Son grandes extensiones de tierra concentradas en unas cuantas manos como resultado de las relaciones mercantiles de producción. Esta forma de concentración de la tierra data en México desde los siglos XVI y XVII y responde a relaciones de producción complejas; en inicio se desarrolla en la esclavitud, la encomienda, la servidumbre y el tributo para posteriormente dar paso a las relaciones como la aparcería, el arrendamiento y el peonaje, cuyas contradicciones son más tarde la base de la historia económica agraria en México. En la actualidad esta figura no se contempla dentro de la estructura agraria, toda vez que no es reconocida por la Constitución Política de 1917.

### **1.1.3. Pequeña Propiedad**

Tiene su origen en la colonia como resultado de pequeñas donaciones de tierras trabajadas por los propietarios que no estaban ligados a relaciones patrimoniales señoriales y comunales, y que a diferencia de éstas pueden ser vendidas, rentadas o transferidas.<sup>4</sup>

### **1.1.4. Ejido**

Por su importancia constituye una unidad económica y social, en donde el núcleo es propietario de los recursos del ejido y todos los ejidatarios miembros son usufructuarios de la tierra<sup>5</sup>; la característica más relevante dentro de la organización es que sus miembros están dedicados a la producción de autoconsumo.

---

<sup>4</sup>Zaragoza José Luis y Macías Ruth. El Desarrollo Agrario de México y su Marco Jurídico Ed. Centro de Investigaciones Agrarias. México 1980 615 pp.

<sup>5</sup>Ibid. p.318

José Luis Zaragoza y Ruth Macías le otorgan desde el aspecto jurídico la siguiente definición "la persona moral mexicana, de pleno derecho con capacidad y personalidad jurídica constituida por un acto de la autoridad federal, por medio de la cual se da en propiedad a un núcleo o grupo de población, un conjunto de bienes que constituyen su patrimonio, sujeto a un régimen de propiedad social inalienable, imprescriptible, inembargable, e intransmisible para que se exploten racional e íntegramente, como una unidad de producción, organizada preferentemente en forma colectiva, e instrumentada con órganos de ejecución, decisión y control que funcionan conforme a los principios de democracia interna, cooperación y autogestión"<sup>6</sup>

La definición anterior establece que desde el punto de vista formal, el ejido se constituye en la figura reconocida por el gobierno para producir para el autoconsumo y comercializar los excedentes.

De esta forma tenemos que el gobierno federal impulsa el desarrollo del ejido colectivo como la primera manifestación de grupos campesinos organizados cuya estructura interna se basa en la fuerza de trabajo del ejidatario y el factor productivo tierra.

### **1.1.5. Arrendatarios**

Son aquellos que a diferencia de los aparceros obtuvieron cierta independencia de las haciendas mediante pequeñas porciones de tierras para su usufructo. Sin embargo, su incapacidad económica para hacer producir sus propiedades los obligó a rentarlas incluso a los mismos hacendados por períodos hasta de 20 ó 30 años, lo que ocasionó que en la mayoría de los casos éstos últimos se apropiaran de las mismas.

---

<sup>6</sup>Eckstein, S. y otros. Los Factores de la Organización Campesina. Ed. Centro de Investigaciones Agrarias. México 1979 p.288

Así tenemos que el arrendamiento no sólo se dio en la parcela, sino en la fuerza de trabajo, pues trabajaban las tierras a cambio de un salario, lo que mostró la presencia de una doble venta y explotación, situación que aún prevalece en las condiciones actuales del campo, a pesar de que no existe un reconocimiento oficial de la misma.

## **1.2. Estructura Productiva**

Abordar los elementos que conforman la estructura productiva, permitirá ubicar la forma en que está organizado el campo para producir, y determinar el peso específico que tienen ejidatarios y productores del sector privado.

Ya en el punto anterior, hemos considerado a los ejidatarios, por lo que no detallaremos el concepto, y daremos lugar a la exposición que corresponde al sector privado. En la cual encontramos diversas clasificaciones de productores, para ubicar el punto de partida de la problemática del campo por las relaciones de producción que en éste se generan.

### **1.2.1. Sector Privado**

En este punto nos ocupa establecer el aspecto conceptual del sector privado del campo en México, su organización estructural y su importancia para el presente trabajo.

El sector privado está constituido por la pequeña propiedad agrícola y por los empresarios agrícolas. Los primeros han sido definidos en el punto anterior; no obstante, profundizaremos sobre algunos aspectos y características que consideramos necesario resaltar.

La pequeña propiedad agrícola anteriormente se distinguía por la forma de apropiación de la tierra. Sin embargo, existe otro aspecto que va más allá de los medios de producción y se establecen en base a la explotación y apropiación de la ganancia de aquéllos que la trabajan.

En el análisis que Roger Bartra presenta en su libro "Estructura Agraria y Clases Sociales en México", los pequeños agricultores se clasifican en cuatro tipos:

**Agricultores pauperizados.**- "Arruinados o semiarruinados, con ingresos agrícolas que rara vez superan los 4 mil dólares anuales, que trabajan en condiciones de déficit monetario, con tasas de autoconsumo elevadas y que se sostienen esencialmente del trabajo asalariado o del pequeño comercio".

**Agricultores medios.**- "Que tienen ingresos suficientes para mantenerse, pero no permiten ningún ahorro".

**Agricultores acomodados.**- "Que obtienen bajas tasas de ganancia que se incrementan con la renta de la tierra".

**Agricultores capitalistas.**- "Obtienen altas tasas de ganancia que incrementan con la sobreexplotación de la mano de obra, situación característica de fines del siglo XIX en México y del surgimiento de la burguesía agraria en confrontación con la antigua forma de explotación de la tierra, el latifundio".

Por otra parte, la definición del concepto de empresarios agrícolas, corresponde a la acepción de burguesía rural, la cual está constituida por "agricultores que manejan unidades de producción capitalista y que simultáneamente se componen de cuatro miembros: burguesía agraria, mediana burguesía, burguesía comercial rural y burocracia rural o agropolítica".<sup>7</sup>

**Burguesía Agraria.**- Es la que deviene de generaciones dedicadas a la agricultura y basa su poder en la acumulación de capital y la posesión de la tierra.

---

<sup>7</sup> Bartra, Roger. Estructura Agraria y Clases Sociales en México. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM Ed. Era. México 1991. 9ª reimpresión p.163-164

Mediana Burguesía.- No ha desarrollado una producción a escala empresarial. Su fuerza política se basa en las organizaciones de pequeños propietarios que la conforman.

Burguesía Comercial Rural.- Se encuentran las formas menos desarrolladas del capital comercial (usureros y acaparadores) que invierten grandes capitales comerciales y financieros en la agricultura y que se han dado por denominar agrocomerciales y agroindustriales cuya importancia retoma fuerza en la política económica del gobierno salinista.

Burocracia Rural o Agropolítica.- Constituida por funcionarios públicos que invierten en el campo y que fortalecen la acumulación de capital apoyados en diversos mecanismos políticos administrativos que sus cargos les permiten.

Los dos puntos finales de la clasificación son esenciales para identificar las tendencias de la problemática del campo mexicano. La política agropecuaria de Carlos Salinas de Gortari, retoma y fortalece estas dos figuras del campo que resultan las más recientes en relación a las anteriores.

Los agroindustriales o agrocomerciales son propuestos en el proyecto económico para el campo por el gobierno de Salinas de Gortari como sus reactivadores. Son inversionistas cuyo propósito es obtener una ganancia de la empresa en la que canalizan su dinero, sin tomar en cuenta el proceso histórico que la actividad agrícola ha implicado en nuestro país y para lo cual se hizo necesario adecuar el artículo 27 constitucional.

Con la exposición anterior, tenemos que considerar para efectos de este trabajo a los empresarios agrícolas, como aquellos inversionistas cuyo capital financiero se dirige a desarrollar actividades agrícolas en coparticipación con los propietarios de la tierra, llámense pequeños propietarios, burguesía agraria, mediana burguesía o ejidatarios, cuya participación se da en la medida de la apropiación de los medios de producción (maquinaria técnica, insecticidas), liquidez monetaria y cuya actividad final será la comercialización e industrialización de la producción obtenida en los campos agrícolas.

### **1.2.2. Sector Social**

El sector social está constituido por los comuneros, ejidatarios y jornaleros. Los primeros son los miembros de la comuna; los segundos, integrantes de los ejidos que ya fueron definidos en el punto anterior, por lo que nos abocaremos a detallar el tercer elemento en este sector que se refiere a los jornaleros.

Los jornaleros son dentro del sector agrícola los más numerosos, ya que de acuerdo con el censo de 1960, la cifra ascendía a 3 millones 200 mil, mientras que en 1970 descendieron a 2 millones 400 mil y para 1990 la cifra se situó en los 2 millones 305 mil<sup>4</sup>; como se puede observar en estos períodos se registró una disminución, pero ello se explica porque en el estudio estadístico no se incluyeron los trabajadores sin remuneración que constituyen los demás miembros de la familia ( hijos, ancianos, etc).

---

<sup>4</sup> INEGI. VII Censo Agrícola Ganadero T.II. México 1994. pag. 801 cdo.27B.

Se caracterizan por carecer de tierra y vender su fuerza de trabajo a cambio de un salario.<sup>9</sup> Además su capacidad de organización y representación es poco significativa, y los organismos políticos coinciden en que sus demandas son difíciles de solucionar, ya que no existe más tierra que repartir y la falta de trabajo no es un problema exclusivo del campesinado, sino incluso de los obreros en las ciudades.

Los jornaleros se han ido convirtiendo en la fuerza de trabajo más numerosa y explotada ya que la comercialización del campo ha obligado a entregar las tierras a los grandes empresarios agrícolas, quienes se han visto fortalecidos con el proyecto de industrialización del campo que incluye la postura de eficiencia y productividad.

### **1.3. Organización de Productores**

Es otro elemento importante en la estructura de la presente investigación, la cual es definida por algunos autores como "el concierto ordenado de voluntades por el cual los productores emprenden algunas o todas sus actividades, con ámbito de acción tanto en el proceso de distribución y posibles combinaciones entre los factores de producción tierra, trabajo y capital".<sup>10</sup>

La importancia de esta definición radica en que se establece la necesidad que tiene el campesino de asociarse colectivamente, no exclusivamente para la explotación de sus tierras, sino también para recibir el apoyo técnico y lograr la venta de sus cosechas que de manera individual les resulta difícil desarrollar.

---

<sup>9</sup> Bartra, Roger. Campesinado y Poder Político en México. colecc. problemas de México Ed. Era. México 1988, p.116

<sup>10</sup> ibidem.

La organización de productores es un proceso económico, político y social que va a determinar la conformación de grupos de campesinos, y que en gran medida es estructurada y accionada de acuerdo a necesidades institucionales coyunturales, que no responden de manera integral a sus necesidades de fondo; sin embargo, no se identifican otros foros de expresión más legítimos que los que de alguna manera son coordinados por el gobierno.

La organización de productores aglutina dentro de sus filas a diversos miembros con características y necesidades diferentes, tales como ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y jornaleros. Los tres primeros ya han sido definidos en la presentación de la estructura agraria y el cuarto hemos tratado de resumirlo en la definición que Roger Bartra presenta.

El concepto de organización de productores aún en el ámbito académico, es relativamente nuevo, pues los estudiosos de la problemática del campo se dedicaban, básicamente a hacer análisis sobre las cuestiones del reparto agrario, las formas de producción, las clases sociales, y en muy contadas ocasiones se referían a las formas de organización. Roger Bartra, por ejemplo, considera que la fuerza política y social de la organización de productores es poco significativa ante otros aspectos como la apropiación de la ganancia en un sistema precapitalista de producción. Otros, como Estela Martínez Borrego, definen este grupo a partir del análisis de la crisis de los setentas que se dio en el sector y que señala que la organización de productores se presenta como un instrumento de lucha para los campesinos y de manipulación para el Estado y los empresarios.

Para Martínez Borrego, el término anterior responde a dos vertientes: una "Productivista o Eficientista y la otra Desarrollista u Oficial"<sup>11</sup>. La diferencia más importante entre ambas radica en los actores del cambio social y la participación del Estado como mediador de los intereses de cada uno de los grupos.

La primera constituida por la burguesía cuyos intereses siguen buscando la apropiación y explotación de los medios de producción, y la ganancia que genera. La segunda, el campesinado que busca constituir y consolidar un grupo que defina y exprese sus demandas respecto al usufructo de la tierra que poseen.

Ambas corrientes consideran al Estado como el interlocutor que abre el diálogo para la convivencia de las dos clases antagónicas entre sí; parte esencial del desarrollo exige al Estado esta correlación de fuerzas internas y externas que dan origen al movimiento social que lo van a determinar no únicamente desde la perspectiva del interés del incremento de la producción y la productividad, sino en la construcción de un proceso social cualitativo y cuantitativo que defina la fuente de poder estatal.

La capacidad de intervención y dirección del Estado manejada por una administración pública adecuada, determinará la fortaleza estatal para controlar los desencadenamientos violentos; pero a la vez permitirá la convivencia de fuerzas sociales y políticas autónomas capaces de dirigir sus propios intereses en el proceso de cambio y modernización.

---

<sup>11</sup> Martínez Borrego, Estela. Organización de Productores y Movimiento Campesino. Ed. Siglo XXI. México 1991. pp 246

La eficientista concibe la naturalidad del proceso como una evolución necesaria de las sociedades. La institucional como una conjunción de personas en búsqueda de un fin común que deberán tener características similares en lo económico, político y social como es el caso de la dominación y la explotación que de alguna forma los ha obligado a constituirse en grupo para pugnar por sus derechos y necesidades, y que requieren de un agente mediador como lo es el gobierno, con todo su aparato administrativo.<sup>12</sup>

Desde este punto de vista, se concluye que la organización de productores es un proceso social cualitativo, cuyo objetivo y fin en sí mismo es el desarrollo económico y social del campesinado como base rural, lo que da origen a una tercera corriente " la campesinista"<sup>13</sup> En esta tendencia la base fundamental del desarrollo rural es el campesinado, que simultáneamente se convierte en el elemento clave del movimiento campesino a quien le debe su constitución y consolidación.

Derivado de esta exposición de tendencias y concepciones tenemos que la organización de productores ampara dos fuentes de constitución: la que promueve el Estado y la propia del campesinado.

Para efectos de este trabajo, la organización de productores va a responder a la necesidad que tiene el campesinado de agruparse para hacer escuchar sus demandas y obtener mayores apoyos y beneficios para la producción a través de lograr una mediación conveniente entre los grupos en el poder, para lo cual, el Estado jugará un papel importante como mediador.

---

<sup>12</sup> Martínez Borrego, Estela op.cit p.10

<sup>13</sup> Ibiid.p.12

Así tenemos, que el movimiento campesino desde sus inicios tuvo como demandas la posesión de la tierra; y en la actividad responde no únicamente al aspecto de acceso a la tierra, producción y productividad de la misma, sino de establecer una fuerza social y política autónoma capaz de dirigir su propio proyecto de inserción no subordinado a la sociedad;<sup>14</sup> capaz de organizarse y convertirse en una fuerza social y política; para ello, el movimiento campesino se ha visto en la necesidad de buscar independizarse de los lineamientos estatales, por lo que han surgido una diversidad de frentes de lucha como fueron en los años cuarenta, con la Unión General de Obreros y Campesinos (UGOCM), el Partido Agrario Obrero de Morelos encabezado por Rubén Jaramillo en los cincuenta; la Central Campesina Independiente (CCI)<sup>15</sup> en los sesenta y cuya actividad continuó en los ochenta y noventa aunque no con la misma fuerza que le dio origen, y muchas otras organizaciones de las cuales hablaremos posteriormente.

Lo que es importante recalcar es el nuevo sentido que a partir de 1976 toma el movimiento campesino. En este momento, la crisis de legitimidad en las organizaciones campesinas tradicionales y la política agraria de la época dio origen a una reestructuración dentro del movimiento campesino, que en cada una de sus organizaciones ofrecieron proyectos alternativos a los que presentaba el Estado, que reivindicara las demandas de los campesinos.

Este movimiento dio origen a una nueva clasificación o bien a dos tendencias claramente identificadas el movimiento campesino organizado u oficial, y el movimiento campesino independiente.

---

<sup>14</sup> *ibid* p. 14-15

<sup>15</sup> Flores Lda, Graciela y otros. *Las Voces del Campo, Movimiento Campesino y Política Agraria 1976-1984* Ed. Siglo XXI México 1988 pp.262

### **1.3.1 Movimiento Campesino Organizado Oficial.**

Es el sector del campesinado que se encuentra corporativizado, es decir que es objeto de una incorporación masiva, colectiva y en ocasiones involuntaria al partido en el poder (PRI) a través de la utilización de organismos como la Confederación Nacional Campesina (CNC), la Central Campesina Independiente (CCI) y la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM). Su característica principal se manifiesta en la subordinación al proyecto para el campo que presenta el partido en el poder y, en general a las condiciones capitalistas de producción, donde la participación democrática y autogestiva de las bases se sujeta a las decisiones autoritarias de los dirigentes.

### **1.3.2 Movimiento Campesino Independiente.**

Su origen lo caracteriza en tanto que no está inserto dentro de un aparato corporativizador y se lo ubica deslindado de la afiliación al partido en el poder; además busca la reivindicación y redefinición de las demandas del campesinado. Su surgimiento se da básicamente por manifestar su oposición y descontento a las líneas de política agropecuaria establecidas e instrumentadas por el gobierno que mantienen marginado al campesinado.

### **1.3.3. Frentes de Lucha.**

A la serie de demandas y reivindicaciones sociales que han llevado a que el movimiento campesino así caracterizado desarrolle una diversidad de movilizaciones a todo lo largo del territorio nacional, se les ha denominado frentes de lucha.

Graciela Flores Lúa y otros analistas del tema, diferencian cinco principales demandas por las que el campesinado se ha organizado: por la tierra, por la defensa de los recursos naturales, por la organización de la producción y la comercialización, por la defensa de los derechos laborales de los obreros agrícolas y su sindicalización y la lucha por el abasto de productos básicos<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup>ibid. p.17

De esta clasificación podemos mencionar que históricamente la lucha por la tierra es y sigue siendo uno de los motores del movimiento campesino que para estas fechas ha ido cediendo paso al de apropiación de la producción, su tecnificación y comercialización, así como a la sindicalización de la mano de obra agrícola, demandas que poco a poco enarbolan los frentes de lucha del sector campesino.

#### **1.3.4. Formas de Control Político.**

Al hablar de frentes de lucha, es inevitable hacer mención a las formas de control político que como ya mencionamos con anterioridad, debe utilizar el Estado como mediador de los diferentes grupos antagónicos entre sí, pero que sin embargo, deben convivir para que el Estado mismo exista.

Entre los mecanismos de control utilizados por el Estado, básicamente se ubican dos: la represión y la dominación.

La represión, se presenta como una acción de poder mediante la cual se impone la voluntad de los más fuertes sobre los más débiles, en donde los intereses de los primeros se encuentran por encima de los segundos; en este caso los del Estado y los del grupo de poder dominante en el mismo, sobre los de los campesinos. La represión puede presentarse con medios pacíficos como son la concertación y la mediatización de las organizaciones, o bien a través del ejercicio de la violencia.

En el caso mexicano, la represión pacífica ha producido notables resultados al grado de llevar a las organizaciones campesinas a convenir en acuerdos contrarios a la reivindicación de sus propias demandas para ceder terreno a las establecidas por el Estado y los grupos en el poder, tal es el caso de la CNC y que a su vez ha dado origen a organizaciones paralelas como la CCI.

Durante el gobierno de Luis Echeverría, para evitar los estallidos violentos en el agro mexicano, se trató de desarrollar un mecanismo de control político que aglutinara al movimiento campesino organizado, creando en 1973 el Consejo Permanente Agrario (CONPA) que integró a las centrales existentes la CCI y la UGOCM, lo que se constituyó en el antecedente del actual Congreso Agrario Permanente.

No obstante que el gobierno de Echeverría con su política populista para el agro trató de disolver los movimientos organizados que se salieran del rango institucional, la tendencia del gobierno de López Portillo encaminado a apoyar al sector productivo del campo, reerudició la represión a los diferentes frentes de lucha que se daban en el campo, culpando al ejido de la ineficiencia de la producción existente en el agro, con lo que se dio por terminado el reparto agrario y orientó la política del campo a la eficiencia productiva.

En el régimen de Miguel de la Madrid, se reconoce que todavía existen tierras que repartir, pero se define claramente una política de apoyo al capital y se reprime toda manifestación de inconformidad, tratando de hacer más notoria la subordinación de las demandas del sector a través de los organismos oficiales, y más evidente la pérdida de legitimidad de los líderes ante sus bases y del crecimiento de las organizaciones independientes, lo cual da origen en 1979 a la necesidad de crear un organismo coordinador de la lucha como lo es la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), con una expresión de "organización de masas que intenta darle al movimiento del agro un carácter de clase, por lo que sostiene que su lucha es por el cambio social que destruya la explotación y la represión social"<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Flores Lúa, Graciela. op. cit p.82

A partir de este momento se define en las organizaciones independientes como propósito inicial la lucha por la tierra y también por el poder.

Respecto al concepto de dominación, nos hemos apoyado para la definición en Max Weber que lo señala como la relación entre la obediencia a mandatos establecidos en que " los miembros están sometidos a relaciones de dominación en virtud del orden vigente"<sup>18</sup>. A esta relación Weber la define como asociación política en la medida en que su existencia y la validez de sus ordenaciones dentro de un ámbito geográfico determinado, está garantizado de un modo continuo por la amenaza y aplicación de la fuerza física por parte de su cuadro administrativo, cuya cabeza es el Estado, a quien señala como un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente. El Estado se caracteriza por su orden jurídico<sup>19</sup>

A partir de esta característica las asociaciones políticas se ven reconocidas en base a la legitimidad de su estructura, la obediencia a preceptos jurídicos positivos estatuidos correctamente<sup>20</sup>

La dominación en México se esquematiza dentro de dos ordenamientos, uno tradicional, si nos apoyamos en la definición que Max Weber nos da "que descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad tradicional".<sup>21</sup> Derivado de ello, el ordenamiento legitimador del gobierno mexicano responde a preceptos y tradiciones heredados de la Revolución de 1910, de la cual emanan no sólo los preceptos jurídicos e institucionales a que Weber se refiere, sino toda la disputa por el poder y el control de los actores sociales y políticos que participan en esta lucha.

---

<sup>18</sup>Weber, Max. Economía y Sociedad Ed. FCE México 1981 5a. Edición 1237 pp.

<sup>19</sup>ibid. p.44 y 45

<sup>20</sup>ibidem

<sup>21</sup>ibidem

El segundo también definido por Weber como racional, "descansa en la creencia de la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer esa autoridad".

En México este ordenamiento cobra forma, en tanto que a partir de 1934 se da un proceso de institucionalización del poder y con ello otras formas de dominación son utilizadas por el Estado; consecuentemente se presenta también, una transformación en las instituciones que se encargan del despacho de los asuntos agrarios y agrícolas, así como en la organización campesina y su lucha por que sus demandas sean atendidas.

## II. SITUACION ECONOMICA, POLITICA Y SOCIAL EN EL CAMPO MEXICANO

### 2.1 Situación Económica.

#### 2.1.1 Estructura Productiva.

Para poder contextualizar el proyecto económico político y social para el campo del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, es necesario hacer una breve exposición de las condiciones que durante ya varias décadas han prevalecido en el agro mexicano.

La crisis agropecuaria que se desencadenó a partir de los sesentas, afectó a este sector agrícola de manera importante, y se reflejó en un deterioro de las condiciones económicas, y sociales de la población rural. La producción y la productividad agrícolas registraron una disminución significativa; disminuyó el ingreso, así como las condiciones de vida en materia de salud, educación y vivienda; las tasas de marginación repuntaron; y las organizaciones campesinas en la lucha por la reivindicación de las demandas de sus agremiados, lograban pocos resultados.

El proyecto del gobierno salinista planteó como punto de partida transformar la producción en el campo a través de la canalización de mayor inversión privada, de la que se había venido realizando a lo largo de los últimos años; desincorporar las empresas y/o organismos descentralizados, cuyo objetivo era apoyar al campo a través de la comercialización o de la producción de insumos para la producción; reformar el esquema crediticio para los productores; disminuir a niveles mínimos los precios de garantía, sustituyéndolos por apoyos directos al productor no estimulantes para la producción; y la modificación sustancial jurídica del ejido, en donde adquiere su carácter de alienable.

Todo este proyecto se concretó con las reformas al artículo 27 constitucional y su ley reglamentaria, lo que dio origen a una serie de inconformidades por parte de las organizaciones campesinas, que tuvieron que ser manejadas por el aparato político-administrativo gubernamental, para evitar movilizaciones que pudieran trascender y poner en riesgo dicho proyecto.

No obstante, la intención de este apartado, no es desarrollar un análisis exhaustivo de la situación económica, política y social del campo, sino ubicar los factores determinantes de la organización campesina a partir de las acciones de gobierno, de la instrumentación de la política gubernamental para el campo. Las acciones que se ejecutan vía la administración pública, inciden de manera directa en la respuesta de los productores del campo, y en este caso en particular, del sector social.

En este sentido, cabe destacar la existencia de dos polos de producción en el agro. Uno es el del sector privado, cuya producción está orientada a la agricultura comercial y en la cual las inversiones se concentran en la modernización de la infraestructura. Asimismo, busca cultivos alternativos que propicien la obtención de mayores utilidades. Las extensiones de tierra explotadas fundamentalmente por este sector, son de riego y cuentan con un mayor grado de tecnificación que en tierras de temporal.

El otro polo es el del sector campesino o social, que no cuenta con los mismos apoyos para poder impulsar su producción, la cual en su mayor parte está destinada al autoconsumo. Asimismo, este sector tiene cada vez más dificultades para poder acceder a la tierra, dado que el reparto agrario muestra una tendencia reductiva.

Otra característica, es que la explotación de la tierra es minifundista (fundamentalmente en las tierras de temporal), es decir, las parcelas cada vez se encuentran más fraccionadas lo que impide tener un alto rendimiento en cuanto a productividad, y además está sujeta a factores meteorológicos.

El crecimiento de la producción del sector entró en una depresión, quedando subordinado a la agricultura comercial. Comienza el estancamiento en el sector agrícola y se acentúa la disminución de la producción de básicos hasta en un 7.2 por ciento, con lo cual el país se encuentra imposibilitado para exportar, dando inicio así a la importación de granos y oleaginosas.

En forma paralela, se inició un rápido proceso de sustitución de cultivos, en el cual el maíz y frijol quedaron supeditados a las hortalizas y frutas destinadas a la exportación como el tomate, cebolla, fresa, melón y café.

Esta dinámica en el campo mexicano tuvo sus repercusiones en la mayor parte de la población, ya que al dejar de producir alimentos básicos en la proporción requerida, la poca oferta los encarecía, conjuntamente con la medida de recurrir a las importaciones.

La estructura productiva de la agricultura sufre en este sentido un cambio con el objeto de alcanzar la modernización en el campo para hacerlo más competitivo, en detrimento del otro sector, el social.

Esta situación se ve reflejada en la productividad e ingresos de los dos sectores mencionados. "En 1982 la agricultura de temporal significaba 77 por ciento del total de las exportaciones y percibía 44 por ciento de los ingresos, por el contrario las tierras con riego representaron 23 por ciento del total y obtenían 20.7 por ciento de los ingresos."<sup>22</sup>

Proporcionalmente, la agricultura comercial genera ingresos superiores a la agricultura de temporal, que es la que trabaja en su mayoría el sector campesino.

La agricultura comercial cuenta con las mayores extensiones de tierra para producir, y sus costos de producción resultan ser más bajos que para los minifundistas.

---

<sup>22</sup>Borrego Martínez, Estela. Organización de Productores y Movimiento Campesino, México, Siglo XXI, 1991.

En este esquema algunos ejidatarios llegan a contar prácticamente con 2 ó menos hectáreas para trabajar, lo cual hace poco productiva su labor, al no resultar rentable por los altos costos de producción.

Por lo anterior, observamos que la estructura del campo mexicano está constituida por la agricultura de riego y la de temporal, las cuales tienen apoyos diferenciados, y destinos de producción distintos.

Uno de los aspectos que ilustran el cambio en la estructura productiva, es que los cultivos alimenticios o extensivos fueron sustituidos por industriales o intensivos. Así entre 1960 y 1970 el crecimiento de estos últimos fue de 0.8 por ciento al año y de los extensivos registraron un decremento de menos uno por ciento anual.

Las diferencias estructurales en el país son considerables ya que el sector campesino que posee cerca del 87 por ciento de la tierra cultivable, concentra únicamente el 35 por ciento de los bienes para hacer producir la misma, mientras que los empresarios agrícolas poseen menos del 7 por ciento de la superficie cultivable y el 45 por ciento de los medios para producir.

Asimismo, el sector social contribuye con el 49.1 por ciento del empleo y sólo genera el 26.7 por ciento de la producción, mientras que la agricultura a gran escala representa el 20 por ciento del empleo y participa con el 33 por ciento de la producción.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup>Cepal, Economía Campesina y Agricultura Empresarial, Ed Siglo XXI, p 130-131.

### 2.1.2 Crisis de Producción y Productividad.

La crisis de producción y productividad que prevalece en el campo mexicano, y que se ha manifestado desde hace más de dos décadas obedece, entre otros factores, a la contracción de la inversión pública con el propósito de sanear las finanzas públicas; a la también limitada inversión privada por el encarecimiento de los créditos para el campo; a los reducidos canales de comercialización y la problemática del intermediarismo; al incremento en los precios de los insumos y la reducción de los precios de garantía; a ello se suma la política de industrialización que trajo consigo la creciente inseguridad en la tenencia de la tierra, así como una modificación de los cultivos, disminuyendo el rendimiento de la producción agrícola, toda vez que esta situación ocasionó que las tierras no recibieran la atención adecuada para ser cultivadas, perdiendo su fertilidad, por lo que requirieron posteriormente de una mayor inversión para alcanzar más altos rendimientos.

La producción y la productividad disminuyeron debido a que los precios de los insumos como los fertilizantes se encontraban por encima de los precios mundiales, con lo que su uso se vio limitado, al igual que el acceso a las semillas mejoradas, que por las deficiencias administrativas de Productora Nacional de Semillas (PRONASE) y los servicios de extensión agrícola no era posible adquirir.

Los cambios en los precios de los productos agrícolas se elevaron "cuatro por ciento anual durante 1960-1965 y el de insumos sólo 1.7 por ciento al año. Sin embargo, a fines de los sesenta la situación empeoró, pues el primero creció 0.3 por ciento y el segundo uno por ciento anual".<sup>24</sup> Estos incrementos se debían a la sustitución de importaciones; al mantener fijos los precios de los bienes agrícolas se buscaba una estabilidad en el nivel general de precios y no incrementar el ingreso de los agricultores.

---

<sup>24</sup>Sollís, Leopoldo. La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas. Siglo XXI. México 1981. pp 128-130

Entre 1960 y 1970 el rendimiento total del sector registró una tasa media de crecimiento anual menos 1.3 tres por ciento, a pesar de que el ejido tuvo un crecimiento positivo en la producción de tres por ciento y su participación en la producción agrícola representó un 40 por ciento del total producido, mientras que la propiedad privada decreció en menos 2.4 por ciento.

La explicación que algunos estudiosos proporcionan acerca de la disminución de la producción agrícola, es la reducción del tamaño de los predios. Atribuyen el estancamiento del sector al aumento de la parcelización y a la reducción de la superficie cosechada.

En este sentido, el aumento de la producción en los distritos de riego, registró un incremento entre 1970 y 1974 del 6.7 por ciento anual. De esta manera las zonas agrícolas podían experimentar crecimiento e impulsar la generación de empleos en el campo.

Las zonas de riego captaron inversión pública que se destinaba precisamente a la obra hidroagrícola, por lo que se rehabilitaron distritos de riego y se pusieron en marcha programas de mejoramiento parcelario.

Asimismo, los apoyos a la producción se canalizaron a este tipo de agricultura, por lo que se incrementaron el seguro y el crédito agrícolas, el uso de fertilizantes, semillas mejoradas y el servicio de extensionismo que complementaba los estímulos al campo.

No obstante, las condiciones bajo las cuales se desarrollaba el otro sector de la agricultura no eran las mismas, ya que las zonas temporaleras registraron un crecimiento de menos 0.8 por ciento anual, que se debía en gran parte a la disminución de la superficie cosechada de menos 3.6 por ciento anual. Aunada a esta situación se encuentra la falta de recursos como maquinaria y capacitación que permitiera incrementar la producción y productividad.

Los programas de apoyo se mostraban insuficientes para poder hacer rentable la actividad. Los trabajadores tenían que absorber altos costos de producción, y la canalización de la inversión pública en estas zonas resultó insuficiente para mejorar las tierras de temporal y ampliar las superficies cosechadas, ello aunado a la presentación de fenómenos meteorológicos que propiciaban una reducción de las superficies cosechadas.<sup>25</sup>

Entre 1977 y 1981 se intenta estimular al sector agropecuario, con el aumento del gasto público para obras de infraestructura hidráulica, investigación, crédito agrícola, insumos más baratos y precios agrícolas lucrativos.

Los cambios producidos en la política dirigida al sector, presentan resultados positivos, generándose cierta rentabilidad y capitalización que se manifestó más rápido que en otros sectores como la industria y los servicios.

No obstante, esta ligera recuperación no logra prolongarse ya que en 1982 se inicia precisamente un recorte en el gasto público, los precios de intercambio se incrementan de manera desfavorable para la agricultura, por lo que la productividad en el campo ya no puede mantener el ritmo que iniciaba.<sup>26</sup>

Entre 1982 y 1988 la problemática en el campo que se viene heredando desde las décadas anteriores, se agudiza con las políticas recesivas que son puestas en marcha por la administración en turno, ocasionando la caída en la producción per cápita de los granos básicos en un 34 por ciento, entre 1981 y 1988.

De igual forma, la producción de los diez principales granos en 1988 disminuyó en 33.5 por ciento en comparación con 1981. Asimismo, el PIB per cápita del subsector agrícola, se redujo en 16.8 por ciento de 1981 a 1988.

---

<sup>25</sup> *Ibid.* p. 137.

<sup>26</sup> Calva, José Luis. *Funciones del Sector Agropecuario en el Futuro de la Economía Nacional*. México, UNAM 1991. pp 41-41.

En esta depresión, los cultivos básicos como el maíz y el frijol fueron los más afectados, fundamentalmente por la política hacia los precios de garantía que los redujo en términos reales en casi un 50 por ciento. Esta situación disminuyó en forma considerable la rentabilidad en el campo por lo que repercutió en los niveles de producción.

La maquinaria y el equipo que en el período comprendido entre 1975 y 1982 aumentó en 55,220 unidades, para el período 1983-1988 disminuyó en 7,476 unidades.

El uso de fertilizantes y abonos también se vio afectado debido al incremento de los mismos y en consecuencia a los costos de producción.

La escasez de los créditos para el campo y sus altos costos han sido factores determinantes para desestimular la producción en el campo. En 1988 la totalidad de los créditos otorgados al campo representaron el 42.6 por ciento de los canalizados al sector en 1980, lo que representó una reducción en el otorgamiento de créditos del 57.4 por ciento.

La banca de desarrollo durante la década de los ochenta perdió participación respecto del crédito otorgado debido al interés gubernamental de continuar con la reestructuración de las finanzas públicas.

Entre 1983 y 1987 el Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural) participó con un 57 por ciento en relación al crédito total otorgado al campo; la banca múltiple con recursos del Fideicomiso Instituido en Relación a la Agricultura (FIRA), cubrió alrededor del 40 por ciento y el FICART el tres por ciento restante.

Sin embargo, de 1987 a 1989 la superficie que venía cubriendo Banrural se redujo en 49 mil hectáreas, por lo que se dejó a algunos productores sin la posibilidad de acceder a recursos crediticios. Esta situación afectó de manera directa a los productores de menores ingresos, ya que conformaban en ese período cerca del 80 por ciento de la cartera de esa institución.

El crédito otorgado por la banca múltiple sufre modificaciones en tanto que se otorga de manera diferenciada tomando en cuenta el tipo de cultivo, ya fuera de temporal o de riego; así como el tipo de productor. En este sentido, los campesinos de bajos ingresos y los campesinos medios tenían serios obstáculos para conseguir créditos. Así, en 1979 el crédito disponible para este sector de la población rural se redujo debido a la instrumentación de políticas crediticias derivadas del sistema financiero y la banca múltiple.

Estas acciones reflejaban la intención del gobierno delamadridista de contraer el crédito para disminuir la demanda interna y así ejercer menor presión inflacionaria.

Asimismo, la política de subsidios al campo que se instrumentó para apoyar a los productores de bajos ingresos principalmente de productos básicos, mediante el crédito con tasas de interés fijadas por Banrural, se sustituyó por una política de subsidios al consumo para ampliar con ello el beneficio a la población rural, fundamentalmente el precio de la tortilla.

En este sentido, los estímulos fiscales por medio del Sistema Integral de Estímulos a la Producción se redujeron, al igual que los subsidios vía transferencias y crédito. La disminución acumulada de estas últimas se realizó en términos reales en más de 40 por ciento entre 1982 y 1988.<sup>27</sup>

Los productores mayormente beneficiados con los créditos de Banrural y FIRA fueron los de bajos ingresos, que cultivaban productos básicos y oleaginosas. Las zonas que se apoyaron con mayor énfasis entre 1983 y 1987 fueron las temporales que absorbían créditos de avío. Las regiones de riego recibieron también créditos pero en menor medida. Con este tipo de crédito para regiones de riego también se apoyaron cultivos básicos, oleaginosas y forrajeros. Sin embargo, como en la tendencia generalizada de todo el crédito otorgado, el de avío también tuvo un descenso en 4 años de un 5 por ciento.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> De la Fuente, Emilio. *Las Políticas Económicas Agraria y Agrícola en la Década de los Ochenta*, en *El Sector Agropecuario en el Futuro de la Economía Mexicana*, México, UNAM 1991, pp 33 y 34.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 33

Por lo que respecta al encarecimiento del crédito, éste alcanzó un crecimiento que afectó de manera sustancial a los productores. Las tasas de interés se incrementaron en términos reales en 1989 a 32.4 por ciento para cultivos básicos y a 35.9 por ciento para otros cultivos.

En el ciclo otoño-invierno 1987-1988 los agricultores pagaban tasas reales de interés negativas del 1.8 por ciento-dado que estaban subsidiadas-mientras que para 1989 pagaban tasas reales de interés del orden del 32.4 por ciento.

El desequilibrio y la descapitalización para los productores se acentuaba con los bajos precios de garantía que no compensaban los gastos financieros que representaban las altas tasas de interés.<sup>29</sup>

Por otro lado la inversión pública en la agricultura descendió de 25.4 por ciento del Producto Nacional Bruto (PNB) en 1980 a 3.2 por ciento en 1988, tendencia que prevalece. La inversión total para el desarrollo rural se redujo de 16.8 por ciento de la inversión pública a 6 por ciento en 1988.

### **2.1.3 Reparto Agrario.**

La problemática de reparto de tierras cobra fuerza en la segunda mitad de la década de los sesentas, dado que las tierras de mejor calidad ya se habían repartido, y las que estaban por repartirse eran poco productivas y precisaban de fuertes inversiones para hacerlas más fértiles; aunado a las que se encontraban con certificado de inafectabilidad agrícola.

---

<sup>29</sup> Ortiz, Juan Pablo (Coordinador), Calva, José Luis. "El Sector Agropecuario en el Futuro de la Economía Mexicana" México, UNAM, Facultad de Economía, 1991, pp 1-7.

En el período echeverrista, se hizo énfasis en lo que se denominó la segunda etapa de la Reforma Agraria que consistió fundamentalmente en la exhortación a las organizaciones campesinas de elevar la producción y la productividad en el campo. Bajo esta misma perspectiva se proporcionaron facultades a los ejidos y comunidades para explotar minería, turismo, pesca, agroindustria y comercio con el fin de acrecentar el número de empleos.<sup>30</sup>

Para 1970 el reparto agrario alcanzó 69.7 millones de hectáreas, habiendo llegado para 1976, a 82 millones de hectáreas para ejidos y comunidades. Al concluir el gobierno de Luis Echeverría Álvarez el reparto agrario fue de cerca de 2.9 millones, de hectáreas y considerablemente menor al del periodo anterior.<sup>31</sup>

Como resultado de las contradicciones que se presentaron en este período el desarrollo del sector se polarizó. Esto se reflejó en situaciones como el hecho de que la central campesina con mayor número de afiliados, Confederación Nacional Campesina (CNC), perdía legitimidad frente a sus bases, ya que organizaciones filiales de la misma cuestionaban su representatividad y la capacidad del organismo para poder canalizar sus demandas y que éstas pudieran ser atendidas.

Las manifestaciones de descontento comienzan a brotar en este período como resultado de la política para el campo, el cual tiende a generalizarse en todo el país de tal forma que el gobierno decide reorientar el rumbo de la política que hasta ese momento había instrumentado.

---

<sup>30</sup> Informe de México a la FAO en la II Conferencia Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, 1987, p 7

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 71 y 72.

La expresión del movimiento campesino en contra de la política agropecuaria se dio mediante diversas formas, como las tomas de oficinas de la Secretaría de la Reforma Agraria; movimientos por la democracia municipal, y la democratización de la CNC; luchas por precios más elevados para la caña de azúcar; la lucha indígena por la defensa de los recursos naturales y contra el latifundismo, así como contra la especulación de la tierra que conducen a las invasiones de tierras en todo el país.

Es así que el movimiento campesino va adquiriendo mayor fuerza; sin embargo, muchas de las manifestaciones que se dieron fueron a nivel local, como es el caso de invasiones de tierras en el noroeste del país, que llevó a enfrentamientos violentos entre comuneros, ejidatarios y pequeños propietarios en los estados de Sonora y Sinaloa, y la guerrilla en el Estado de Guerrero, pero tampoco se presentaron de manera conjunta, por lo que estos factores se constituyeron en un obstáculo para que el movimiento pudiera tener mayor alcance.

Para evitar el avance de las movilizaciones campesinas, el gobierno implementó medidas represivas, sobre todo al inicio del gobierno de López Portillo por la invasión de tierras en Querétaro; a partir de entonces se modificó el código penal para sancionar a los invasores de tierras con 40 años de cárcel.

En forma paralela el Ejecutivo Federal también buscó la restauración del consenso entre los distintos sectores campesinos del país. " Para el gobierno, el campo se había convertido en uno de los principales focos de conflicto social"<sup>32</sup>, por lo que se hacía necesario implementar medidas para la recuperación de la legitimidad e impulsar la dinamización del sector agropecuario.

Para lograrlo se promovió la creación de organismos, apoyada en la emisión de un conjunto de leyes encaminadas a reestructurar el funcionamiento económico, político y social del campo.

---

<sup>32</sup>Flores Lúa, Graciela y otros. Las Voces del Campo, Movimiento Campesino y Política Agraria 1976-1984, Ed. Siglo XXI, México 1988, p. 41.

En este sentido las primeras acciones emprendidas se orientaron a la organización de los ejidos colectivos, el aumento de precios de garantía para diversos productos agropecuarios, y la lucha contra el intermediarismo a través de la creación de las paraestatales Tabamex, Inmecafé y Proquivemex.

La respuesta del Estado ante el debilitamiento de la CNC para dirigir el movimiento campesino, hizo necesario desarrollar una serie de medidas que le dieran un nuevo sustento social a la política del gobierno echeverrista que le permitieran "afectar algunos latifundios y evitar que el movimiento campesino organizado se saliera de los cauces institucionales ante el surgimiento de numerosos frentes de lucha" <sup>33</sup>. Para hacer efectivos estos cambios se propusieron dos acciones: modificar la Ley Agraria y reorganizar el movimiento campesino.

Para la primera acción se propuso en 1971 la promulgación de la Ley Federal de Reforma Agraria y la Ley Federal de Aguas con el propósito de reglamentar la tenencia de la tierra y elevar la productividad agrícola. En 1974 el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (DAAC) se transforma en la Secretaría de la Reforma Agraria, lo cual se presentó como una reestructuración institucional para la agilización en la atención de las demandas campesinas.

Para la segunda acción se promueve la creación en 1973 del Consejo Permanente Agrario (CONPA), que integró a todas las organizaciones campesinas existentes, a excepción de la CCI al frente de la cual se encontraba Danzós Palomino y la UGOCM, que era dirigida por Jesús Orta". <sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 43

<sup>34</sup> *Ibid.*

En 1974 las organizaciones representativas, CCI, UGOCM, CAM y CNC firmaron el Pacto de Ocampo como medida tendiente a agrupar en un solo organismo a todas las centrales oficiales y oficialistas, para evitar que el movimiento campesino organizado pudiera ser influenciado por la trayectoria que seguía el movimiento independiente del campo, y además que éste último encontrara y consolidara formas de organización con el movimiento obrero.

Estas medidas fueron determinantes para definir la política del gobierno de Luis Echeverría. No obstante, no lograron dinamizar el sector agropecuario, ni contener las crecientes demandas campesinas.

Consecuencia de ello, la balanza comercial agropecuaria para nuestro país mostraba un creciente déficit; el proyecto del ejido colectivo no lograba fructificar debido a que los productores lo asimilaban como una medida unilateral del gobierno y, finalmente, las invasiones de grandes extensiones de tierra tendían a generalizarse, fundamentalmente en el noroeste del país en los estados de Sonora y Sinaloa, a partir de la promesa de reparto efectuada por el Ejecutivo Federal.

La radicalización del movimiento campesino propició la salida de capitales en el campo y, en consecuencia, la afectación de la producción agrícola comercial. Este último hecho obliga al régimen en turno a expropiar en favor de los campesinos grandes extensiones de tierra.<sup>35</sup> Con estas medidas que puso el echeverrismo en práctica, no se dio solución a la problemática del campo, sino que sólo sirvieron de paliativo.

---

<sup>35</sup> *ibid.*

Por ello, José López Portillo, durante su sexenio, tiene que enfrentar también una crisis en la producción agropecuaria muy aguda, que se reflejaba en la falta de competitividad en el campo, producto de la política hasta ese momento implementada en el sector.

Muchas de las zonas agrícolas de temporal se encontraban erosionadas; la productividad de la tierra minada; los precios de los granos que se producían no hacían redituable ese tipo de cultivos por lo que algunos campesinos tuvieron que reorientar su producción y en los casos más críticos se vieron obligados a la venta o renta de parcelas.

No obstante, la política agropecuaria durante el régimen lopezportillista se orientó a apoyar a la agricultura comercial o de exportación, y dejó de estimular al ejido y a la organización colectiva toda vez que se les consideraba la causa de ineficiencia y de la crisis del campo.

En este sentido, la política del régimen de Echeverría que ahuyentó la inversión extranjera y nacional, se revirtió en el sexenio 1976-1982 para estimular la agricultura de exportación, con el objeto de recuperar la autosuficiencia alimentaria y por ende atenuar la dependencia alimenticia respecto del exterior.

Para ello, los grandes inversionistas en el campo requerían de seguridad, por lo que exigían que sus tierras no fueran afectadas o estuvieran en riesgo, para lo cual se determinó la conclusión del reparto agrario (así se estimaba que se desestimularía el surgimiento de minifundios que se consideraban causa de ineficiencia) y por otro lado se procedió a la recuperación por parte del Estado y de la iniciativa privada de las mejores tierras de los campesinos.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup>Flores Lila, Graciela. op.cit.pág 46.

Para consolidar las medidas tomadas por el régimen, se busca la legalización del arrendamiento de tierras ejidales. "Es en este contexto donde se crean los distritos de temporal en 1977 y cuando se instrumenta el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y la Ley de Fomento Agropecuario en 1980"<sup>37</sup>

Es en este sentido que la política agraria lopezportillista se orienta al aspecto productivo, dejando de lado el reparto agrario.

A través del SAM, se determinó qué productores eran susceptibles de ser apoyados en la producción de granos básicos; los productores que no contaban con potencial productivo, o producían para el autoconsumo, no podían ser considerados dentro del esquema del SAM, sólo se les tomaría en cuenta desde el punto de vista del consumo de productos de primera necesidad, vía tiendas rurales vinculadas al sistema Conasupo-Coplamar, y estarían también en la posibilidad de incorporarse como jornaleros en programas de reforestación.

El programa del Sistema Alimentario Mexicano no planteaba en sí una reestructuración de la agricultura en las zonas de riego, es decir para la agricultura comercial, por lo que mantenía el status quo dentro del campo en ese ámbito. De la misma forma, no consideraba el aspecto de la tenencia de la tierra, por lo que las condiciones bajo las cuales el campesinado tenía que producir los granos básicos, no eran diferentes con el nuevo programa puesto en marcha.

Con la aparición de la Ley de Fomento Agropecuario en 1978 y las modificaciones a la Ley Federal de Reforma Agraria en el mismo año, el SAM se debilita y se fortalece a la agricultura comercial.

---

<sup>37</sup> *ibid.*

Con la Ley de Fomento Agropecuario, se busca integrar a las tierras de temporal dentro de la planificación agrícola, con lo que se incorporan a los campesinos que trabajan por su cuenta y a los latifundistas que dedican sus tierras a la ganadería extensiva. Ello con el objeto de que al campesino se le supeditara de manera gradual a una nueva estructura agraria determinada por el capital.

Una de las características del SAM, es que se busca integrar en un sólo proceso la producción, la comercialización y en algunos casos la industrialización. Para algunos estudiosos, con la Ley de Fomento Agropecuario se pretende subordinar al ejido, la comunidad y su producción al sector privado.

El rezago agrario en el gobierno de José López Portillo, se atiende creando el Programa Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. No obstante, inician las complicaciones para el régimen, al agotarse las posibilidades de solucionar las demandas de tierra, con tierras infértiles, las cuales requieren en algunos casos cuantiosas inversiones para hacerlas producir, y en otros, ni siquiera existe posibilidad, por lo que se da por concluido el reparto agrario.

Ante esta situación, campesinos y sus organizaciones mostraron su descontento al no contar con tierras productivas y si con tierras marginales. Así, el movimiento campesino se organiza para descalificar la represión y las intenciones del gobierno de determinar la conclusión del rezago agrario. Es de esta forma como surge una de las organizaciones campesinas más importantes como es la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA) en 1979.

Sin embargo, el movimiento campesino no sólo cuenta con el frente de lucha por la tierra, pues también pretende cubrir lo relativo al proceso productivo, que de acuerdo con la política agraria, se ha encasillado y no le ha dado la libertad a los campesinos para producir porque las condiciones para la producción les son adversas y obstaculizan sus procesos autogestivos; en consecuencia se organizan bajo esta nueva demanda.

A los dos frentes que ya se mencionaron, se agrega el de los jornaleros agrícolas que también buscan para sí mejores condiciones en materia laboral y la sindicalización como derecho.

En el período de gobierno 1982-1988 encabezado por Miguel de la Madrid, y en el marco de la modernización, los principios fundamentales de la política agropecuaria, se ubican en la estrategia de producción y organización del campo, así como en la atención de necesidades de la población, la seguridad en la tenencia de la tierra y la organización de productores.

Es así que el régimen delamadridista dentro de la política agraria considera el Programa Nacional de Reforma Agraria Integral, el cual establece cuatro objetivos fundamentales que se refieren a la reforma agraria, la regularización de la tenencia de la tierra, la organización y capacitación campesina y el desarrollo agrario.

Con este planteamiento, el gobierno en turno de manera formal aún otorga cierto peso específico a la cuestión agraria, que durante sexenios anteriores formaban parte esencial de las acciones gubernamentales y del discurso político. No obstante, existe el argumento de que la tierra es cada vez menos susceptible de ser repartida, por lo que queda de manera explícita que el total de la demanda campesina por tierras no podrá ser atendida.

De acuerdo con los informes de la Secretaría de la Reforma Agraria, "durante el período de 1983 a 1988 fueron entregadas 2.7 millones de hectáreas, mediante 1,030 resoluciones presidenciales, en beneficio de 90 mil jefes de familia, lo que significaba un promedio de 19 hectáreas por beneficiario; sin embargo, el reparto comprendía superficies no productivas, de agostadero de mala calidad o baja productividad, por lo que se requería de importantes inversiones para hacer producir esos predios".<sup>38</sup>

A pesar de estas acciones la preocupación gubernamental estaba orientada a la regularización de la tenencia de la tierra con el objeto de garantizar la inversión privada en el campo, y para afianzar estas medidas el gobierno instrumentó en 1982 reformas al artículo 27 constitucional en sus fracciones XIX y XX, así como a la Ley de Reforma Agraria en 1983.

Con las reformas que se mencionan, sobre la propiedad privada, se le otorga el mismo nivel de legalidad que el ejido y la comunidad. En síntesis, las reformas realizadas en materia agraria por la administración delamadridista se dirigen a promover más que una redistribución de la tierra, la legalización de los predios existentes.<sup>39</sup>

Las organizaciones campesinas como la Coordinadora Nacional Plan de Ayala, la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos, así como la Unión General Obrera Campesina y Popular, demandaban el reparto de tierras por 15 millones de hectáreas, que argumentaban se encontraban en poder de los grandes empresarios agrícolas y ganaderos del país.

---

<sup>38</sup>De la Fuente, Emilio. op. cit.p.28

<sup>39</sup>Flores Lila, Graciela. Las voces del Movimiento Campesino y Política Agraria 1976-1984, y otro, Ed Siglo XXI, México 1988. p51-52

La cantidad estimada de campesinos que no contaban con tierra para trabajar hacia el año de 1978 era de 2.5 millones, por lo que se requerían de 125 millones de hectáreas para reparto, lo cual significaba un 65 por ciento de las superficies del país, incluyendo todo tipo de tierras.<sup>40</sup>

Otro de los aspectos que caracterizan al régimen es el endurecimiento de la política crediticia dado que los créditos se encarecen y se restringen a los campesinos con menos recursos. Los insumos para la producción también incrementaron su precio haciéndolos menos accesibles, y la fijación de las precios de garantía se sitúan por debajo de los precios de producción.

Por lo que se refiere a la actitud gubernamental frente al movimiento campesino, ésta se caracterizó por la imposición, sobre todo en lo que se refiere a las organizaciones independientes, que sufrieron los efectos de la represión,<sup>41</sup> como los sucesos violentos de 1968, con los que el gobierno de Luis Echeverría reprimía las manifestaciones de descontento campesino en el norte y sur del país, creando corporaciones policíacas y prisiones semiclandestinas, grupos paramilitares, y que continúa con los 40 años de cárcel a los invasores de tierras en el código penal en el gobierno lopezportillista y con la desarticulación y persecución de los integrantes de la CCI en el régimen de Miguel de la Madrid.

La concatenación de todos estos factores, lograron que la estructura agraria en el país se fuera polarizando de tal forma que el sector social se viera cada vez más supeditado al sector privado.

---

<sup>40</sup>Zaragoza, José Luis y Macías, Ruth. El Desarrollo Agrario de México y su Marco Jurídico, Ed. CNIA, México 1980.

<sup>41</sup>Flores Lúa, Graciela. op cit. p 54

## 2.2. Situación Política

### 2.2.1 Movimiento Campesino Independiente.

El movimiento campesino independiente surge como un proceso en el cual el insumo principal es la manifestación de descontento que presentan sectores de la sociedad rural que no están de acuerdo con la aplicación de las políticas para el campo, y que con la maduración política alcanzan niveles importantes de organización y de cohesión interna.

La crisis económica que experimenta el campo mexicano desde finales de la década de los sesenta, propició que la población rural llevara a cabo movilizaciones campesinas, debido a que sus condiciones de vida se vieron deterioradas y en consecuencia se incrementaron las demandas y luchas por la tierra; sin embargo, de acuerdo con las necesidades, se conformaron otros frentes asociados con el ciclo productivo en el campo; se incluyó lo relativo a precios de garantía, reducción en los precios de los insumos y maquinaria.

Asimismo, se incorporaron demandas para ampliación de créditos y mejoramiento de las condiciones para otorgar y pagar los mismos; creación y mejoramiento de canales de comercialización; mayor remuneración a la fuerza de trabajo, sindicalización de jornaleros, autonomía en la gestión campesina; acceso a mejores condiciones de bienestar social; procesos democráticos en la elección de los dirigentes de las centrales.

La movilización campesina llegó a reflejarse en la invasión de tierras, plantones, mítines, marchas, bloqueos de carreteras, audiencias de negociación. No obstante, dichas movilizaciones eran de carácter local o regional, por lo que su trascendencia nacional se vio limitada; sin embargo, se fueron constituyendo en organizaciones campesinas con el objeto de perpetuar su lucha por reivindicarse.

Los indicios de una verdadera movilización campesina se vieron obstaculizados, en primera instancia por su alcance, pero también, porque el Estado impulsó el divisionismo entre las organizaciones que surgían, como es el caso de CCI, que llegó a dirigir con éxito las demandas campesinas.

La política gubernamental se dirigió a supeditar al movimiento organizado, lo que provocó manifestaciones de descontento y dejó abierto el camino para que los campesinos que luchaban por la tierra canalizaran su aspiración por la vía independiente.<sup>42</sup>

La Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), que surge en 1979 y es definida como "una organización frentista que se basa en el respeto a la autonomía y estructura interna de cada organización, en la ayuda y colaboración mutua y en la participación democrática de sus bases" para la representación de los intereses de los trabajadores del campo, representó una fuerza importante para el movimiento campesino independiente. No obstante, ya que había logrado un canal de comunicación con dependencias como la SRA y la SARH, sufre una escisión de la cual surgió posteriormente la Unión General, Obrera Campesina y Popular (UGOCP).

Las uniones de ejidos, así como las cooperativas y las asociaciones rurales de interés colectivo, llevaron a cabo movimientos regionales que funcionaron de manera paralela a las movilizaciones de la CNPA. Estos grupos planteaban demandas de apoyo a la comercialización de los productos agropecuarios y mejores precios de garantía. Así en la consolidación de esos movimientos regionales, surge la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA).

---

<sup>42</sup> Ibid., p.262

En la década de los setenta un aspecto importante que cabe mencionar es el surgimiento de la guerrilla en entidades como Guerrero, donde este tipo de movimiento social no logra trascender por falta de alcances, pero si resulta una ruptura de una parte de la sociedad rural con las organizaciones campesinas oficiales, por considerar que sus intereses no son representados.<sup>43</sup>

En este periodo surgen organizaciones campesinas que pretenden impulsar un movimiento campesino, que dé respuesta a la situación de crisis que se vive en el campo mexicano y a la falta de credibilidad de las organizaciones oficiales.

De hecho los frentes de lucha hasta la fecha constituidos, se estructuran de una manera más clara en esta década y se refuerzan en la década de los ochenta; es decir, busca el campesinado participar con mayor firmeza en el proceso productivo.

En este sentido, lo que pretende el movimiento campesino es cambiar la estructura productiva que predomina en esos momentos, ya que implica formas de relación que política y económicamente están afectando sus intereses.

Las distintas organizaciones que surgen entre las dos décadas que se señalan, tienden a favorecer más un aspecto que otro, es decir, pugnan con diferente intensidad para conseguir mejores precios de garantía o seguridad en la tenencia de la tierra, por las condiciones de las zonas y regiones donde tienen representatividad y por las características de producción bajo las cuales trabaja el campesinado.

---

<sup>43</sup> Martínez Borrego, Estela. Organización de Productores y Movimiento Campesino, México. Ed. Siglo XXI, 1991, p 31.

El interés de estas organizaciones es ser independientes y estar comprometidas con el campesinado: que el trabajador del campo participe de manera más directa en la lucha por sus reivindicaciones y contrarrestar los efectos de una política agropecuaria que no se desarrolle acorde a sus intereses.

A través de las movilizaciones, se busca generar un clima de confianza entre los afiliados, que consideran que las organizaciones oficiales mediatizan sus demandas. Además, las organizaciones independientes procuran el apoyo de otros sectores que también se encuentran en lucha.

La estrategia de las organizaciones campesinas para impulsar una movilización social, entendida ésta como "la capacidad de convocatoria para poner en movimiento todos los recursos humanos, materiales y morales, con el objeto de alcanzar determinados objetivos productivos"<sup>44</sup>, cambia de acuerdo a la conducción de la política para el campo por parte del gobierno, y a las acciones de la iniciativa privada.

A finales de la década de los setenta, la lucha campesina mostraba mayores signos de organización, que se perfecciona a finales de la misma, al manifestar un alto grado de estructuración, cohesión interna y madurez política.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> "Declaraciones de la Unión de Ejidos del Noroeste de Chihuahua", en *El Día*, 19 de enero de 1985.

<sup>45</sup> Martínez Borrego, Estela. op. cit. p. 36

Dentro de este mismo periodo, la lucha campesina tiende a intensificarse y se generaliza tanto por la agudización de la crisis en el campo, como porque se obtienen logros en el reparto agrario. Aunada a esta situación, se encuentra la disminución del empleo rural principalmente en el norte del país debido a la sustitución de cultivos y a la tecnificación de los mismos; por otro lado, la conversión de tierras agrícolas en tierras para actividades pecuarias; y por último la dificultad para obtener créditos por parte de los minifundistas, principalmente de régimen de temporal.

Como ya mencionamos, el movimiento campesino independiente comienza fortalecerse para 1976. En tanto se inicia un proceso de aglutinamiento de las organizaciones locales y regionales en una organización con mayor cobertura. Es así como nace la Coordinadora Campesina Revolucionaria Independiente.<sup>46</sup>

A diferencia de organizaciones campesinas oficiales como la CNC, las organizaciones independientes presentan un proceso de formación invertido; es decir, surgen desde las bases y no desde la cúspide, lo que les permite a los afiliados exigir con mayor rigor a la dirigencia.<sup>47</sup>

Esta etapa de la movilización campesina comprende una nueva generación de la dirigencia apegada al mandato y a la fiscalización de sus bases; se intenta intensificar el asambleísmo y la democracia al interior de las organizaciones. Y es claro que existe un mayor nivel de instrucción educativa entre los dirigentes campesinos.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup>Ibid. p.36.

<sup>47</sup>Ibid. p28-33.

<sup>48</sup>Araujo de la Torre, Hugo Andrés y Valencia Flores, José. *Perspectivas de la Organización Social del Campo, en el Sector Agropecuario en el Futuro de la Economía Mexicana*, Ed. UNAM, México 1991, p 187.

Una de las respuestas que instrumenta el gobierno mexicano para contrarrestar el impulso del movimiento campesino independiente es el reparto agrario, al cual le da celeridad. El Estado intenta canalizar oficialmente las demandas campesinas por la tierra, oficialmente y legitimar así a la CNC.

Si bien el reparto de tierras se concretó, no constituyó una estrategia idónea ya que la calidad de las tierras repartidas no era adecuada y se requería de una inversión importante, lo que colocaba a los campesinos en la misma situación que si no contaran con un predio. Pese a esta situación el término del reparto agrario se declara en 1969 con el apoyo de la CNC.

Con estas acciones se cancelaban las posibilidades para las organizaciones campesinas de obtener parcelas por la vía legítima o legal, por lo que se estrechaban las alternativas gubernamentales para dar salida al problema, y se agudizaban los conflictos sociales en el campo.

Dado que a esta situación representaba uno de los frentes de lucha de los campesinos, el gobierno se ve en la necesidad de reconocer la no conclusión del reparto agrario. Con ello, la distribución de tierras se apresura en 1973.

No obstante, el Estado condicionó el reparto de tierras a la reorganización de las fuerzas productivas, con lo que se abrirían nuevas formas de organización y asociación de los productores campesinos, como la colectivización ejidal y formas de cooperación entre los ejidos y pequeños propietarios, con el fin de transformar la producción en el ejido y propiciar que éste adoptara un modelo de empresa agrícola. Para fundamentar estas acciones se llevan a cabo reformas a la Ley de la Reforma Agraria de 1971.

Una de las respuestas que instrumenta el gobierno mexicano para contrarrestar el impulso del movimiento campesino independiente es el reparto agrario, al cual le da celeridad. El Estado intenta canalizar oficialmente las demandas campesinas por la tierra, oficialmente y legitimar así a la CNC.

Si bien el reparto de tierras se concretó, no constituyó una estrategia idónea ya que la calidad de las tierras repartidas no era adecuada y se requería de una inversión importante, lo que colocaba a los campesinos en la misma situación que si no contaran con un predio. Pese a esta situación el término del reparto agrario se declara en 1969 con el apoyo de la CNC.

Con estas acciones se cancelaban las posibilidades para las organizaciones campesinas de obtener parcelas por la vía legítima o legal, por lo que se estrechaban las alternativas gubernamentales para dar salida al problema, y se agudizaban los conflictos sociales en el campo.

Dado que a esta situación representaba uno de los frentes de lucha de los campesinos, el gobierno se ve en la necesidad de reconocer la no conclusión del reparto agrario. Con ello, la distribución de tierras se apresura en 1973.

No obstante, el Estado condicionó el reparto de tierras a la reorganización de las fuerzas productivas, con lo que se abrían nuevas formas de organización y asociación de los productores campesinos, como la colectivización ejidal y formas de cooperación entre los ejidos y pequeños propietarios, con el fin de transformar la producción en el ejido y propiciar que éste adoptara un modelo de empresa agrícola. Para fundamentar estas acciones se llevan a cabo reformas a la Ley de la Reforma Agraria de 1971.

Es claro que la respuesta del Estado es de mantener un control sobre la movilización campesina y sobre las condiciones de producción, por lo que para normar la acción institucional correspondiente emite en 1974 el Plan Maestro de Organización y Capacitación Campesina, que tiene como objetivo la creación de ejidos colectivos para continuar con la línea emitida para transformar la operación del ejido.<sup>49</sup>

En el intento del Estado por establecer nuevas formas organizativas de producción en el campo, la respuesta del campesinado se tradujo en resistencia e indiferencia, lo que propició una contradicción entre estos dos polos. El campesino no quería exponerse a los riesgos que representaban los nuevos esquemas planteados por el Estado, en tanto que observaba como posibilidad que los cultivos de autoconsumo fuesen sustituidos por los comerciales; que sus deudas aumentaran, con la consiguiente presión por parte de la banca; de igual forma que sus ingresos familiares se vieran reducidos por la disminución de la demanda de fuerza de trabajo debida al proceso de tecnificación.

Aunado a ello, el desempeño institucional se cuestionó en tanto que se llevó a cabo de manera desorganizada y descoordinada, lo que propició ineficiencia y corrupción de funcionarios y dirigentes campesinos.

La estrategia estatal se basó en legitimar a la CNC, así como a neutralizar el movimiento campesino independiente y sus organizaciones. Ello en el entendido de que la CNC se erigiera como la vía de interlocución ante las instituciones oficiales y se intentara agrupar a las demás organizaciones a la central oficial.

---

<sup>49</sup>Martínez Borrego, Estela. p. 38

Uno de los intentos específicos para agrupar a las organizaciones campesinas, fue el Pacto de Ocampo, pero sus objetivos de unificación no fueron alcanzados. Así las organizaciones continuarían actuando de manera individual a nivel local y regional.

La intención gubernamental de organizar económicamente a los productores con mayores recursos prosiguió; a los empresarios agrícolas se les otorgaron mayores garantías para hacer producir la tierra en tanto que las invasiones de tierras fueron declaradas delito federal, y los propietarios de importantes extensiones de tierras se ampararon bajo los certificados de inafectabilidad.

En contraparte, se inició la represión contra el movimiento campesino, se busca desestructurarse y se lo obliga a replegarse o a que adopte una posición defensiva. De hecho se le niegan sus reivindicaciones por la tierra. En el caso del empleo en la agroindustria, sucede lo mismo; por lo que como resultado emergen luchas de tipo sindical llevadas a cabo por jornaleros agrícolas.

"La CNC se dedica a organizar sindicatos agrícolas como es el caso del Sindicato Nacional de la Rama Agrícola, Ganadera, Forestal y Conexas con el objeto de aglutinar a 5 millones de trabajadores en 1978, disputando la hegemonía a la CTM con lo que se presentan fricciones entre ambas. Esta acción intenta impedir la organización de los campesinos como solicitantes de tierra a la vez que frenar el auge de la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC) que adquiere más presencia política a partir de 1976"<sup>50</sup>.

Si bien a partir de 1977 se observa un incremento en la lucha del campesinado por conquistar mejores condiciones de producción y comercialización, simultáneamente se registra una mayor intervención estatal en el agro, que ocasiona que el sector agrícola se vuelva más dependiente de los recursos estatales para producir, haciendo más vulnerable la autonomía de las organizaciones campesinas.

---

<sup>50</sup>Ibid p 40-42

Lo que requería el movimiento campesino era alcanzar un punto de equilibrio en el cual no permaneciera aislado desde el punto de vista económico, pero tampoco entregado políticamente al Estado. Es decir, buscar un espacio de negociación con el Estado desde una posición de fuerza que le permitiera estructurar sus propios proyectos productivos para lograr apropiarse de los mismos de acuerdo a sus propios intereses.<sup>51</sup>

La estrategia del movimiento campesino para enfrentar esta problemática y consolidar su autonomía en diversos ámbitos, debía considerarse desde la perspectiva siguiente:

**Autonomía política**, que permitiera cambiar la concepción del campesinado en el campo, es decir de objeto del desarrollo rural, en sujeto del propio desarrollo, con lo que se pueda evidenciar su capacidad de organización y negociación en favor de sus intereses frente a otros sectores sociales;

**Autonomía económica** que se expresara en la capacidad campesina de poder competir en el mercado con sus excedentes con base en canales de comercialización y distribución controlados por su organización; así como también en el control campesino sobre las formas de financiamiento y condiciones de obtención del crédito y los recursos necesarios, que le permitan tomar decisiones sobre el desarrollo de su producción; de igual forma en la posibilidad para el campesinado de crear aparatos técnicos propios a las organizaciones que aseguren la concretización de sus demandas en proyectos específicos y la capacitación para apropiarse del proceso productivo en su conjunto, convirtiéndose así en creadores y ejecutores de sus programas de trabajo.

---

<sup>51</sup> *Ibid.*

Para Estela Martínez, "los actores sociales que enarbolan la asociación en la producción como forma de lucha son comúnmente campesinos de alto y mediano potencial productivo y generalmente pertenecen al estrato medio del campesinado".<sup>52</sup>

**Autonomía Ideológica**, que se expresara en la capacidad campesina de hacer respetar y valer sus formas tradicionales de organización y sus valores en tanto manifestaciones de su propia visión del mundo. Implica también poder llevar a cabo sus propias concepciones políticas en un marco de pluralidad y alianza con otros movimientos sociales que coincidan con sus objetivos e intereses.

Se dice que el surgimiento de las organizaciones de productores ha contribuido a fortalecer el movimiento campesino y éste mismo ha impulsado a su vez la formación de organizaciones.

En el año de 1982 existían 453 organizaciones, de las cuales 157, que representaban un 34.6 por ciento se formaron de manera horizontal, es decir con sus propios miembros; 64 correspondientes al 14.1 por ciento surgieron a iniciativa de sus miembros, pero con la ayuda del Estado; 25 organizaciones que significaban el 5 por ciento, surgieron con el apoyo de otras organizaciones campesinas; 64 o sea el 14 por ciento, fueron promovidas por el aparato estatal, pero con una importante participación campesina; 14 (el tres por ciento) contaron con la promoción estatal y con la participación de otras organizaciones campesinas en su creación; 83 que representaban un 18.3 por ciento, fueron creadas por el Estado en forma vertical, y las 46 restantes que representaban un siete por ciento no reportaron datos.

---

<sup>52</sup> Martínez Borrego, Estela, op.cit. p.43

Cabe destacar, que a pesar de que algunas organizaciones fueron promovidas por el Estado, desarrollaron luchas por la democratización interna y por la autonomía de organización y de gestión.<sup>53</sup>

En el marco de la política gubernamental, el Estado inscribe al movimiento campesino dentro de un proyecto de desarrollo denominado nacionalista, en términos de que las bases campesinas que lo sustentan son amplias y en las cuales existe una participación plural de las mismas, su principio es la soberanía nacional y el progreso.

Pues bien, este tipo de proyecto es apoyado por el Estado en tanto que las propias condiciones de desarrollo lo permitan. Sin embargo, se considera que a partir de 1976 a la fecha, el proyecto estatal apoyado es el de corte neoliberal, que se caracteriza por apoyar los intereses de la burguesía agraria.

En el proyecto nacionalista, que tiene como base y estructura al campesinado, se marginó a la CNC dado que no apoyó las propuestas para las reivindicaciones de los trabajadores del campo. En ese momento pierde su capacidad como aglutinadora y para representar al movimiento campesino.

El hecho de que la CNC renunciara a este proyecto, aunado a la orientación de la política gubernamental para el agro, propició que el campesinado continuara sus esfuerzos por organizarse, y siguiera intentando integrar un proyecto alternativo de desarrollo al propuesto por el Estado, como reflejo del movimiento social que deseaban impulsar, aún con la posibilidad de establecer alianzas con otros sectores como el obrero. Esta alianza en ningún momento sería sinónimo de subordinación o sometimiento a los intereses de otros sectores.

---

<sup>53</sup> Ibid. p.44

Las nuevas organizaciones campesinas buscan ampliar su cobertura a través de la vinculación con otras fuerzas populares, de apoyo recíproco a nivel nacional y coordinación orgánica. Existían para finales de los setentas tres organizaciones campesinas a nivel nacional aunque con un poder de convocatoria limitado; es decir estaban presentes la Coordinadora Campesina Revolucionaria Independiente (CCRI), la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA) y la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC).

A mediados de los ochenta la alianza entre la CNPA, CIOAC y UGOCM-Roja busca establecer vínculos entre las organizaciones que conforman el movimiento campesino independiente, para darle mayor solidez al mismo, a pesar de existir diferencias entre postulados, y niveles económico o de producción de los militantes.

A pesar de estas acciones, la CNPA sufre escisiones importantes entre 1984 y 1985 que dan lugar a la conformación de la Unión General Obrero-Campesina y Popular (UGOCP); pues la primera organización empieza a orientar conjuntamente con CIOAC sus demandas hacia aspectos de la producción, y desvincularse parcialmente del reparto agrario.

Es paradójico que la organización que buscaba aglutinar y vincular a las organizaciones de movimiento campesino independiente se dividiera. Sin embargo, los esfuerzos que realizó CNPA fueron retomados por otras organizaciones pequeñas de productores, que no contaban más que con una cobertura regional limitada, y que buscaban también una mayor integración, como es el caso de la Unión Regional de Ejidos y Comunidades de la Huasteca Hidalguense, la Unión de Uniones Ejidales y Grupos Campesinos Solidarios de Chiapas, la Coalición de Ejidos Colectivos de los valles del Yaqui y del Mayo, etc.

La formación de algunas de estas organizaciones es promovida por el Estado, mientras que otras continuaron surgiendo ante la autonomía de sus intereses independientes. Aquellas que fueron iniciadas por el Estado, trataron de apoderarse de los órganos de representación y lucharon por la democratización interna, con el fin de mantener cierta autonomía frente al mismo, y para poder establecer una negociación más que impidiera enfrentársele de manera directa, desarrollando sus propias formas de presión como la toma de oficinas públicas, de almacenes de productos agropecuarios, de condicionamientos en la entrega de la producción de determinados cultivos, etc.

El movimiento campesino también pretende conquistar espacios en los cuales se tomen las decisiones para instrumentar la política para el campo, como es el caso de participar en las comisiones para la determinación de precios de garantía, insumos, juntas directivas de los distritos de temporal y riego, de Banrural, etc.

Un ejemplo de ello es el Segundo Encuentro Nacional de Organizaciones Campesinas Independientes, en el cual participaron diez organizaciones con el objeto de presentar estudios y proyectos sobre precios de garantía, abasto y tenencia de la tierra.

De igual forma tuvieron lugar otros congresos de 1983 a 1985 en Sonora, donde participaron 26 organizaciones, en Hidalgo con una afluencia de 22 organizaciones, en Oaxaca a la que asistieron 38, en Nayarit donde participaron 22 y en Puebla en donde acudieron 22, en las cuales las demandas se orientaban a aspectos como: producción, comercialización, crédito, seguros, precios de garantía, tenencia de la tierra, explotación forestal, sistemas de abasto; además de otros puntos de carácter social como la vivienda.

En estas reuniones se acordaron diversos elementos como firma de convenios de concertación con el gobierno federal; convenios para establecer planes de lucha conjunta, así como la formación de un Consejo Nacional de Representantes de las Organizaciones Campesinas Regionales, para continuar estableciendo apoyos y vínculos entre las mismas.

La reunión en la entidad poblana cobra particular importancia debido a que con la participación de las organizaciones asistentes se constituye de manera formal la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Autónomas (UNORCA) y se define un reglamento interno para las organizaciones independientes en las que, a diferencia de las oficiales, se establece como autoridad máxima la Asamblea Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas, con Consejo Nacional de representantes que se encargaría de las funciones directivas. Este consejo está formado por una coordinación de dos miembros de cada organización y comisiones de trabajo específicas: crédito, comercialización, agroindustrias, abasto, etc.

"La forma de estructuración orgánica es importante, pues está en contra de la formación de un comité ejecutivo nacional como es el caso de las organizaciones oficiales, lo que ha dado pie a la concentración del poder en la cúpula y a una centralización y verticalismo en la toma de decisiones"<sup>54</sup>

Al incluir a dos miembros de cada organización se busca evitar que se favorezca a una determinada organización, con lo que se logra un mayor equilibrio en la representación.

Un aspecto importante es que las organizaciones hayan determinado autodenominarse autónomas y no independientes, ya que su intención como ya se ha mencionado, es buscar espacios con el Estado, más que enfrentársele para reivindicar al campesino, porque de lo contrario las desgastaría y les sería más difícil que sus demandas se atendieran, poniendo en desequilibrio su consolidación económica y política.

---

<sup>54</sup> op. cit. p 53

Un ejemplo de que las organizaciones no pretenden un enfrentamiento con el Estado, es el Primer Encuentro de la UNORCA, en el cual se hizo una crítica a la política económica que propiciaba la migración de campesinos a las ciudades, así como demandas en aspectos de comercialización, precios de garantía a nivel regional, etc.,. Como respuesta gubernamental, se instrumentó un Programa de Emergencia de Comercialización y Abasto, y UNORCA logra que se firme un convenio con DICONSA y COABASTO para satisfacer las demandas sobre comercialización y abasto de básicos.

Posteriormente, la UNORCA continuó realizando encuentros nacionales donde se desarrollaron proyectos para el financiamiento a los productores al igual que de tipo social para la población rural y se promovieron alianzas regionales entre organizaciones para impulsar proyectos de desarrollo regional. En este mismo contexto en la lucha regional por los precios de garantía en los estados de Sonora y Sinaloa, se da origen al surgimiento de ALCANO; en Nayarit, a la Unión de Productores de Maíz del Sur del Estado; y en Guerrero a la Alianza de Organizaciones Autónomas de Guerrero.

La UNORCA por el nivel de estructuración y organización que ha alcanzado, se presenta como una de las agrupaciones independientes de mayor importancia, con lo que se muestra que en la organización, descansa una de las estrategias esenciales del movimiento campesino, aunque si bien es cierto, se presenta de manera muy diversa en distintas organizaciones de productores. <sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> *Ibid.*

De hecho UNORCA a través de Luis Meneses, considera que el movimiento campesino se enfrenta a una política diseñada por la iniciativa privada concretamente por el Consejo Nacional Agropecuario, que pretende por ejemplo que los apoyos financieros se otorguen a los productores eficientes, así como a los inversionistas; que la estructura agraria no se transforme a pesar de las reformas constitucionales, y que la tendencia a seguir sea producir para exportar, aún cuando existe un desequilibrio en la alimentación de la población debido a que los productos básicos en algunas ocasiones se tienen que importar.

De 1985 a 1988 tuvieron lugar movilizaciones regionales diversas con el objeto de participar en las demandas para incorporar a las acciones de la política económica como los precios de garantía para la soya, el maíz y el frijol. Cabe destacar que en estas movilizaciones participan tanto organizaciones independientes como oficiales, entre ellas la CNC, CCI, CNPA, UGOCM, CIOAC.

A partir de estas movilizaciones y los encuentros entre las organizaciones campesinas se acordó promover la discusión de la ley agraria, para presentar una alternativa de ley adecuada a la situación nacional del agro. Con la propuesta de ley se pretende promover mayor autogestión de los trabajadores del campo en el proceso productivo, y regular la tenencia de la tierra a través de formas democráticas.

Por otra parte, a pesar de los esfuerzos por vincular a las organizaciones de productores, algunas se encuentran al margen de la centrales que las incorporan o de los partidos políticos, en tanto que consideran que éstos no representan de manera adecuada sus intereses porque en ocasiones los utilizan para conseguir objetivos políticos.

En este contexto el movimiento campesino independiente comienza a tomar forma y con la crisis agrícola que se ve agudizada con la firma del Pacto de Solidaridad Económica, los movimientos sociales generados en el campo se acrecentan y se reflejan en plantones, mítines, marchas, cierre de carreteras, tomas de bodegas, etc.<sup>56</sup>

Para neutralizar la fuerza que de alguna forma toma el movimiento campesino independiente, la organización oficial, Confederación Nacional Campesina (CNC), propone la creación del Congreso Agrario Permanente (CAP). Este funcionaría, como detallaremos más adelante, como un instrumento de interlocución entre el gobierno y las organizaciones campesinas, para captar las demandas de estas últimas y que pudieran ser atendidas.

En contraparte, el movimiento campesino independiente propone la creación de un Convenio de Acción Unitaria Campesina, que integraría a la mayor parte de las organizaciones campesinas independientes y cuyos objetivos se orientaban básicamente a conseguir la soberanía alimentaria y la suspensión del pago de intereses de la deuda externa; una reforma agraria democrática y popular; mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural; derechos agrícolas a jornaleros; libertades políticas y democracia y los derechos de los pueblos indios.

Las demandas que se presentan por parte de este convenio no se diferencian en mucho con las que recoge el CAP, más bien la discrepancia para algunos estudiosos del tema, radica en la forma en que son atendidas, pues se considera que con el CAP los apoyos de una forma u otra están condicionados, mientras que a través del convenio existe una mayor independencia respecto al gobierno.

---

<sup>56</sup> Mata, Bernardino. La Autogestión Campesina en el Desarrollo Rural, México, UNAM 1991, p. 169.

### 2.2.2 Movimiento Campesino Oficial.

Al movimiento campesino oficial se le puede caracterizar a partir de su propio surgimiento. Por ejemplo, las condiciones bajo las cuales se crea la CNC, que son por decreto presidencial, muestran la intención del Estado de incorporar al campesinado a la base del partido oficial, para con ello contar con un instrumento que le permita ejercer el control sobre las movilizaciones sociales que se generen en el campo, así como las condiciones electorales en el medio rural.

No obstante, el surgimiento de la CNC no se lleva a cabo estrictamente de manera unilateral, ya que detrás de esta formación existían movilizaciones campesinas, esencialmente regionales y locales que buscaban una representación; sin embargo, fueron reprimidas y coptadas para evitar que se estructurara un movimiento campesino a nivel nacional que pudiera darse fuera de la parte institucional.

En este sentido, la opción para esas movilizaciones generadas en una parte del campesinado es la organización institucional; en tanto que el Estado puede reconocer y atender a la organización campesina. Es a partir de su incorporación que se van a fijar las relaciones entre los campesinos y el Estado.

Así la lucha por la tierra y otras reivindicaciones de la organización campesina, el Estado las asume como suyas para incluirlas en las acciones de gobierno. Sin embargo, los ciclos económicos y políticos se encargan de regular esta situación y en ocasiones la atención de la demanda campesina no puede ser satisfactoria.

Ante ello, es consecuente el surgimiento de brotes de movilizaciones campesinas, pero el Estado tiene la posibilidad bajo las circunstancias que se señalan de controlarlas, pero no de desaparecerlas.

Los movimientos regionales y locales que se generaron en la década de los setenta como consecuencia de la lucha campesina, permearon también a los militantes de la CNC que demandaban la descentralización económica y política del país.

En las filas cencistas también existe la demanda de democratizar las formas internas de selección y elección de sus representantes, así como de promover y lograr una autonomía respecto del Estado. Esta situación propició que se llevaran al cabo movilizaciones al margen de la central.

Con ello el corporativismo estatal comienza a perder su base social de apoyo y cae en una crisis de credibilidad, ya que cada vez existía un menor consenso respecto a la actividad del Estado, porque no satisfacía las demandas sociales, y limitaba la participación política en relación con el PRI.<sup>57</sup>

Es así que en el proceso de alianza que guardan la CNC y el Estado, la primera sufre una pérdida de legitimidad y los campesinos cuestionan su representatividad, con lo que se propicia una división interna y la formación de nuevas organizaciones con capacidad de convocatoria nacional.

---

<sup>57</sup> Araujo Hugo A. *op.cit.* p. 187.

Con la pérdida de legitimidad del corporativismo estatal y la limitación de la participación política por parte del sector campesino incorporado al partido oficial, se propicia el surgimiento de una relación distinta del campesinado con el Estado durante la década de los ochenta.

Los productores aún incorporados en la central campesina oficial demandan mayor participación política, ya que el Estado centró la importancia del movimiento campesino en el control político para efectos electorales y de las demandas provenientes del campo. Esta situación aunada a la heterogeneidad política e ideológica del movimiento campesino le impedía a éste avanzar y por otro lado le permitía al ente estatal incrementar sus posibilidades de control.

Miembros de organizaciones campesinas independientes sostienen que las centrales oficiales como CCI y CNC ya no cuentan con una fuerza hegemónica en el campo debido a la pérdida de credibilidad.

Bajo esta perspectiva, surge la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM), que lleva a cabo movilizaciones en los años cincuenta y consigue la expropiación de latifundios, en su objetivo de lucha por la tierra. La CCI surgió también bajo esta consigna.

Como respuesta para contener ese movimiento social que se comenzaba a generar en el campo durante el período que se ha señalado, el gobierno "por medio de la Confederación Nacional Campesina (CNC) intentó nuevamente corporativizar al movimiento campesino independiente con la constitución del Congreso Agrario Permanente" en el que confluyeron tanto el resto de las organizaciones oficialistas como las independientes, a excepción de la CNPA y la Coordinadora Nacional de Pueblos Indios.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup>ibid.

Las demandas que se presentarían al CAP como mecanismo de interlocución de las organizaciones eran la solución de los problemas agrarios, establecimiento de una política para la fijación de precios de garantía, respeto a los derechos laborales y sindicales de los obreros agrícolas o jornaleros, eliminación del intermediarismo, derogación del derecho de amparo contra resoluciones presidenciales, otorgamiento de mayores créditos al campo y acción conjunta y unidad de lucha campesina.

Es importante destacar que las demandas planteadas por el CAP poco se distinguieron de las presentadas por el Convenio de Acción Unitaria Campesina, por lo que el CAP trata de incorporar la problemática del campo a una sola vía para que ésta pueda ser atendida y desahogada.

### **2.3. Situación Social.**

#### **2.3.1 Deterioro de las Condiciones de Vida de la Población Rural.**

En los últimos años, la crisis en la agricultura mexicana se ha manifestado en la caída del nivel de vida de los habitantes del campo del país y la falta de productividad que hace poco rentable dedicarse a esta actividad.

La importación de alimentos que se ha venido realizando desde 1972, así como el arrendamiento de tierras, han incidido en la agudización del desempleo en el sector, y las presiones demográficas han ocasionado serios daños a la economía de las familias campesinas.

Entre 1960 y 1970 las presiones demográficas en el sector rural provocaron una disminución en la extensión de las parcelas, en términos de que más personas pertenecían al ejido. Lo que provocó que parte de la población de las comunidades y los ejidos tuvieran que salir a alquilar su fuerza de trabajo.

Las demandas que se presentarían al CAP como mecanismo de interlocución de las organizaciones eran la solución de los problemas agrarios, establecimiento de una política para la fijación de precios de garantía, respeto a los derechos laborales y sindicales de los obreros agrícolas o jornaleros, eliminación del intermediarismo, derogación del derecho de amparo contra resoluciones presidenciales, otorgamiento de mayores créditos al campo y acción conjunta y unidad de lucha campesina.

Es importante destacar que las demandas planteadas por el CAP poco se distinguieron de las presentadas por el Convenio de Acción Unitaria Campesina, por lo que el CAP trata de incorporar la problemática del campo a una sola vía para que ésta pueda ser atendida y desahogada.

### **2.3. Situación Social.**

#### **2.3.1 Deterioro de las Condiciones de Vida de la Población Rural.**

En los últimos años, la crisis en la agricultura mexicana se ha manifestado en la caída del nivel de vida de los habitantes del campo del país y la falta de productividad que hace poco rentable dedicarse a esta actividad.

La importación de alimentos que se ha venido realizando desde 1972, así como el arrendamiento de tierras, han incidido en la agudización del desempleo en el sector, y las presiones demográficas han ocasionado serios daños a la economía de las familias campesinas.

Entre 1960 y 1970 las presiones demográficas en el sector rural provocaron una disminución en la extensión de las parcelas, en términos de que más personas pertenecían al ejido. Lo que provocó que parte de la población de la comunidades y los ejidos tuvieran que salir a alquilar su fuerza de trabajo.

Aunada a esta situación, la sustitución de cultivos que se generó, con miras a la modernización de los mismos y a la canalización de la producción hacia la exportación, el empleo se vio afectado de manera importante, ya que por ejemplo la siembra de algodón que se realizaba en un inicio se sustituyó por la de granos, cultivo en el cual se utilizaba menor cantidad de fuerza de trabajo.

Por otra parte, la disminución de cultivos básicos en tierras de temporal acentuó el problema de desempleo en el campo entre 1970 y 1975. No obstante, que en los distritos de riego aumentaron las áreas cultivables y la producción, y que con ello se pudo captar un mayor número de fuerza de trabajo.

Así con el incremento del minifundismo y el crecimiento de la agricultura comercial para la exportación, las oportunidades de empleo en el sector disminuyeron afectando consecuentemente a otros sectores de la economía.<sup>59</sup>

A la crisis de producción en el campo, se suma otra de naturaleza social que tiene que ver con las desigualdades y desequilibrios que existen en el agro mexicano, mismas que se manifiestan en continuas invasiones de tierras en todo el país.

Ambas tienen origen en la presencia de factores adversos como la inoperancia de la estructura agraria y agrícola del país, así como del esquema económico vigente y las políticas gubernamentales aplicadas a través de la administración pública, que no logran alcanzar la equidad entre los diversos actores del campo.

El nivel de desarrollo que muestra la agricultura mexicana han ido generando desequilibrios cada vez más insoslayables en todos los sectores del campo y en sus distintos niveles.

---

<sup>59</sup>Sofís, Leopoldo. op.cit. p. 122.

A esta problemática se incorpora el uso inmoderado e inadecuado de los recursos naturales, como suelos y tierras de cultivo, que han ocasionado un deterioro que afecta de manera directa a los que trabajan la tierra, toda vez que sus niveles de producción y productividad se ven mermados y en consecuencia sus ingresos.

La falta de inversión pública en el campo, también contribuyó a acrecentar directa e indirectamente los niveles de marginación y pobreza de la gente que vive del campo. El Producto Interno Bruto cayó de manera considerable 4.2 por ciento en quince años de 1960 a 1975, y la distribución de la tenencia de la tierra reflejó una agudización del fenómeno del minifundio, y de manera consecuente se dio una concentración del capital para la inversión en la agricultura, afectando con ello los ingresos del campesinado.

La desigualdad en la distribución del ingreso en el campo ha contribuido hasta la fecha, a acentuar las diferencias de los sectores que lo conforman, debido a que la base económica determina las condiciones sociales.

Por ejemplo, en la escala productiva dada por la superficie y la explotación de parcelas, se identifican diferentes tipos de ejidos, los individuales o parcelados, los colectivos y los mixtos, que cuentan con características diferentes desde el punto de vista económico y en los cuales el deterioro de las condiciones sociales de sus miembros se han manifestado de diferente manera.

Los primeros se caracterizan porque la tierra se encuentra dividida en parcelas que son entregadas a los ejidatarios en usufructo e integran asociaciones a la tutela del Estado, que determina la forma de organización y distribución de los recursos de los mismos, lo cual genera grupos sociales internos que acumulan capital mediante el control de parcelas, ganando cosechas, recursos institucionales y actúan como grupo consolidado, copando las actividades económicas internas más importantes del ejido, controlando las asambleas y los puestos de dirección y los ejidatarios que van perdiendo el control de sus cosechas, ganado instrumentos de trabajo y que se ven obligados a vender su fuerza de trabajo para completar su ingreso familiar, siendo desplazados de los puestos de mando de la organización ejidal y transformarse en avecindados y peonaje nómadas y marginales, en cuyas tierras trabajan ya no como productores sino como subordinados y asalariados de su antigua posición.

La segunda forma de organización social ejidal es la colectiva "donde los medios e instrumentos de producción pertenecen a todos los ejidatarios y utilizan en común en torno a objetivos compartidos". Los campesinos aportan su fuerza de trabajo y el excedente de la producción se distribuye de acuerdo al trabajo realizado, esta forma de organización es la que fortalece el sistema de producción de subsistencia y el minifundio, pues para que haya verdaderos remanentes en la producción requieren de la inyección de capitales en forma de crédito y eventualmente en forma de inversiones públicas.

El aspecto social a destacar en esta estructura productiva, radica en que la obtención del remanente que recibe cada una de las familias que en ella participan, es inferior a las necesidades campesinas, obligándolas a reproducir el esquema de permanencia de fuerza de trabajo que requiere el inversionista.

La forma mixta de organización ejidal es aquella que se forma cuando "se agrega a la explotación parcelaria una superficie que es manejada en común por un grupo de nuevos ejidatarios y cuyo origen se basa en la reclamación o ampliación del ejido que hacen hijos de ejidatarios junto a los jornaleros permanentes; esta forma de agrupación por su origen los desvincula de los antiguos ejidos a que pertenecían por tradición familiar al haber sido propietarios y trabajadores simultáneamente, por lo que al constituirse nuevamente quedan enmarcados dentro del esquema productivo dirigido a fortalecer básicamente las políticas del capital comercial por generarse entre ellos un esquema de producción individual que incrementa y fortalece su nivel de ingresos.

Aspecto importante a destacar en el marco del deterioro del nivel de vida del campesinado es la educación; aquellos ejidatarios y comuneros cuyo nivel de ingreso depende de la venta de su fuerza de trabajo o del arrendamiento de tierras, ha incidido de manera importante en el acceso de sus hijos a la educación, toda vez que sólo cuentan con recursos para la adquisición de productos alimenticios básicos. A este elemento se suma la problemática de que en el medio rural existe una alta dispersión de los centros educativos y con vías de difícil acceso que torna más onerosa la educación.

En lo que hace a los servicios de salud en el medio rural, a pesar de que existe una infraestructura importante por parte de la Secretaría de Salud de 4 mil 98 unidades médicas y del sistema IMSS-SOLIDARIDAD de 3 mil 347 unidades médicas en todo el país para la atención de la población,<sup>60</sup> aún no se logra la cobertura plena, dado que existen accesos difíciles a los centros de salud, no existen los recursos suficientes para los traslados a algunas localidades, y la dispersión de la población en algunas entidades federativas es relativamente alta.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

---

<sup>60</sup>Secretaría de Salud. Censo Nacional de Unidades de Atención Médica. Sistema Nacional de Salud 1994. p. 30

En materia de vivienda, en las zonas rurales existen limitaciones importantes y los índices de marginalidad en algunas localidades son muy elevados, se carece de los servicios elementales tales como drenaje, luz, agua, además de que las características de los materiales utilizados para la construcción de viviendas en la mayoría de las ocasiones no reúne los requisitos mínimos de seguridad, y el número de habitaciones por vivienda es muy reducido.

### **2.3.2 Movimientos Migratorios de la Población Rural**

La delicada situación del sector agrícola ha contribuido a agudizar la problemática del desempleo y de la desigual distribución del ingreso, que limita la participación económica de las familias del campo obligándolas a buscar mejores expectativas de vida, produciéndose así el fenómeno de la migración hacia las ciudades o hacia el extranjero (Estados Unidos, principalmente).

Algunos estudiosos explican este proceso a partir de la problemática agraria, particularmente el crecimiento del minifundismo como resultado de una política dirigida a dar por concluido el reparto agrario iniciada por Luis Echeverría y retomada por el gobierno salinista en donde al ejido se le destaca como un factor de la baja productividad en el campo por su limitada extensión.

De acuerdo a los estudios presentados por el Centro de Estudios para América Latina (CEPAL) en 1982, el minifundio en México correspondía a un 72 por ciento de los predios siendo definido como "aquellas explotaciones cuyo ingreso no permite vivir a la familia ni sufragar los gastos de la producción, debiendo migrar para obtener recursos adicionales extraprediales".<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup>CEPAL, Economía Campesina y Agricultura Empresarial: tipología de productores del agro mexicano. México. Ed. Siglo XXI, 1982.

En estudios que el Centro de Estudios para América Latina (CEPAL) ha realizado para el caso de México, resulta importante destacar las conclusiones vertidas en el sentido de que la migración del campo a las ciudades más grandes del país, es resultado del minifundio al que ha sido cautivado el campesino, quien se encuentra en desventaja frente a los demás sectores de la sociedad, en tanto que vive en condiciones de infrasubsistencia y subsistencia que lo han obligado a desplazarse a los centros urbanos, incrementando la explosión demográfica en ellos y ampliando los cinturones de miseria.

El desarrollo de las condiciones económicas en el agro y las políticas gubernamentales implantadas, entre ellas la reforma agraria, han ocasionado que los descendientes de ejidatarios y comuneros así como de pequeños propietarios, se encuentren viviendo en ciudades perdidas de las grandes ciudades del país y sus fronteras, tratando de escapar de la órbita del mercado de jornales y servidumbre.

### III.- LA POLITICA PARA EL CAMPO EN EL REGIMEN SALINISTA Y LAS REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

#### 3.1. Política Salinista para el Campo.

La estrategia de la política agropecuaria del régimen salinista plantea, desde el punto de vista formal, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, mermadas por situaciones que les han sido adversas a los productores del campo, al padecer una alimentación deficiente, difícil acceso a los servicios de salud, educativos, y de vivienda.

La intención gubernamental plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994 (PND), es incrementar los ingresos de los productores que se ven afectados por un sinnúmero de problemas, como pérdidas de producción por no contar con seguros agrícolas, así como a la hora de vender sus productos, por no contar con canales adecuados de comercialización, bajos precios de garantía, insumos a precios inaccesibles, etc.

Otro objetivo dentro de este contexto, es que al impulsar el desarrollo productivo en el campo, disminuya la migración de la población rural hacia las zonas urbanas, ya que en éstas últimas en diversas ocasiones no existe la posibilidad de absorber la mano de obra excedente del campo. Se pretende arraigar a la mano de obra rural, fomentando también oportunidades de empleo no agrícola en el propio campo y en los núcleos de población de tamaño medio.

Finalmente, un elemento fundamental que se presenta como un eslabón entre el aspecto social y económico es la seguridad de la tenencia de la tierra para los productores y la tranquilidad para producir.

No obstante, los efectos de la política agropecuaria aplicada al campo en ese sexenio, no revirtieron el proceso de agotamiento de las condiciones sociales de bienestar para las familias rurales.

Al revisar la instrumentación de los apoyos para el campo, podemos observar que la tendencia ha sido un mayor deterioro en la economía de los ejidatarios o minifundistas.

La política de precios de garantía de los productos básicos hasta 1993, fecha en que entró en operación Procampo, surtió efectos que mermaron la capacidad productiva y de perspectivas de ingresos para los productores del campo, a pesar de contar con apoyos directos, que no estaban destinados a la productividad sino a la tierra.

Por otro lado, los precios de los insumos agropecuarios se mantuvieron por arriba de la relación de intercambio del sector con otros sectores de la economía, por lo que los mayormente afectados eran los productores de menos ingresos.

En materia de financiamiento, al establecer la diferenciación entre productores para determinar los niveles de atención de acuerdo a su capacidad productiva, de igual forma se vieron afectados los productores con menor potencial. Esto propició que algunos de ellos no tuvieran la oportunidad de volver a conseguir un crédito en tanto que la situación que presentaban sus carteras vencidas los excluía de cualquier posibilidad para acceder a algún tipo de financiamiento.

En materia de comercialización al ser sujetos del intermediarismo, los productores con menores posibilidades de acceso a los mercados, se vieron afectados en sus ingresos al no realizar las operaciones de venta de sus cosechas en condiciones ventajosas. De hecho, al no contar con una infraestructura de almacenamiento y acopio, no conseguían los mejores términos para la comercialización de sus productos.

Asimismo, la importación que se realizó de algunos productos básicos como maíz y arroz afectó a los productores nacionales en función de que el precio de los básicos importados se situaba por abajo del de los del país, ocasionado grandes problemas de comercialización y afectando el mercado interno.

Estos síntomas en conjunto, influyeron en el deterioro de los ingresos de los productores, y en consecuencia en el de sus familias, ello aunado a que la atención de las necesidades de educación, salud y vivienda presentaron deficiencias, que condujeron si no a la disminución de las condiciones de bienestar tampoco al mejoramiento de las mismas.

Por otro lado la concentración de capital agrícola en pocas manos, dio lugar al incremento del número de campesinos sin tierra y convertidos en jornaleros. Esto con el conducente deterioro de la distribución del ingreso en el campo y la incapacidad de la familia campesina para acceder a un mínimo de bienestar.

El deterioro de las condiciones de vida del campesino, se ha manifestado de manera directa en el fenómeno migratorio hacia las principales ciudades del país o hacia los Estados Unidos.<sup>62</sup> Entre 1990 y 1991, emigraron del campo 3 millones de jornaleros; 80 por ciento por falta de empleo, 6.6 por ciento por carencia de tierra y el resto por otras causas.<sup>63</sup>

Campeños y jornaleros apenas alcanzan a percibir durante sus cosechas, el equivalente al salario mínimo rural, pero en promedio al año, ni siquiera eso obtienen; su capacidad técnica es incipiente y tienen una muy baja productividad. El bajo ingreso por persona en el campo es equivalente a un alto nivel de desocupación disfrazada, la cual refleja la crisis estructural en el campo.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Calderón Jorge, *Un Modelo Alternativo de Desarrollo Rural Versus Transnacionalización y Polarización de la Agricultura Mexicana*, en *El Sector Agropecuario en el Financiero de la Economía Mexicana*. Ed UNAM México 1991, p 62.

<sup>63</sup> Romero Polanco, Emilio. *La crisis y la alimentación nacional: opciones de desarrollo*. Ed UNAM, México 1991. p156.

<sup>64</sup> Cruz Castellanos Federico. *La Crisis Estructural de Largo Plazo en el Agro Mexicano*. P4 Ponencia.

Los productores minifundistas han tenido que recurrir a la contratación de su fuerza de trabajo en forma temporal, como una alternativa al constante deterioro de sus condiciones productivas y económicas. De hecho para contrarrestar la creciente pauperización de la que están siendo objeto, recurren a la incorporación de más trabajo, incluyendo a los miembros de sus familias, incluso en trabajo femenino que cada vez ha ido adquiriendo mayor relevancia en cuanto a su participación en las actividades agrícolas.<sup>65</sup>

Por lo que hace al balance alimentario en el medio rural, la producción en gran escala orientada a la exportación, ha marcado una tendencia reductiva de la disponibilidad de productos básicos que incluye la dieta nacional. Se dice que el problema de la miseria rural y en particular la desnutrición de la gente del campo, obedece a cuestiones estructurales, es decir, a la forma en que está organizada la producción y la distribución de la tierra.<sup>66</sup>

El estancamiento en la producción de básicos ha contribuido a la problemática alimentaria, ya que las medidas a las que se ha recurrido han sido la importación de productos del exterior.

En suma, algunos estudiosos consideran que las desigualdades presentadas en el campo son producto de la dualidad existente en el mismo, ya que la concentración del ingreso se da a partir de una concentración de los medios que se utilizan para hacer producir la tierra, como la maquinaria y el equipo, los insumos, el crédito, asistencia técnica, etc.

De hecho el ingreso rural en los últimos años se redujo considerablemente, situación que agravó las condiciones de bienestar de la población rural, aunada a la falta de servicios sociales básicos como salud y educación.

---

<sup>65</sup>Robles, Rosario. La Década Perdida de la Agricultura Mexicana. En el Cotidiano. Revista Editada por la UAM sep-oct de 1992.p 176-177.

<sup>66</sup>ibid.

En otro orden, las líneas de política gubernamental se orientaron a terminar con el paternalismo que el Estado venía ejerciendo, y se propuso que los productores determinaran sus programas de producción, sus compromisos y sistemas de trabajo. La base propuesta es la asociación entre ejidatarios, pequeños propietarios y empresarios con apego a la ley, para promover el flujo de capital al campo. Sin embargo, los procesos de asociación no existieron o se dieron de manera incipiente y los propósitos de que fluyeran los capitales al campo no se cumplieron.

El PND propuso el fortalecimiento de las formas de organización de los productores que demostraran eficiencia productiva, así como el respeto a la autonomía de gestión de los mismos. A ello se añade la concertación como el instrumento político para apoyar la modernización del campo, donde el compromiso de la organización de productores es el diálogo y las negociaciones para llegar a acuerdos favorables para los productores dentro del nuevo esquema productivo.

De lo anterior se desprende que el gobierno federal a través de una de sus dependencias como la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, utilizó y fortaleció los convenios de concertación como instrumentos de negociación política con las organizaciones campesinas, impactando de manera poco significativa en el esquema productivo, y sí en la forma de mediatizar la demanda y la movilización campesina.

El Dr. Luis Téllez K.<sup>67</sup> sostiene que la definición de objetivos para la nueva política agropecuaria, fue posible gracias a un intenso proceso de consultas con los sectores social y privado. Es decir, se desarrolló un proceso de concertación a través del cual autoridades y organizaciones de productores del Congreso Agrario Permanente (CAP), la Confederación Nacional de Propietarios Rurales (CNPR), el Consejo Nacional Agropecuario (CNA), la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE), y la Confederación Nacional Ganadera, definieron metas y objetivos para integrar el Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, así como para realizar algunas modificaciones a la política agropecuaria.<sup>68</sup> En este sentido, la aplicación de dicha política, debió responder a los intereses de cada uno de los sectores que concurren en el campo.

### 3.1.1. Estructura Productiva

Algunas consideraciones que se hace necesario realizar, para identificar el contexto bajo el cual se inscribe la política agropecuaria son las siguientes:

En la República mexicana existen 24 millones de hectáreas para actividades agrícolas de las cuales "la mayor parte de la agricultura mexicana se practica en tierras de temporal; en 5 millones 567 mil hectáreas existe irrigación, sin embargo, su disponibilidad es muy desigual a lo largo del territorio nacional."<sup>69</sup> En la región norte y del altiplano del país, se localiza el 40 por ciento de la superficie con agricultura de temporal. En la noreste existe un potencial de un millón de hectáreas susceptibles de cultivo que pueden incorporarse a la producción mediante riego.

---

<sup>67</sup> Fue titular de la Subsecretaría de Planeación, en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos en el régimen salinista.

<sup>68</sup> Téllez Kuenzler Luis. La Modernización del Sector Agropecuario y Forestal Ed. FCE. México 1994, p 9

<sup>69</sup> *Ibid.* p. 18.

El registro que se tiene de la superficie irrigada para 1991 es de más de 6 millones de hectáreas. De éstas, 3.2 millones corresponden a 78 distritos de riego, los cuales benefician a más de 514 mil usuarios. El 54 por ciento de esta superficie, corresponde a 18 grandes distritos que se localizan en los estados de Sinaloa, Sonora y Tamaulipas; Michoacán, Baja California y Comarca Lagunera con 10 distritos que representan aproximadamente 17 por ciento de la superficie beneficiada; los 50 distritos restantes, esto es, el 29 por ciento de la superficie, se distribuyen en 24 entidades.<sup>70</sup>

Ahora bien, el número de ejidos y comunidades agrarias existentes en el país, asciende a 29 mil 951, los cuales se encuentran distribuidos de manera desigual en el país, ya que 44.78 por ciento de ellos se encuentran en 7 de las 32 entidades federativas, que son: Veracruz, Michoacán, Chiapas, Oaxaca, Guanajuato, Jalisco y Tamaulipas. A su vez en Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Distrito Federal, Morelos, Quintana Roo y Tlaxcala se ubica el 4.8 por ciento. Las entidades de Hidalgo, Puebla, Sinaloa, San Luis Potosí, Tamaulipas, Guerrero, Jalisco y México cuentan con más de mil ejidos cada una, lo que representa el 3.3 por ciento del total nacional respectivamente.

Cabe destacar que el 91.5 por ciento se encuentra en zonas de temporal; el 3.2 por ciento de la superficie de los ejidos en todo el país, que significa 3.3 millones de hectáreas, cuenta con superficie de riego.

De la superficie ejidal de riego 50.4 por ciento se localiza en Chihuahua, Guanajuato, Michoacán, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas. De estas entidades, la que absorbe el mayor porcentaje es Sinaloa, con un 14.9 por ciento.

---

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 20.

Una problemática que presentan los ejidos, es que tienen una producción dirigida en un 70 por ciento hacia el maíz, a pesar de contar con posibilidades para otros cultivos.

La actividad principal en ejidos y comunidades agrarias del país es la agrícola, ya que el 84 por ciento de estas figuras se dedica a actividades agrícolas, el 13 por ciento a la ganadería y el 3 por ciento a otras actividades.<sup>71</sup> La mayoría de la superficie ejidal es apta para la ganadería; sin embargo, en la mayor parte se realizan actividades agrícolas.

Por otro lado, más del 50 por ciento de los ejidos no cuenta con servicio de agua potable entubada y alrededor de un 80 por ciento no posee caminos pavimentados. Asimismo, el 20 por ciento de ellos no cuenta con brechas.

Como consecuencia de las diferencias geográficas, climatológicas y de infraestructura existen asimismo, diferencias en los ingresos de cada uno de los productores.

Una problemática que se presenta casi de manera generalizada en los ejidos del país es el minifundismo. Es decir, que los predios con los que cuentan los productores (más del 58 por ciento) para cultivo son muy pequeños, ya que tienen una superficie menor a 5 hectáreas e incluso en algunos estados no rebasan las 1.5 hectáreas. "Hoy en día la mayoría de los ejidatarios o de los pequeños propietarios es de minifundistas; dos terceras partes de los campesinos que siembran maíz en la nación tienen menos de tres hectáreas de temporal por familia; muchos poseen sólo surcos"<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup>VII Censo Agropecuario 1991. Resultados Preliminares. JNEGI, México 1992, p 89

<sup>72</sup>Salinas de Gortari, Carlos. Tercer Informe de Gobierno.

Al minifundismo se le asocia con la agricultura de autoconsumo, en donde principalmente se siembra maíz, y los ingresos que percibe el productor no le permiten garantizar sus necesidades mínimas y las de su familia, por lo que tienen que optar por convertirse en jornaleros o migrar hacia las ciudades.

"El problema del minifundio no sólo consiste en una desequilibrada distribución de la tierra, sino que obedece a otros factores de tipo estructural y de carácter macroeconómico, entre los que está la inseguridad en la tenencia de la tierra"<sup>73</sup>

A este respecto en la Encuesta Nacional de Productividad Agropecuaria, realizada por la SARH y el INEGI en 1990 a partir de los resultados obtenidos se establece que la productividad en los ejidos, es considerablemente menor, comparada con la pequeña propiedad; de igual manera, que la inversión que realizan los ejidatarios en sus parcelas es menor que la realizada por los pequeños propietarios.

De esta forma, en la pequeña propiedad se observa una capitalización mayor que en el ejido; favorecida también por un mayor acceso al crédito a largo plazo.

Por otro lado, en la mayoría de los casos los productores ejidales no son propietarios de maquinaria y equipo, no así los pequeños propietarios. Además, los primeros no cuentan con paquetes tecnológicos adecuados, lo que incide en su baja productividad.

En el aspecto de comercialización los ejidatarios se presentan más limitados que los pequeños propietarios en relación a la disponibilidad de canales alternativos.

---

<sup>73</sup>Téllez Kuenzler, Luis. op.cit. p.244

Como consecuencia de estas diferencias estructurales, la pequeña propiedad genera mayor número de empleos que el ejido.

Ahora bien, en la estructura productiva del agro, como ya hemos señalado en el capítulo anterior, convergen distintos factores que al interactuar, a partir de la aplicación de la política agropecuaria la definen.

La forma en que está organizada la producción del campo, ya sea por una agricultura comercial, ejidal o comunal y los apoyos que reciben cada una de ellas, conadyuvan a delinear una estructura productiva.

De esta manera, en el período salinista, uno de los aspectos más importantes que se pueden destacar de la política para el campo, es la clasificación que se realiza de los productores para atender sus demandas en materia de financiamiento, a saber: productores de zonas marginadas, productores con potencial productivo; y productores que actúan dentro de la agricultura comercial.<sup>74</sup>

Bajo estos criterios, podemos observar que se trata de productores que producen para el autoconsumo; productores que destinan su producción al mercado nacional y los productores que se dedican a la exportación.

A partir de esta clasificación podríamos entender, la forma en que el gobierno a través de su política agropecuaria diferenciada pretende organizar la producción en el campo mexicano. La "tipificación" de productores, consideramos, conduce a establecer mayores diferencias entre los productores y no precisamente una especialización en la atención.

---

<sup>74</sup> Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994 p 32.

Ello lo podemos observar de manera marcada en materia de financiamiento, en tanto que se determina apoyar a los productores marginados a través del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), creando Fondos Estatales de Reconversión Productiva, con el objeto de apoyar a los que no son sujetos de crédito normal, porque no serán atendidos por Banrural.

Al respecto en su Segundo Informe de Gobierno, Salinas de Gortari, establece en esta materia el crédito a la palabra, destinado a los productores que pertenecen a las zonas marginadas o que corren altos riesgos en la producción.

En el caso de los productores de bajos ingresos pero con potencial productivo y sin acceso a la banca, sean éstos ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios, se considera apoyarlos a través de Banrural, y del Fideicomiso Instituido en Relación a la Agricultura (FIRA) así como del Fondo Especial de Garantía y Asistencia Técnica para Créditos Agropecuarios (FEGA), vía tasas preferenciales determinadas por el costo del dinero en el mercado financiero nacional.<sup>75</sup> Cabe destacar que el criterio que toma el Banrural como base para el otorgamiento de los créditos, es la concertación y la corresponsabilidad con los productores.

Ello de acuerdo con la reestructuración realizada en dicha institución en 1989; según expone el Dr. Luis Téllez Kuenzler, se hizo con el propósito de impulsar la autonomía de gestión de los productores, al transferirles la facultad de decisión sobre los procesos productivos y comerciales.<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> Programa Nacional de Modernización del Campo, p. 32

<sup>76</sup> Téllez Kuenzler, Luis. La Modernización del Sector Agropecuario y Forestal, Ed Fondo de Cultura Económica. México :1994.307 pp.

La pauta que se establece a seguir por estas instituciones, es canalizar mayores recursos al crédito refaccionario, porque de acuerdo con la estrategia para el campo, es éste el que permite una capitalización del mismo. En este sentido la idea gubernamental es dejar que se rezague el crédito de avío.

Una alternativa más de financiamiento para este sector de productores que considera el gobierno, es el fortalecimiento de las Uniones de Crédito existentes y el apoyo a la creación de nuevas.

En relación a los productores que se dedican a la agricultura comercial, se determina atenderlos por la banca nacionalizada- hoy banca privada- en coordinación con el FIRA, Nacional Financiera (NAFIN), el Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC), y el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext).<sup>77</sup>

Para ello, el gobierno propone traspasar los productores de altos ingresos, que atendía Banrural, al sistema bancario comercial "sin que se vea afectado el ritmo de la producción"<sup>78</sup>; no obstante, las condiciones de los créditos, tienden a modificarse y no precisamente en beneficio de los productores, porque ya no cuentan con tasas preferenciales en sus créditos.

El subsidio al crédito, que se venía otorgando a través de tasas preferenciales por parte de la Banca de Desarrollo mostró a partir de 1989 una tendencia hacia la baja, como resultado de la reestructuración del sistema financiero.

---

<sup>77</sup> Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994 p.32

<sup>78</sup> *ibid.*

El sector agropecuario y forestal de exportación se propuso apoyarlo con Bancomext a través de un programa financiero integral y el otorgamiento de financiamiento en dólares en condiciones competitivas a nivel internacional para las actividades de exportación.

Respecto a la problemática del aseguramiento de los cultivos, sólo se toma en cuenta a los productores con "potencial productivo", es decir, a los productores de mayores ingresos, que además, si tienen altos índices de siniestralidad, se prevé apoyarlos con recursos de Pronasol. El criterio que se toma en cuenta para llevar a cabo el aseguramiento de la producción es por hectárea y no por predio, para evitar indemnizar a quien no haya sufrido pérdidas, porque en algún momento productores endeudados reportaban siniestros inexistentes para contar con recursos que les permitieran pagar su adeudo.

A pesar de estos esquemas, las dificultades en este renglón, se siguen presentando en el agro, toda vez que muchos productores no recurren al aseguramiento por los altos costos que ello involucra, lo que da como resultado poner en riesgo la producción.

La desaparición de Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, en el régimen en cuestión, agudiza la situación del seguro, a pesar de que en el Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994 se prevé, la creación de Fondos de Aseguramiento para la producción y la instrumentación del Programa de Operación Participativa del Seguro, para productores que no están en condiciones de formar un fondo de aseguramiento.

Los productores de bajos ingresos o marginados como se los define, evidentemente no tienen la posibilidad de poder asegurar su cosecha por ningún motivo.

En el renglón de apoyos a la producción, la intención que manifiesta el gobierno, es la de lograr una estabilidad de precios en el sector, y definir los precios de garantía; se maneja además la idea de otorgar estímulos de manera directa a los productores.

Los estudiosos del sector, consideran que la política de apoyos, en lo que a precios de garantía se refiere, no mantuvo un control en los productos agrícolas para el mercado interno a excepción del maíz y el frijol. El precio de la mayoría de ellos está sujeto a los precios internacionales fuertemente subsidiados, colocando en desventaja a los productores nacionales.<sup>79</sup>

Sin embargo, el entonces subsecretario de Planeación de la SARH, Luis Téllez Kuenzler, estableció que los subsidios de México a la actividad agropecuaria eran mayores que los que destina Estados Unidos a los principales productos agropecuarios. En el caso del maíz, en 1991 México canalizó un apoyo total de 92 dólares por tonelada, mientras que el país del norte otorgó 27 dólares por tonelada. Sostuvo asimismo, que el frijol estaba fuertemente subsidiado en nuestro país, mientras que en los otros países este producto no era subsidiado.<sup>80</sup>

El Presidente Salinas de Gortari, en su Primer Informe de Gobierno, sostuvo que los subsidios ejercían un peso considerable en el presupuesto federal, y que no obstante, la productividad se encontraba estancada.<sup>81</sup>

Cabe destacar que, debido a las acciones de reestructuración y eliminación de subsidios llevadas a cabo por el gobierno federal, éstos mostraron una tendencia decreciente en el período comprendido de 1987 a la fecha, con lo que se reforzó el planteamiento del Programa Nacional de Modernización del Campo, en el sentido de que la forma en que se otorgaría los subsidios sería de manera diferenciada y no generalizada, tomando en cuenta las diferencias estructurales productivas y de desarrollo de las regiones<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup>Calva, José Luis, *Alternativas para el Campo Mexicano*. Ed Fontamara, México 1993. p.56.

<sup>80</sup>Téllez Kuenzler, Luis. op. cit. p.113.

<sup>81</sup>Salinas de Gortari, Carlos. *Primer Informe de Gobierno*.

<sup>82</sup>Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994. p23.

Se dice que el principal elemento constitutivo en la política de apoyos al productor, es el subsidio vía precios. Por ejemplo en el caso del maíz representó en promedio un 50 por ciento. Sin embargo, para algunos no resultó ser la forma más adecuada para canalizar los subsidios, ya que estaba vinculado a niveles de producción, con lo cual se beneficiaba a los productores que más producían.

Como ejemplo en el período 1981-1991, los precios del maíz, arroz, sorgo y soya, cayeron en promedio en un 23 por ciento, a excepción del trigo y del frijol. Con esta tendencia registrada, se argumenta que la estrategia gubernamental pretende dejar al margen a los productores que no pueden hacer frente a las adversidades económicas como consecuencia de la reducción en los precios agrícolas, es decir, a los de menores ingresos.<sup>83</sup>

Aunado a este último aspecto, está el hecho de que los apoyos al productor a través de los precios se transforman en un gravamen negativo para el productor al momento de que los productos se utilizan como insumos en la agroindustria.

En materia de agua, el subsidio también mostró una reducción significativa ya que de 1989 cuando comenzó la transferencia de los distritos de riego a los productores, la participación de los usuarios en los costos de operación era del 27 por ciento, mientras que en 1991 alcanzó el 54 por ciento.

Por lo que respecta a los fertilizantes, con las plantas de la paraestatal Fertimex ya privatizadas, no se otorgó subsidio alguno a través de los precios de los mismos.

En el renglón de electricidad, el subsidio por este servicio observa la misma tendencia hacia la baja, ya que en 1989 la tarifa 09 de bombeo agrícola era la más subsidiada y para 1994 los productores tienen que absorber el 100 por ciento de su costo.

---

<sup>83</sup>ibid

Como podemos observar la política de apoyos para el campo, muestra una tendencia reductiva de los subsidios a la producción, y en cambio como alternativa se promueven los apoyos directos a los productores que se estima, no propician distorsiones en el mercado mundial. Lo anterior como resultado de los acuerdos multinacionales sostenidos principalmente en la Ronda de Uruguay, que impulsa la reducción de los apoyos internos de los países involucrados, así como los subsidios a la exportación.<sup>84</sup>

Aunado a ello, con la entrada en vigor del TLC, se da pie a un proceso de racionalización de los subsidios, que involucra la disminución de subsidios, vía precios, consumo y crédito, electricidad, fertilizantes, etc. y por otro lado, el incremento de los apoyos directos.<sup>85</sup>

En su Tercer Informe de Gobierno, Carlos Salinas de Gortari, manifiesta en ese entonces que es el momento de cambiar la estrategia en el campo; para ello dio a conocer que establecería un programa integral de apoyos al campo con recursos adicionales para capitalizarlo, abrir opciones de proyectos productivos y de asociación.

La formalización de la entrega de estos apoyos se da con la puesta en vigor del Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), en octubre de 1993, instrumentado por el gobierno federal a través de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y con el cual el apoyo al productor se dio por hectárea y no por productividad; lo que desencadena el descontento de los productores con potencial porque no resultaron beneficiados, toda vez que recibieron el mismo apoyo que un ejidatario que no contaba con los mismos rendimientos en sus cultivos.

---

<sup>84</sup>Téllez Kuenzler, Luis. op.cit.p. 119.

<sup>85</sup>ibid. p.147

Con el propósito de alcanzar la suficiencia alimentaria, la política para el agro considera el impulso a los cultivos básicos como el maíz, trigo, frijol, arroz, azúcar y semillas oleaginosas y reducir así las crecientes importaciones de estos productos.

En contraste se propone la búsqueda con apoyo de asistencia técnica y maquinaria, de la exportación de productos agropecuarios con mayor rentabilidad.

En el Programa Nacional de Modernización del Campo, se determina que la forma en la que se otorgarán los subsidios, será diferenciada y no generalizada, es decir, tomando en cuenta la estructura productiva, entre las regiones y productores.<sup>86</sup>

En materia de comercialización, el gobierno establece en el PNMC atender la instauración y mejoramiento de los canales correspondientes, que permitan al productor incrementar sus ingresos a través de darle salida a sus productos de manera eficiente, para que no tenga que recurrir de manera inmediata al mercado, y lograr así mejores términos de intercambio.

Para fortalecer este renglón, se considera la implementación de un programa de inversión para el desarrollo de una red de bodegas, que permita en primer término dar más tiempo al productor para que pueda conseguir el mejor precio a su producto, y por otra parte disminuir los gastos en materia de transporte y almacenamiento.<sup>87</sup>

En relación al mercado externo que no involucra a todos los productores del campo, se ha implementado la reducción de los aranceles y permisos previos de importación de la mayoría de los productos agropecuarios, que han devenido en una protección inadecuada para el sector.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup>Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994 .p 23

<sup>87</sup>ibid.

<sup>88</sup>Calva, José Luis. op. cit. p. 56.

México procedió hacia la apretura comercial en forma gradual, a través de la sustitución de permisos previos de importación por aranceles en un gran número de productos agropecuarios. De 1986 a 1991 la reducción en los aranceles alcanzó un 80 por ciento.

Por lo que respecta a la exportación, se procedió a realizar una desregulación, toda vez que más de dos terceras partes del valor de las exportaciones dejó de estar sujeto a controles, como lo determinaban al inicio del sexenio las paraestatales encargadas de producir, tabaco y comercializar café, Tabamex e Inmecafé porque funcionaban como los únicos canales para exportar.

En la rama de hortalizas también se dio paso a la liberación de las exportaciones en agosto de 1990, y en 1988 se liberó el permiso previo de exportación. En 1990 se canceló de manera definitiva el Programa Siembra Exportación, a través del cual se restringía la exportación por la obligatoriedad de cumplir con una cuota de producción para el mercado interno.

Un elemento más que se suma a la gama de variables, es el manejo de la infraestructura, de la cual el gobierno pretende la modernización de las zonas de riego, que es donde se encuentran las tierras con mayores rendimientos, no así las tierras temporales que presentan índices menores de producción por hectárea, y es en donde se registra el mayor número de ejidos. Por tanto la modernización en infraestructura hidráulica no contempla toda la agricultura, y con ello se establece una diferenciación más en la estructura productiva.

En esta materia, el Ejecutivo Federal, contempla en primera instancia las inversiones para proyectos estratégicos de gran irrigación y la conservación y rehabilitación de distritos de riego; no obstante, no deja de lado las zonas de temporal que son las que enfrentan la mayor problemática, ya que son las que presentan una mayor índice de siniestralidad, baja productividad, carteras vencidas, etcétera.

Dentro del contexto de la política agropecuaria, un aspecto que no hay que desdeñar es la redefinición del papel del Estado en el campo. Desde el inicio de la administración, el propósito por parte del aparato estatal ha sido retirarse de las actividades de producción y de comercialización de productos agropecuarios que se inicia en 1989; ejemplo del ello, es la promoción de la reestructuración de las entidades paraestatales que transforman los productos de cultivos regionales como el café, azúcar y el tabaco, que representan una importante fuente de divisas para el país, que concluye en la desincorporación de Tabanex y Azúcar, S.A, y la desaparición de Inmecafé.

Con la disminución de la participación estatal en el sector agropecuario, el gobierno busca fomentar la participación de los sectores privado y social. Así lo señala Carlos Salinas de Gortari, en su Segundo Informe de Gobierno y agrega que es con el propósito de favorecer la capitalización del campo.

Para 1989, el sector agropecuario contaba con 103 entidades, para llegar a 26 en 1992; de 1989 a 1992 se desincorporaron 49 ingenios y empresas azucareras; 5 fideicomisos, 20 empresas de participación estatal y 4 organismos descentralizados. No obstante, en 1992 se crearon 3 organismos desconcentrados, Apoyos y Servicios a la comercialización Agropecuaria (ASERCA), Instituto Nacional de Investigaciones Forestales Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) y Comisión Nacional del Agua (CNA).

Entre los objetivos que se marcan con la desincorporación y privatización de empresas en poder del Estado; la creación de mercados competitivos; abrir el acceso a las empresas para que estén en posibilidades de participar en los mercados de capitales; reducir el gasto público; limitar la participación del Estado en la toma de decisiones de ciertas empresas; incrementar la participación del público en general en los activos productivos y redistribuir el ingreso.<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup>Téllez Kuenzler, Luis. op. cit.p.148

Aunado a ello, el planteamiento gubernamental consiste en atenuar el paternalismo que ha estado ejerciendo, por ello, estima la necesidad de que los campesinos sean quienes determinen sus programas de producción y sus compromisos y sistemas de trabajo.

La alternativa que plantea en este sentido, como ya lo hemos señalado, es la asociación entre ejidatarios, pequeños propietarios y empresarios, que con apego a la ley promuevan el flujo de capital hacia el campo.

De esta manera, se busca -de acuerdo al discurso oficial- fortalecer tanto las formas de organización de los productores que demuestren eficiencia productiva, así como la autonomía de gestión de los mismos.

Se pretende entre otras cosas que los productores intervengan de manera directa en el manejo del crédito, seguros, insumos, comercialización, administración y conservación de la infraestructura, y de que sean propietarios de la tierra que trabajan para ser productivos, ya que la incertidumbre sobre las parcelas a juicio de los funcionarios de la administración gubernamental, ha propiciado la improductividad del campo y ha desviado la atención sobre la explotación del mismo para elevar la productividad.

La asociación entre productores que promueve el gobierno salinista, es uno de los caminos para que el Estado reduzca su participación económica en la agricultura.

Para fortalecer el impulso a la autogestión entre los productores y sus organizaciones, el gobierno federal a través de la SARH, desarrolló acciones de concertación social, para orientar la promoción de proyectos productivos para incrementar la producción y productividad en el campo mexicano.<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup>Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Coordinación General de Política y Concertación. Informe de Labores 1993-1994. Julio 1994. P 6

"El apoyo oficial juega un papel primordial como promotor de la organización y creación de las condiciones necesarias de empuje para el desarrollo ulterior del sector ejidal, mediante medidas gubernamentales tales como el acceso al crédito, la asistencia técnica, administrativa, capacitación de líderes y de la base, o sumados a una participación activa de los socios como el elemento de cambio más importante de la organización económica"<sup>91</sup> rural con la suma de recursos federales y locales.

No obstante, en las acciones de privatización y desincorporación, se han propiciado problemas de transición para la producción agropecuaria, ya que tanto el sector privado como social no han podido cubrir los espacios que ha dejado abiertos el propio Estado.<sup>92</sup>

Si tomamos en cuenta que con política "neoliberal", el Estado ha ido disminuyendo su participación en la economía del sector, se puede explicar también la reducción de la participación de la agricultura en el PIB del 12 al 8 por ciento en los últimos 10 años;<sup>93</sup> a pesar de que Salinas de Gortari en su Tercer Informe de Gobierno, en 1991 destaca un crecimiento real del sector en un 7 por ciento, definido como significativo después de varios años de estancamiento.

---

<sup>91</sup> Eckstein, S. J.L. Zaragoza y otros. Los Factores de la Organización Campesina. Ed. Centro de Investigaciones Agrarias. México 1979. p 60.

<sup>92</sup> La modernización del sector agropecuario. Luis Téllez Kuenzier. Ed FCE. México 1994. p 13

<sup>93</sup> El Economista, Gabriela Tovar. 30 de marzo de 1994.

### 3.1.2 Estructura Agraria

La forma en que está distribuida la tierra en nuestro país de acuerdo a cifras del VII Censo Agrícola Ganadero 1991 presentado por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática es la siguiente: La superficie agraria del país, es de 108 millones 346 mil 084 hectáreas, de ellas 34 millones 310 mil 742 (31.7%) corresponden a tierras ejidales y comunales; y 70 millones 493 mil 493 (65%) a pequeña propiedad, el resto de la superficie está distribuida entre los terrenos nacional, los terrenos urbanos y federales. Ello refleja que la extensión en conjunto de las tierras ejidales y comunales es menor en un 33.3 por ciento que las de la pequeña propiedad.

Ahora bien, de la superficie ejidal del país, que es de 30 millones 643.6 mil hectáreas sólo se encuentran cultivadas, 15 millones 506 mil 545 hectáreas, es decir un 51.6 por ciento, y un 14.3 por ciento respecto a la superficie total del país.

Por otro lado, la superficie de la pequeña propiedad que se encuentra cultivada, asciende a 13 millones 630 mil 893 hectáreas, lo que significa un 19.3 por ciento del total existente en este régimen de propiedad, y sólo un 12.6 por ciento del total nacional.

Lo anterior representa que la extensión de las tierras ejidales, destinadas a cultivos es un 1.8 por ciento mayor que la de la pequeña propiedad; sin embargo, si tomamos en cuenta la relación de tierras cultivadas en cada uno de los regímenes respecto al total de tierras en el país, se observa que donde existen mayores recursos para el cultivo de tierras es en la pequeña propiedad, y que en relación al número de productores, es mayor la extensión cultivada en esta última. Asimismo, que en la pequeña propiedad el uso que se le da a la tierra para su usufructo es mínimo para actividades agrícolas, predominando la ganadería y otras.

La superficie ejidal que se encuentra irrigada es de un millón 858 mil 602 hectáreas lo que significa un 1.7 por ciento del total nacional. A su vez, la superficie irrigada en la pequeña propiedad, es un millón 813 mil 826 hectáreas, lo que representa el 1.6 por ciento de la superficie nacional.

Este aspecto en términos absolutos y relativos, se evidencia que en el ejido es donde se encuentra la mayor superficie irrigada; sin embargo, hay que tomar en cuenta que aquí no se está considerando el número de productores por predio, factor que sería útil estimar para poder determinar el acceso a tierras de irrigación por productor.

En lo que respecta a tierras en régimen ejidal, éstas alcanzan 11 millones 806 mil hectáreas, que representan un 10.8 por ciento de la superficie total nacional. Las tierras de temporal de la pequeña propiedad suman 10 millones 448 mil 589 hectáreas, es decir, el 9.6 por ciento de la superficie de todo el país. De esta manera la superficie de temporal es mayor en el ejido que en la pequeña propiedad.

En relación al tamaño de las parcelas en el campo mexicano, en cada uno de los dos regímenes podemos destacar que en cuanto a la pequeña propiedad existen 631 mil 418 unidades censadas con 5 hectáreas o menos, lo que significa un 26.5 por ciento del total de las unidades que reporta el INEGI en el VII Censo Agropecuario 1991. En el régimen ejidal existen un millón 577 mil unidades censadas con cinco hectáreas o menos, que corresponden al 41.4 por ciento del total.

Con más de cinco hectáreas, en la pequeña propiedad se registran 338 mil predios (9.9%), mientras que en la propiedad ejidal hay un millón 81 mil 971 unidades (28.4%).

De los 13 millones 944 mil 845 hectáreas (44.8%) en la pequeña propiedad que existen como superficie total de labor, 13 millones 630 mil 893 hectáreas son de labor agrícola; en la propiedad ejidal se identifican 15 millones 742 mil 175 mil 545 hectáreas, de donde 15 millones 506 mil 545 hectáreas corresponden a labor agrícola.

En la pequeña propiedad, los datos del censo muestran que existen 971 mil 719 hectáreas-fraccionadas en predios de labor de menos y hasta cinco hectáreas-, de las cuales 966 mil 943 son de labor agrícola; y 12 millones 973 mil 126 hectáreas -en predios mayores de cinco hectáreas-, de las que 12 millones 663 mil 948 hectáreas son de labor agrícola.

En cuanto a la propiedad ejidal existen 3 millones 605 mil 946 hectáreas -fraccionadas en predios de menos y hasta cinco hectáreas-, de las que 3 millones 593 mil hectáreas son destinadas a la actividad agrícola; y 12 millones 136 mil 228 hectáreas -en predios mayores de cinco hectáreas-, de las que 11 millones 912 mil 980, son para actividad agrícola.

Las cifras anteriores denotan en primera instancia que la mayor cantidad de unidades censadas se encuentran en la propiedad ejidal con 2 millones 657 mil 226; en segundo lugar se ubican las unidades de la pequeña propiedad con 71 mil 719.

Ahora bien, si tomamos en cuenta, la participación de cada uno de los dos regímenes respecto al total de unidades censadas a nivel nacional, es en el ejido, en donde se encuentra el mayor número de predios menores de cinco hectáreas, lo que indica que es ahí donde se acentúa el fenómeno del minifundismo.

En forma contraria, es en la pequeña propiedad donde se localizan los predios mayores de 5 hectáreas, con lo que supera al ejido, tomando en cuenta las unidades censadas a nivel nacional. Sin embargo, también es notable el número de unidades censadas con menos de cinco hectáreas, ya que en términos absolutos es casi la mitad de las que existen en los ejidos.

En cuanto a la producción agrícola en el país, existen un total de tres millones 794 mil unidades de producción de las cuales un millón 793 mil 432 destinan su producción al autoconsumo, mientras que un millón 652 mil 836 dirigen su producción al mercado local o nacional y, un millón 719 mil al mercado local, nacional y de exportación.

De los tres millones 794 unidades, un millón seis mil 193 corresponden a la propiedad privada de las cuales sólo 494 mil 902 unidades destinan su producción al autoconsumo (44%); 373 mil 224 la dirigen al mercado local o nacional y únicamente 3 mil 200 unidades envían su producción al mercado local, nacional o de exportación.

En el caso del régimen ejidal existen un total de 2 millones 655 mil 129 unidades de producción, de las cuales un millón 182 mil 651 unidades destinan su producción al autoconsumo (49%); un millón 219 mil 329 unidades destinan sus productos al mercado local o nacional y 8 mil 231 al mercado local, nacional y de exportación.

De la estructura agraria, ya hemos mencionado en el primer capítulo, que ésta es parte una condicionante de la estructura productiva. Al inicio de la administración salinista la propuesta gubernamental al respecto, es la de garantizar la seguridad en la tenencia de la tierra, ya que a través de ella se otorga tranquilidad al productor para realizar sus actividades; se puede garantizar la utilización productiva de las tierras ejidales y de las comunidades. De hecho se considera que la certidumbre en la tenencia de la tierra es la base para la modernización del campo.

No obstante, Salinas de Gortari deja claro que "el reparto agrario establecido hace más de 50 años se justificó en su época, y es reconocido hoy en día por su compromiso con los campesinos. En su momento llevó justicia al campo; pero pretender en las circunstancias actuales continuar por el camino de antes, ya no significa prosperidad, para la patria ni justicia para los campesinos."<sup>94</sup>

Dentro de este mismo esquema, la política agraria, se orienta a evitar el minifundismo, que de acuerdo al diagnóstico oficial, implica dispersión e improductividad, ya que la inversión por parcela no resulta rentable, pues no se alcanzan los niveles óptimos de productividad, por ello se plantea la compactación de tierras.

---

<sup>94</sup> Salinas de Gortari, Carlos. Tercer Informe de Gobierno. Diario "El Nacional" 1º de noviembre p.14

Al pronunciar su Segundo Informe de Gobierno, Salinas de Gortari, reconoce que la situación del agro es altamente preocupante ya que manifiesta una acelerada descapitalización y crecimiento del minifundismo.

De estas declaraciones se deduce que, es al fenómeno del minifundismo al que se le atribuye la improductividad en el campo.

Sobre este particular "en una encuesta, a nivel nacional, entre productores maiceros llevada a cabo en 1992 por la Subsecretaría de Planeación de la SARH, se encontró que la productividad crecía conforme se incrementaba el tamaño del predio al pasar de 1.450 toneladas por ha. en predios menores de una hectárea, a 3.210 toneladas por ha. en predios mayores de 20 hectáreas"<sup>95</sup>

Algunos analistas sobre la materia, no están de acuerdo con estas aseveraciones, en tanto que consideran que hay que tomar en cuenta los apoyos diferenciados que se han otorgado tanto a los ejidatarios como a las medianas y grandes empresas agrícolas; éstas últimas, con un acceso menos restringido a insumos, créditos, etc, lo que propicia que el reflejo inmediato sea aludir la improductividad de las tierras ejidales o minifundistas.<sup>96</sup>

Otros argumentan que la eficiencia de los productores de acuerdo a la forma de la tenencia de la tierra, tiene más que ver con la lucha "político ideológica", ya que si se comparan las formas de producir bajo igualdad de condiciones, las diferencias productivas no resultan tan significativas.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> Calva José Luis (coordinador). *Alternativas para el Campo Mexicano*. Ed Fontamara. México 1993. p 62

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> Guzmán Graff, Jaime. *El campo problema económico*. Revista de la Facultad de Economía de la UNAM. Economía Informa n.º: 203 p 41

Si tomamos en cuenta los datos que ya señalamos acerca del porcentaje de superficie que corresponde a la pequeña propiedad -38 por ciento- en relación con el total nacional, ésta tiene una participación en el PIB del sector agropecuario del 51.8 por ciento, mientras que el ejido participa con un 48.1 por ciento en el PIB del sector, con una superficie que representa en términos relativos el 48 por ciento del total nacional.

En este sentido, las diferencias productivas, tomando en cuenta exclusivamente la extensión territorial no son tan marcadas, ya que sólo se presenta una desigualdad del 3.7 por ciento, en favor de los pequeños propietarios, lo que hace parecer que cuentan con una mayor eficiencia productiva.

Sin embargo, es conveniente considerar algunos factores como los apoyos, fundamentalmente crediticios, que como hemos observado, con la aplicación de la política de financiamiento para el campo, se ha diferenciado el otorgamiento del crédito.

Otro aspecto a considerar es que los ejidatarios destinan mayor parte de su producto al autoconsumo, que los pequeños propietarios, por lo que parte de su producción no es considerada dentro del total nacional.

Con el compromiso gubernamental de consolidar la seguridad de la tenencia de la tierra, el aspecto del reparto agrario se deja de lado, dado que ya no es una preocupación. Los demandantes de tierra de ejidos y comunidades, ven disminuidas sus aspiraciones, y frente a esta situación buscan reivindicarse a través de frentes de lucha que han ido conformando.

El gobierno salinista, insiste en centrar su interés en el proceso productivo del campo y no en cuestiones agrarias que ya no están consideradas como eje rector de la política del campo, como en décadas anteriores sucedió. Además porque en el discurso, se ha manejado que proceder al reparto agrario, solo conduciría a una mayor atomización de la tierra que la haría improductiva.<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> Entrevista al Presidente Carlos Salinas de Gortari, en el programa Frente a la Nación, conducido por Javier Alatorre. Televisión Azteca, 21 de Julio, de 1994. 23 horas, Televisión Azteca, México, D.F.

Aquí, refiere el gobierno ciertas ataduras que presentan los ejidos, a los que se les ha visto como unidades de producción aisladas y con pocas posibilidades de articularse con otros agentes económicos dadas las condiciones de inseguridad en la tenencia de la tierra, de baja productividad, bajos rendimientos, atomización de la tierra, apoyos limitados, etcétera.

En su diagnóstico, la problemática que presenta el ejido, no lo convierte en una unidad de producción atractiva a la inversión, generadora de empleos y de arraigo de los productores a su localidad.

Por ello, propone hacer más flexible, la legislación, es decir, abrir el ejido hacia las demás figuras económicas del campo. Esa flexibilidad es la que se busca posteriormente con las reformas constitucionales para "modernizar y transformar" el ejido.

Para el cuarto informe de gobierno las reformas al artículo 27 constitucional y a su Ley Reglamentaria son un hecho y Salinas establece que estas modificaciones, promueven la seguridad y la libertad de los campesinos, dan certeza constitucional a las tres formas de tenencia de la tierra y definen en forma clara los derechos de la propiedad de propiedad de los núcleos de población sobre sus tierras ejidales o comunales.

El Ejecutivo federal establece que ha sido una reforma que incluye compromisos sociales y comunitarios, incorpora proyectos para capitalizar al campo, fomenta la asociación, crea nuevas opciones productivas y da sustento a un nuevo movimiento campesino.

Para Salinas las reformas al 27 constitucional y la Ley Agraria, dan a los campesinos la libertad de decidir destino y uso de su tierra, protegen sus núcleos de población, la vida y la comunidad y alientan la asociación productiva.

Presenta la reforma del campo como un proceso integral, para que los campesinos con su propia movilización y el apoyo del gobierno eleven su capacidad, productividad y bienestar.<sup>99</sup>

Los analistas, observan en las reformas al artículo 27 constitucional de 1992, la intención del gobierno de impulsar la concentración de tierra, para lograr economías de escala con el objeto de poder competir en el mercado internacional y propiciar una recomposición en el campo desde el punto de vista productivo.<sup>100</sup> Aunque no necesariamente tenga repercusiones en el incremento de productividad como argumentan.

Para ellos, esta intención se refuerza con las reformas al 27, que implican una modificación en la forma de la tenencia de la tierra, toda vez que el ejido está en posibilidades de enajenarse y el ejidatario tiene la opción de asociarse con terceros para producir. Esto es, el objetivo final de reformas no se ubica en la tierra misma, sino en la forma en que se la hace producir. No obstante algunos consideran que bajo estas condiciones el ejidatario está siempre en desventaja.<sup>101</sup>

Lo anterior tiene su antecedente en las consideraciones hechas en el Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, en las que señala el otorgamiento de flexibilidad a la legislación para modernizar el sistema ejidal y transformarlo en un aparato económico con unidades integrales de producción para estar en posibilidades de generar empleos.<sup>102</sup>

---

<sup>99</sup> Síntesis del Cuano Informe de Gobierno. Diario. El Nacional 1° de noviembre de 1998. p 14

<sup>100</sup> Calva, José Luis .op.cit. p. 56

<sup>101</sup> Ibid.

<sup>102</sup> Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994. p 31

Las propuestas para el ejido, que es lo que ocupa fundamentalmente al gobierno en la política para el campo, en tanto que constituyen un elemento medular para impulsar las reformas constitucionales, buscan reafirmar la estrategia productivista en el agro.

Sin embargo, la situación que impera en el campo mexicano, es la existencia de un sinnúmero de parcelas pequeñas que arrojan una producción limitada, por lo que su rentabilidad disminuye. En consecuencia, la intención de evitar el minifundismo obligará a los campesinos a arrendar la tierra, a asociarse con otros productores o vender.

La estrategia gubernamental sobre el ejido, (elemento constitutivo de la estructura agraria), desde nuestro punto de vista, lo ubica económicamente fuera de la estrategia económica para el campo, pero que para legitimar la política agropecuaria se requiere de su incorporación.

Una posición de corte oficial respecto al marco jurídico de la tenencia de la tierra es la que parte de que aquel determina el desarrollo económico del sector.

Se dice que el marco jurídico que prevalecía antes de las reformas constitucionales de 1992, ya no correspondía con las condiciones económicas imperantes; es decir, era inoperante.

El acelerado crecimiento de la población en el medio rural ha sido uno de los factores que propiciaron desequilibrios, toda vez que a consecuencia de ello, se incrementaba la demanda de la tierra y esta se tornó cada vez más escasa; de esta manera el minifundio cobraba cada vez más importancia.

Por atender el reparto agrario, la seguridad en la tenencia de la tierra se descuidó, lo que incidía de manera directa en la retracción de la inversión en el campo, y la caída de la producción y la productividad.

La inseguridad en la tenencia de la tierra, prevalecía en las superficies de los pequeños propietarios; ellos estaban expuestos a recurrentes invasiones, que originaban un desaliento para la producción.

Se insiste por la instancia gubernamental, en que el marco legal bajo el cual se le situaba al ejido, establecía ciertas restricciones para hacerlo productivo, esto es; en primera instancia se le otorgó carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable, lo que limitaba la canalización de recursos o créditos ante el riesgo de no ser recuperables.

Aunado a ello, no existía la posibilidad desde el punto de vista formal, de asociarse con terceros para desarrollar proyectos productivos, que igualmente limitaban su capitalización. Pero además el ejidatario no tenía la posibilidad de expandir sus tierras de cultivo para incrementar productividad o reducir costos de operación.

La participación de las sociedades mercantiles en la producción con los ejidatarios estaba fuera de lugar, lo que de alguna manera también restringía el flujo de recursos al campo.

Ahora bien, la prohibición formal existía, pero en la práctica el ejidatario vendía las tierras que trabajaba, se asociaba con terceros, pero por las condiciones de riesgo que las transacciones implicaban para la otra parte, no le favorecían del todo.

A la entrada en vigor del nuevo marco jurídico, las limitantes formales se extinguen; con la definición de los derechos sobre la tierra, se abren las perspectivas de asociación. El ejido se convierte en enajenable con lo cual se piensa atraer la inversión en el campo, dado que ahora existe una garantía para quien otorga los créditos y el financiamiento.

Desde la perspectiva oficial, a partir de las reformas constitucionales, el ejidatario ya ha recibido los beneficios de la asociación, en calidad de socio y por su trabajo.

Para algunos estudiosos, las reformas al artículo 27 que son parte del proceso de reforma agraria constituyen una de las acciones más importantes para la modernización del campo, y responden a las demandas de los campesinos.

Consideran asimismo, los cambios constitucionales resultado de debates en los que participaron distintos sectores de la sociedad. "Dentro de este debate, fue determinante la voluntad de cambio y el amplio interés de las organizaciones campesinas por llevar a cabo transformaciones sustanciales a la legislación agraria, sin atentar contra el espíritu y corazón del ejido, que le ha dado mantenimiento y fuerza a los máximos ideales de la Revolución Mexicana"<sup>103</sup>

Se reconoce no obstante, que a partir de las modificaciones legales, la pequeña propiedad es receptora de mayores beneficios que el ejido. Y lo justifican con el argumento de que es una forma de tenencia de la tierra que requería también de cambios sustanciales.

La reforma constitucional asienta la finalización del reparto agrario, define los derechos tanto para ejidatarios como para pequeños propietarios y crea además una nueva figura que es la sociedad mercantil, la cual tiene la libertad de poseer tierras agrícolas para cultivo.

Para el caso de las tierras ejidales, existe un régimen flexible, el cual contempla tres tipos de tierras en este ámbito; los de asentamiento humano; uso común y parcelados.

"Los primeros se refieren a las áreas ocupadas por la zona de urbanización, la reserva del crecimiento del poblado y las parcelas destinadas por la asamblea del ejido a servicios de la comunidad. Estas tierras, con excepción de los lotes en que habitan los miembros del núcleo de población, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

---

<sup>103</sup>Téllez Kuenzler, Luis. op.cit. p.215

Las tierras de uso común no son enajenables, pero pueden ser una aportación en propiedad a una sociedad en la que participen los ejidatarios y otros inversionistas para el desarrollo de un proyecto productivo. Asimismo, pueden ser objeto de contratos de renta o cualesquiera otros que impliquen el uso de estas tierras por 30 años, y su usufructo se puede otorgar en garantía de obligaciones contraídas por el ejido. La asamblea del ejido es la depositaria de las decisiones sobre las tierras de uso común.

Las tierras parceladas también son propiedad del ejido, pero el ejidatario, en lo individual, goza del derecho permanente de use y disfrute sobre su respectiva parcela. Mientras la parcela está sujeta al régimen ejidal, el ejidatario con absoluta libertad, puede contratar su uso o dar en garantía su usufructo hasta por 30 años renovables. También puede vender o enajenar a otros ejidatarios o miembros del núcleo de población".<sup>104</sup>

### **3.2. Las Reformas al Artículo 27 Constitucional de 1992**

El artículo 27 constitucional previo a las reformas que sufrió el mismo, así como después de las modificaciones de 1992, establece el marco a través del cual se va a regular la forma en la organización de la tenencia de la tierra y su aprovechamiento. Fundamenta la existencia de la propiedad privada a través de la pequeña propiedad agrícola y la eliminación de los latifundios. Se refiere también a la organización y la explotación colectiva de los ejidos.

La pequeña propiedad agrícola enmarca su actividad en las disposiciones que establece la ley, tanto para la extensión de tierra en explotación para las actividades agrícolas y silvícolas, como para las ganaderas y demás referentes al medio rural.

---

<sup>104</sup> *Ibid.*, p. 257.

Por otra parte, la tenencia de la tierra de las comunidades y ejidos queda regida fundamentalmente por las acciones que la ley confiere al ejecutivo federal, como se manifiesta en la fracción VII, del artículo 27 que señala de jurisdicción federal todas las cuestiones relativas a los límites de los terrenos comunales y en donde el Presidente de la República propone una resolución definida con la posibilidad de revocación ante un juicio de amparo.

En el artículo 27 antes de ser modificado, se establece claramente la imposibilidad constitucional de afectar la pequeña propiedad a través del certificado de inafectabilidad agrícola.

Si bien la posibilidad de expropiar desaparece, la garantía para respetar la integridad de la pequeña propiedad se encuentra plasmada en la fracción XIX de este mismo artículo.

Previo a las reformas constitucionales de 1992 el artículo 27 establecía que "los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficientes para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación".<sup>105</sup> En este sentido, una de las modificaciones fundamentales que sufre precisamente este artículo, se refiere a la suspensión en la dotación de tierras. El reparto agrario que durante diversos sexenios fue incluido en los programas de la política agraria para el campo, desaparece para 1992.

Este postulado que fungió como uno de los principios de la Revolución Mexicana, queda al margen de la política agraria, se desincorpora, para hacer énfasis ahora en el proceso productivo y en la garantía de la tenencia de la tierra.

---

<sup>105</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada). Ed. UNAM 1985 p.67

La fracción IV anterior a las reformas constitucionales establece que "las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera, o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los estados, fijarán en cada caso."<sup>106</sup>

Con las modificaciones, esta fracción establece que "las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos, pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto. En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo.

La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número de mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras de propiedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso toda la propiedad accionaria individual correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades".<sup>107</sup>

Al modificar esta fracción se abren posibilidades para nuevas figuras en el campo. Como el proceso productivo y la explotación de la tierra, y no la dotación de la misma, es el punto central de interés para la política agropecuaria, se pretende canalizar inversión al campo bajo esta fórmula, toda vez que el Estado pretende alejarse de las actividades productivas en el campo.

---

<sup>106</sup> Ibid. p.69

<sup>107</sup> Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos. Artículo 27 constitucional. Ley Agraria. p.8

Las sociedades mercantiles tendrán mayor capacidad que los pequeños propietarios y/o los ejidatarios o comuneros para canalizar recursos al campo, por lo que se presenta una ventaja para ellos para hacer producir al campo.

No obstante, para los ejidatarios se presenta el riesgo de que con las acciones derivadas de esta modificación, puedan convertirse en jornaleros, es decir, que se dediquen a vender su fuerza de trabajo y no produzcan en su propia tierra.

La fracción VI del artículo 27 antes de las reformas donde se establece que "Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y V, así como los núcleos de población que de hecho o por derecho, guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en el centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución".<sup>108</sup>

Con las modificaciones realizadas, la parte del texto que se señala, queda suprimida; ello abre la posibilidad para que otras corporaciones distintas a las que se refiere el texto anulado, puedan tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos.

En su fracción VII establecía que: "los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren.

---

<sup>108</sup> Ibid. p. 69

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales cualesquiera que sea su origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El ejecutivo federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva o será irrevocable, en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial.

La Ley fijará el procedimiento breve conforme el cual deberán tramitarse las mencionadas controversias.<sup>109</sup>

Con las reformas constitucionales, la fracción VII del artículo plantea lo siguiente: " Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

---

<sup>109</sup> ibid.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo, establecerá los procedimientos por los cuales los ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5 por ciento del total de las tierras ejidales. En todo caso la titularidad de tierras en favor de un sólo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley es el órgano de representación del núcleo y responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria.<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> Artículo 27. op. cit. p.8

Es claro que el interés del Estado en materia agropecuaria es la explotación de la tierra, y para ello posibilita al ejidatario o comunero para trabajarla como mejor le convenga. En este sentido la asociación con terceros o con el Estado, es una forma que va a permitir-desde la perspectiva oficial-estimular la producción dado que los ejidatarios no cuentan con los recursos suficientes, o no tienen acceso a créditos que les permita elevar la producción y la productividad por sí mismos.

El inversionista de esta forma, podrá tener mayor injerencia en la producción del campo. Así, el destino de la producción ya no será de manera exclusiva para el autoconsumo, sino que podrá tener salida al mercado regional, nacional o de exportación, según las proporciones de la asociación.

Esta fracción contempla de manera implícita que no sea sólo uno, sino un grupo de ejidatarios que pueda formar algún tipo de asociación con los inversionistas. Además, las reformas que se presentan para esta fracción, conjuntamente con las practicadas a la fracción IV, se presenta una convergencia tal, que conduce a suponer que las posibilidades del ejidatario para poder asociarse con los inversionistas se darán a través de vender su fuerza de trabajo, ya que si las sociedades mercantiles pueden tener el acceso a las tierras, lo único que les puede hacer falta para hacerlas producir es mano de obra.

Se contempla así también en esta fracción, una estructura organizativa, a través de la cual se va a regular la posesión de la tierra, específicamente por la asamblea ejidal, organismo supremo en un conjunto de ejidos.

Por otra parte, se habla de la posibilidad de la enajenación de las parcelas ejidales, la que podría ser entendida por un gran número de ejidatarios como una posibilidad para poder vender las tierras.

Se abre también la posibilidad de que un ejidatario posea parcelas en otros núcleos de población distintos, al establecer que "dentro de un mismo núcleo de población ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5 por ciento del total de las tierras ejidales".<sup>111</sup> Asimismo, se señala la posibilidad para el ejidatario, de poseer una mayor extensión de tierra a la proporcionalmente mencionada con lo que se le coloca potencialmente como pequeño propietario.

No obstante, hacer esta afirmación podría ser riesgosa, dado que las condiciones imperantes en el campo, poco pueden permitir a los ejidatarios, como para ubicarlos como potenciales pequeños propietarios.

En la fracción X antes de las modificaciones constitucionales, se señala que: "los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del gobierno federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados,"<sup>112</sup>

---

<sup>111</sup> Artículo 27. op. cit. p. 9

<sup>112</sup> Constitución Política. op. cit. p. 70

Al ser derogada esta fracción, con las reformas al artículo 27, queda de manifiesto que uno de los principios fundamentales de la Revolución de 1910, que se plasmaron en la Constitución de 1917, como es la dotación de tierras, se suprime.

En la fracción XI anterior a las modificaciones, se establecen las instancias legales para ejecutar el reparto agrario y a la luz de las reformas de 1992, son extinguidas.

En la fracción XII, desaparecen las Comisiones Mixtas que se encargaban de recibir las solicitudes de restitución de tierras y aguas presentadas a los gobiernos de los estados.

La fracción XIII también es derogada y con ello desaparece la función de los cuerpos consultivos ajenos a la dependencia del ejecutivo sobre los dictámenes para la aprobación, rectificación o modificación formuladas por las Comisiones Mixtas, a fin de que el Presidente de la República dicte una resolución final como suprema autoridad agraria.

Con la derogación de la fracción XIV, se suprime lo siguiente: " los propietarios que resulten afectados por una dotación de tierras a comunidades ejidales, no podrán interponer juicio de amparo a la resolución, a menos de poseer un certificado de inafectabilidad agrícola, lo que de no ser el caso, sólo tendrá derecho a reclamar la indemnización correspondiente en términos de como dicta la ley".<sup>113</sup>

Con esta modificación la posibilidad para poder expropiar predio a los pequeños propietarios, queda nulificada con la derogación de la fracción.

---

<sup>113</sup>ibid.

La fracción XV reformada incluye la reducción del número de hectáreas para considerar a la pequeña propiedad, en tierras dedicadas al cultivo del algodón, y si reciben riego ya que pasan de 200 a 150 hectáreas.

Probablemente la reducción del número de hectáreas para la pequeña propiedad, esté considerada en términos de que se abrió la posibilidad para las sociedades mercantiles de adquirir tierra para uso agrícola.

La fracción XVI es también derogada con las reformas, y se suprime que "las tierras que se adjudiquen de manera individual se fraccionarán en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales".<sup>114</sup>

Como las resoluciones presidenciales sobre los límites de la tenencia de la tierra ya habían quedado derogadas en la fracción VII, pasan a manos de las autoridades agrarias correspondientes. En consecuencia la vigencia de la fracción XVI no tiene razón de ser.

La fracción XVII es transformada con las modificaciones realizadas al artículo en cuestión. El señalamiento que hacía esta fracción era el siguiente: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de propiedad rural, y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases:

- a) En cada estado y el Distrito Federal, se fijará la extensión máxima de tierras de que pueda ser dueño un sólo individuo, o sociedad legalmente constituida.
- b) El excedente en la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos, de acuerdo con las mismas leyes.

---

<sup>114</sup>Constitución Política, op.cit.p.71

- c) Si el propietario se opusiere al fraccionamiento, se llevará a cabo éste por el gobierno local mediante la expropiación.
- d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos, a un tipo de interés que no exceda de 3 por ciento anual.
- e) Los propietarios estarán obligados a recibir bonos de la deuda agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los estados para crear su deuda agraria.
- f) Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos. Cuando existan proyectos de fraccionamiento por ejecutar, los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en plazo perentorio.
- g) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno. <sup>115</sup>

Con las reformas la fracción XVII, establece lo siguiente: "El Congreso de Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro de un plazo contado a partir de la notificación correspondiente.

Si transcurrido el plazo, el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevé la ley reglamentaria.

---

<sup>115</sup>ibid.

Las leyes locales, organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno."<sup>116</sup>

Por lo que se refiere a la fracción XIX ésta señalaba que: "Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos."<sup>117</sup> Se transformó de la siguiente manera: "Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente."<sup>118</sup>

Una parte de esta fracción que se señala, correspondía de igual forma a una porción del párrafo segundo de la fracción VII; sin embargo, la parte que se adhiere con las reformas es la siguiente: " así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente."<sup>119</sup>

---

<sup>116</sup> Artículo 27. op.cit. p. 12-13

<sup>117</sup> Constitución Política. op.cit. p.72

<sup>118</sup> Artículo 27,op.cit. p. 13

<sup>119</sup> ibid.

Con esta modificación el Ejecutivo federal de manera directa, ya no se abocará al conocimiento de cuestiones de límites de predios comunales, sólo quedará reservado para las acciones del Poder Judicial y no a las de la administración pública.

### 3.2.1 Estructura Agraria después de las Reformas

A partir de la reforma agraria se trató de eliminar los latifundios, los cuales debían ser repartidos a todos aquellos campesinos que demandaban tierra y que habían sido la bandera del movimiento armado de 1910. Para los años 70 y 80 concluir el reparto agrario comienza a ser uno de los principales elementos de la política agraria.

Con el presidente López Portillo, durante su gobierno, se deja ver el inicio de dar por terminado el reparto agrario y hacer más productivo el campo, pues se pretende encontrar la autosuficiencia alimentaria a través del Sistema Alimentario Mexicano (SAM); en el período de Miguel de la Madrid, el apoyo al campo se ve seriamente afectado debido a la política de austeridad con lo cual la inversión pública en obras de fomento al sector disminuye entre 1982 y 1988.

Para el período de Carlos Salinas de Gortari, las necesidades de crecimiento se observan desde una perspectiva mercantilista que se ve influida por los agentes tanto endógenos como exógenos. La necesidad de incorporar al campo a un proceso de desarrollo forzado por un requerimiento internacional derivado del Tratado de Libre Comercio suscrito entre México, Canadá y Estados Unidos, que obliga al gobierno salinista a propiciar mejores condiciones para la inversión extranjera y dejar de lado las demandas del sector social cada vez más pauperizado.

Las reformas al artículo 27 constitucional representan alterar no solamente todo un proceso histórico, que sustenta a gran parte de la población del país, sino modificar en sí la estructura del campo. En este momento, se establece la necesidad de concluir definitivamente el reparto agrario que como lo señala el propio Ejecutivo Federal " ya no hay tierras que repartir" y se propone incluso desaparecer, su órgano político administrativo, como es la Secretaría de la Reforma Agraria. Por tal motivo se derogan las fracciones del artículo 27 constitucional que se relacionan al reparto agrario y distribución de tierras, y a la vez se establece la nueva concepción mercantilista del ejido vinculado directamente a las condiciones de productividad y rentabilidad, por ello la propuesta de llegar a un privatización del mismo.

La propuesta salinista en torno al ejido tiene en su expresión formal capitalizar al campo y mejorar el nivel de vida de los campesinos; sin embargo, el problema no radica en la posesión de la tierra, sino en los recursos que son destinados para su explotación y las políticas encaminadas a responder a necesidades partidistas y electorales, y no a apoyar las verdaderas necesidades del campo.

De esta manera, Jaime González Graff, señala en su artículo La reforma del campo mexicano, que "México no resolverá su problema agrario mientras el sector moderno que se rige por la economía de mercado, no permita que el sector tradicional, que se rige por la economía de autosuficiencia, evolucione y alcance una mejor productividad sin dejar de existir y no resolverá su problema político mientras no sean eliminados los elementos que permiten el control bastante riguroso de los ejidatarios y muchos pequeños propietarios con fines más de poder que de fomento, y mientras no se den los pasos necesarios para una convivencia colaborada entre las dos sociedades agrarias que persisten".<sup>120</sup>

---

<sup>120</sup>González Graff, Jaime. La Reforma del Campo Mexicano. Nexos p.45 México 1994.

Es en este momento donde el análisis nos obliga a establecer si la privatización del ejido será una solución a tan antigua y profunda problemática, si la eliminación del minifundio al cual incluye también a la pequeña propiedad, para dar de nuevo paso al fortalecimiento del latifundio, solucionará el problema del campo o ahondará más las desigualdades al no contar con un ejido sino con un obrero agrícola más empobrecido que además de arrendar sus tierras y su fuerza de trabajo, termine por no contar ni siquiera con el alimento que producía en su comunidad.

El sistema mercantilista de producción del que nos habla Bartra a lo largo de su libro *Estructura Agraria y Clases Sociales en México*<sup>121</sup>, aún sin el análisis marxista del término, nos expone claramente cómo la economía de mercado a nivel internacional va absorbiendo poco a poco todos los espacios de la producción, y el campo no puede quedarse al margen de este proceso internacional.

El objetivo expreso es: "incorporar al país al modelo económico de reproducción ampliada del gran capital transnacional, haciendo desaparecer las formas sociales de producción y propiedad como el ejido y la empresa pública, y que encuentran sus aliados internos en la esfera de capital y de algunos sectores del gobierno"<sup>122</sup>; sin embargo, la estructura agraria del campo mexicano no es gratuita, tiene un largo y doloroso recorrido histórico. La comuna, el ejido y la pequeña propiedad son resultado de una mezcla cultural, la indígena, la española y la norteamericana.

En las primeras prevealecía el dominio del Estado sobre el individuo, en la última el dominio de la propiedad privada sobre el Estado y que responde a una política liberal de la cual se ha apropiado la nueva corriente política del gobierno de Salinas. Ambas diferencias han llevado a consecuencias violentas en el país que siguen determinando los problemas del campo mexicano como una cuestión agraria.

---

<sup>121</sup> Bartra, Roger. *Estructuras y Clases Sociales en México*, Ed. Instituto de Investigaciones Sociales /UNAM. Era 9ª edición México 1991, p 177.

<sup>122</sup> Martínez Borrego, Estela. *Organización de Productores y Movimiento Campesino*, Ed. Siglo XXI. México 1991. 253 pp.

La propuesta del gobierno para el campo, modifica sustancialmente la estructura agraria prevaleciente, toda vez que el ejido adquiere el carácter de inalienable y ello constituye el punto de partida para transformar la forma en que está distribuida la tierra. Las pretensiones gubernamentales a través de las reformas están orientadas a la eliminación del minifundio "objeto de la "improductividad en el campo" En contraparte surge la figura de las sociedades mercantiles por medio de las cuales se insta a canalizar mayores recursos al campo para elevar su producción y rentabilidad.

Es claro que de manera progresiva se ubican al margen de este proceso a los ejidatarios (y en algunas ocasiones a los pequeños propietarios) que tienden a convertirse en jornaleros al no contar con los medios para hacer producir su tierra y se ven obligados a vender su fuerza de trabajo, por lo que en consecuencia las formas y procesos de la organización en el campo se ven alterados.

### **3.2.2 Estructura Productiva del Campo después de las Reformas.**

Uno de los principales elementos que dieron origen a las reformas propuestas por el gobierno de Carlos Salinas, fue la necesidad de incorporar al campo en el proceso productivo que implicara una mayor autosuficiencia para el país.

La política salinista determinó que la vía para capitalizar al campo era presentar a los inversionistas la necesidad de invertir en el campo, lo que requería hacerlo más atractivo.

Para ello las condiciones existentes en el agro, resultaban poco alentadoras, por lo que se precisaba de transformaciones importantes. En este marco surge la propuesta para reformar el artículo 27 constitucional.

El inicio de esta reforma se sustentó en la idea del gobierno de dar por terminado el reparto agrario. Así en su Primer Informe de Gobierno, Carlos Salinas de Gortari señala : " El reparto masivo de tierra ha concluido, quien afirme que todavía existen millones de hectáreas por repartir está mintiendo a los casi dos millones de solicitantes de tierras y a los más de cuatro millones de jornaleros agrícolas (...) Reforma Agraria quiere decir ahora, fundamentalmente apoyar a la producción". Esta concepción de la problemática agraria que da prioridad a la organización para la producción de los productores agrícolas coinciden los estudiosos en la materia, ha venido a desplazar el fundamento de la lucha agraria.

Entender esta nueva teoría sobre el campo y la modificación de su estructura productiva, implicó serios cambios en particular para el ejido, el cual al parecer es considerado como el causante del atraso productivo del campo, por ello la necesidad de privatizarlo.

El sector social del campo como ya hemos mencionado, ha sufrido su descapitalización desde finales de la década de los sesenta sin encontrar salida y sin presentar perspectiva alguna para cubrir sus propias necesidades mucho menos para las del mercado nacional y exterior.

En esta dinámica tenemos que uno de los planteamientos de los tres últimos gobiernos es el de facilitar la inversión privada en los ejidos bajo nuevas formas asociativas, ello con la finalidad de buscar nuevos canales de financiamiento alternativos a los del gobierno y con esto incrementar su producción, no obstante el ejido se presenta como una forma de apropiación de la tierra y una unidad agrícola independientemente de su forma de explotación individual o colectiva, que además conforma toda una cultura social, que merece ser considerada como algo más que una unidad de producción; al respecto Arnaldo Córdova menciona: " es terrible y complicado deshacer una forma de organización de la tenencia de la tierra que implicaría la destrucción de modos de vida de millones de mexicanos en aras de privatización"<sup>123</sup>

---

<sup>123</sup> Córdova, Arnaldo. *Ejido y Propiedad Privada. Uno más* suplemento p. III 4 de noviembre 1991. México.

El problema radica, coinciden varios autores en la política económica implementada por varios gobiernos y no en la forma de apropiación de la tierra, por lo que la solución debería estar encaminada a impulsar el desarrollo de infraestructura, con mecanismos de asociación y coordinación de los diferentes productores del campo con una sana política de acumulación de capital mediante la creación de redes eficaces de crédito y de asistencia técnica y tecnológica con el fomento del libre intercambio de productores con el abatimiento de barreras de intermediación y especulación.<sup>124</sup>

Concentrar la tierra, acarrearía considerables consecuencias sociales, ya que de acuerdo a la nueva Ley Agraria, sería posible que 3 mil 802 sociedades mercantiles o latifundios por acciones concentren 14 millones de hectáreas sembradas con los ocho granos básicos que traería como consecuencia que 3.5 millones de ejidatarios y pequeños propietarios sean desalojados de sus tierras.<sup>125</sup>

El arrendamiento de tierras es cierto que se ha efectuado a lo largo de los años entre los ejidos e incluso pequeños propietarios, pero al menos existían límites reglamentados por una ley en la materia; ahora la apertura autorizada representa, que los grandes empresarios se encarguen de rentar grandes extensiones de tierras, porque es más rentable cultivar en estas proporciones que en pequeñas extensiones, creando nuevos latifundios y los "propietarios" de la tierra, se convertirían nuevamente en los trabajadores o jornaleros, además de que se correría el riesgo de que las tierras dedicadas al cultivo de granos básicos se destinarán con la entrada de capitales comerciales extranjeros en tierras de pastoreo.

---

<sup>124</sup> *op. cit.* p. 3

<sup>125</sup> *ibidem.*

El modelo agropecuario neoliberal considera grandes costos sociales para el campesinado; la concentración de tierras inducida por la propia ley, provocaría que millones de familias vendieran sus tierras, lo que conduciría a un serio desempleo en el agro; el arrendamiento ante la venta, verá disminuido su precio; el empobrecimiento mayor de los jornaleros, que al aumentar, los campesinos sin tierra, la oferta de mano de obra crecería, se preferiría la compra de tierras al arrendamiento y las sociedades en participación no serían viables, para ambas partes.

Resulta de alguna manera reiterativo señalar, que la problemática de la estructura productiva del agro en México no es la forma de apropiación de la tierra, sino la falta de inversión; Carlos Hank González, entonces secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, señaló "el alto costo del dinero representa uno de los tres cuellos de botella" que más dificulta la reactivación del campo, frente a ello se planteó como solución la inversión de particulares para lo cual se legisló modificando el artículo 27 constitucional.

Sin embargo el propio secretario de Agricultura reiteró que la falta de inversión tanto de nacionales como extranjeros era motivada por tres causas fundamentales: la inseguridad en la tenencia de la tierra, la falta de obras de infraestructura para la modernización del campo y la ausencia de organización en el sector.<sup>126</sup>

De la justificación del gobierno de ver agotado el sistema financiero para apoyar el campo surge la pregunta si ¿en verdad alguna vez ha funcionado como tal? ya que ante tal obstáculo no se han propuesto políticas que se orienten a revisar el comportamiento de las instancias oficiales de apoyo crediticio al campo y analizar si estos apoyos no se han quedado en acciones burocráticas.

---

<sup>126</sup> Editoriales. Impulsar el Financiamiento al Agro. El Universal. la sección. 2/agosto 1993 p.6

El apoyo que la banca comercial debería dar al campo es por demás importante, ya que contribuiría a disminuir las condiciones de desventaja para el campo mexicano ante nuestros socios comerciales.

Los programas de modernización y reactivación gubernamentales resultarían un elemento fundamental para la modernización del campo, y no utilizar por el contrario cambios económicos como la privatización y comercialización de la tierra cuya justificación liberal de suprimir apoyos económicos al campo acentuarían la improductividad en el campo e incrementaría el empobrecimiento de los habitantes del medio rural y la emigración del campo a la ciudad.

Las reformas al artículo 27 constitucional, y la intención del gobierno de quitarse esta pesada carga que afecta a 20 millones de mexicanos, no puede ser tan sencilla, pues es un compromiso que se ha adquirido a lo largo de la historia. González Schmall señala: "para el régimen, el resultado político no tienen fallas, los campesinos seguirán necesitando del Estado y de la burocracia dedicada al campo para resolver los nuevos problemas. Ya no son los de la compra de la semilla, las de la alternativa de siembra y de la oportunidad de los créditos, ahora es el papeleo, los trámites y gestiones para que no se embarguen los terrenos por adeudos anteriores y si ocurre salvar lo que se pueda recuperar... así el que fue toda su vida posesionario, va a ser considerado como propietario para responder frente a sus acreedores".<sup>127</sup>

Esta nueva paradoja se abre ante la nueva política para el sistema productivo del campo y no se puede establecer con certeza no los beneficios, o las consecuencias, ya que el factor humano es imprescindible lo que si nos atrevemos a mencionar es que la reactivación del campo no depende de un solo factor, ni de una sola medida económica o política, ya que no es un problema aislado, sino todo un proceso con muchos actores y que ha costado años para llegar hasta donde está, por lo que de igual forma requiere de muchos más para transformarlo de nueva cuenta.

---

<sup>127</sup>González Schmall, Jesús. El drama del campo. El Universal, editoriales la. Secc. 2 de agosto 1993. p.6

### 3.2.3 La Organización de Productores ante las Reformas al Artículo 27 Constitucional.

La importancia de este apartado radica principalmente en la alteración directa de esta forma de organización para la producción en México.

Como ya señalamos en el apartado anterior, las reformas al artículo 27 constitucional y su ley reglamentaria, afectaron el sector productivo que conforma a la organización de productores que son ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y jornaleros, como una marcada tendencia a acabar con esta estructura para convertirla en empresarios agrícolas y jornaleros.

El cambio que México esta requiriendo debería ser enfocado más al impulso del desarrollo tecnológico en la actual estructura agraria, incrementaría notablemente la producción agrícola sin correr el riesgo de dejar a más de tres millones de individuos sin tierra y empleo y producir un crecimiento acelerado y sostenido de la producción y la productividad agropecuaria.

José Luis Calva menciona al respecto que " la viabilidad de cualquier modelo de desarrollo agropecuario está determinada por su grado de eficiencia económica y social...y el éxito de cualquier modelo de desarrollo rural depende de la congruencia interna de las políticas macroeconómicas generales que inciden sobre el sector agropecuario"<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> Calva, José Luis (coordinador). Alternativas para el campo mexicano. Ed. Fontamara, UNAM, Friedrich Ebert Stiftung. México 1993. p 250

No obstante, la tendencia gubernamental de hacer responsable a la estructura minifundista de la improductividad agrícola originó el surgimiento y aprobación de estas reformas, sin considerar también que la alta concentración de tierra no resolverá este problema, pues es comprobado también que la tierra en unas cuantas manos además de improductiva porque suele destinarse a otras actividades, deja sin empleo a gran número de personas, pues los terratenientes resultan ser los peores empleadores.

La política neoliberal, deja muy pocas posibilidades a los productores campesinos, (comuneros, ejidatarios y pequeños propietarios). La apertura comercial y la privatización del ejido son base en la nueva política agropecuaria que se perfila hacia un alto costo social, en particular para los productores de grano, cuya vulnerabilidad ante la producción extranjera que cuenta con enormes ventajas tecnológicas y de proporción en las tierras cultivables, así como todos los apoyos ecológicos que gobiernos como Estados Unidos y Canadá proporcionan a este sector de su población. Incluso José Luis Calva menciona que " expertos agrícolas de Estados Unidos y Canadá están de acuerdo en que no existe ninguna razón fundada para pensar que México podría seguir produciendo granos en un escenario de libre comercio entre ambos países".<sup>129</sup>

La nueva base jurídica favorece si no de manera implícita la concentración de tierra, sí la de los ingresos rurales; no garantiza directamente un incremento en la producción y la productividad, y si afecta a la organización de productores del país. Sin embargo, todos aquellos que apoyaron las reformas se atrevieron a asegurar que el costo que la implementación de las mismas representaba, sería menor a los beneficios que a largo plazo se tendrían. Adicionalmente argumentaron el crecimiento de empleos a asalariados agrícolas y no agrícolas, cuando está demostrado que en su mayoría la gente expulsada por el campo y quiere ingresar a otro sector productivo no encuentra empleo, y dejan de lado la capacitación técnica y superior que mucha de esta población carece, separándolos además del alimento que en sus pequeñas parcela producen y que por lo menos se encontraba seguro.

---

<sup>129</sup> *Ibid.* p.32

Para contrarrestar los efectos sociales que traen consigo las reformas para el campo, el gobierno creó programas de apoyo a la producción de autoconsumo a través de Pronasol; sin embargo, en ello solo se consideró a los productores más pobres, ajenos a toda posibilidad de incrementar su ingreso a través de la tierra y no contempló a los de mediano potencial y pequeños productores a los que se les ha desprotegido, y que de alguna manera generan la producción de granos con la que cuenta actualmente el país.

La lucha campesina en ese momento, estaba marcada por dos elementos básicos: la lucha por la tierra que a través de las reformas al 27 constitucional se intenta dar por concluida y; la lucha por mejores condiciones de desarrollo, apropiación y control del proceso productivo que se traduzca en mejores precios de producción y consumo.<sup>130</sup>

Los cambios a la legislación agraria significaron serias modificaciones en las organizaciones de productores, pues las relaciones entre el sector ejidal y privado se transformaron, así como su relación con el Estado. Este cambio depende a su vez de una nueva política agraria que incluyó un cambio en la ideología agrarista, que terminó con el reparto y se basó en la genuina organización de los pequeños productores para la producción.

Al respecto Gustavo Gordillo señala que "lo agrícola debe sustituir a lo agrario; lo cual quiere decir que en lo organizativo, lo económico debe sustituir a lo jurídico-político."<sup>131</sup>

No obstante, este hecho no es tan sencillo como parece, en el sector ejidal existen diferencias entre los ejidatarios empresarios y ejidatarios pobres cuyos intereses difieren considerablemente, al igual que los pequeños propietarios, de los que predominan los de bajos recursos que no tienen nada que ver con los que dirigen sus organizaciones.

---

<sup>130</sup> Borrego Martínez, Estela. Organización de Productores y Movimiento Campesino. Ed. Siglo XXI. México 1991. 253 pp.

<sup>131</sup> Gordillo, Gustavo. La reforma del campo mexicano. Nexos n° 168. México 1993 p.45

Lo anterior nos sugiere, la posibilidad de acabar con el corporativismo agrario, sustento de las organizaciones campesinas actuales, pues las organizaciones de productores tenderán a agremiar ahora a ejidatarios y campesinos privados pobres en organizaciones independientes, el riesgo que se corre es pensar si estas no se saldrán del control gubernamental que la política neoliberal sugiere revirtiendo todo el proceso.

El parteaguas entre los pequeños y grandes productores será en torno a la autosuficiencia alimentaria entendida como autoabasto en productos básicos del mercado nacional, contra las ventajas comparativas que privilegia la agricultura de exportación.<sup>132</sup>

Estas diferencias llevarían a una verdadera ruptura entre los intereses de los integrantes de la organización de productores. La nueva política agraria, considera la forma de propiedad de la tierra, en particular la del ejido como responsable de la actual crisis que vive el campo, sin embargo, es menester reconocer que dentro de la propiedad privada existen igualdad de circunstancias de extrema pobreza e improductividad.

La realidad del problema que afecta al campo y pequeña propiedad privada, se presenta en la finalidad que su existencia ha cubierto como instrumento de control gubernamental y no como verdaderos órganos de representación campesina.

Por ello, la reforma agrícola que pretenda solucionar verdaderamente los problemas del campo, deberá considerar no sólo la modificación de la forma de apropiación de la tierra y de producción de la misma, sino que deberá contemplar la de su estructura organizativa en donde se le proporcione mayor libertad hacia el interior de las autoridades que los rigen y que no respondan a los intereses de una burocracia que los utiliza con fines electorales, así como una actuación productiva de los ejidatarios que permita reorientar su capacidad de movilización de recursos mediante mejores formas de organización y representación entre ellos, así como de asociación con otros agentes económicos<sup>133</sup>, que les permita vencer la producción de autoconsumo para incorporarse a los requerimientos alimentarios del país.

---

<sup>132</sup> *Ibid.* p.53

<sup>133</sup> *Ibid.* p.47

Lo anterior nos sugiere, la posibilidad de acabar con el corporativismo agrario, sustento de las organizaciones campesinas actuales, pues las organizaciones de productores tenderán a agremiar ahora a ejidatarios y campesinos privados pobres en organizaciones independientes, el riesgo que se corre es pensar si estas no se saldrán del control gubernamental que la política neoliberal sugiere revirtiendo todo el proceso.

El parteaguas entre los pequeños y grandes productores será en torno a la autosuficiencia alimentaria entendida como autoabasto en productos básicos del mercado nacional, contra las ventajas comparativas que privilegia la agricultura de exportación.<sup>132</sup>

Estas diferencias llevarían a una verdadera ruptura entre los intereses de los integrantes de la organización de productores. La nueva política agraria, considera la forma de propiedad de la tierra, en particular la del ejido como responsable de la actual crisis que vive el campo, sin embargo, es menester reconocer que dentro de la propiedad privada existen igualdad de circunstancias de extrema pobreza e inproductividad.

La realidad del problema que afecta al campo y pequeña propiedad privada, se presenta en la finalidad que su existencia ha cubierto como instrumento de control gubernamental y no como verdaderos órganos de representación campesina.

Por ello, la reforma agrícola que pretenda solucionar verdaderamente los problemas del campo, deberá considerar no sólo la modificación de la forma de apropiación de la tierra y de producción de la misma, sino que deberá contemplar la de su estructura organizativa en donde se les proporcione mayor libertad hacia el interior de las autoridades que los rigen y que no respondan a los intereses de una burocracia que los utiliza con fines electorales, así como una actuación productiva de los ejidatarios que permita reorientar su capacidad de movilización de recursos mediante mejores formas de organización y representación entre ellos, así como de asociación con otros agentes económicos<sup>133</sup>, que les permita vencer la producción de autoconsumo para incorporarse a los requerimientos alimentarios del país.

---

<sup>132</sup> *Ibid.*, p.53

<sup>133</sup> *Ibid.*, p.47

#### IV.- EL CONGRESO AGRARIO PERMANENTE ANTE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DEL ARTICULO 27

##### 4.1 Surgimiento del Congreso Agrario Permanente (CAP).

Los antecedentes del CAP que a continuación se detallan, muestran que la conformación de organismos de estas características obedecen más a una necesidad gubernamental que a un reclamo de las propias organizaciones campesinas; o bien este reclamo se ha institucionalizado y el gobierno lo ha hecho propio a fin de lograr legitimarse.

La participación gubernamental a lo largo de los últimos años, ha configurado este tipo de figuras para ejercer cierto tipo de control en el campo. En este sentido, el CAP no es una excepción, toda vez que para su constitución, se recurre principalmente a las organizaciones oficiales con mayor representatividad a nivel nacional y que tienen relativo control sobre las estructuras ejidales como la CNC.

Ahora bien, la parte gubernamental ha intentado cuidar las formas para no aparecer como la que incide de manera directa en estas decisiones. Para ello, se ha dado a la tarea de utilizar, como ya mencionamos, instrumentos de control formales para determinar la conformación de organismos como el CAP, a fin de incidir sobre las estructuras existentes del campo y las que se encuentran en gestación.

Sin embargo, es tal la simbiosis que se da entre las organizaciones campesinas que se encuentran incorporadas al partido oficial y las estructuras gubernamentales, que les resulta difícil establecer una separación.

Este fenómeno, se aprecia con mayor claridad en la coyuntura que se presenta entre el surgimiento del CAP y la iniciativa del Ejecutivo Federal de practicar una serie de modificaciones al artículo 27 constitucional.

La dinámica que se observa en este proceso, y que ya ha sido analizado, nos conduce a establecer que el surgimiento del CAP, se dio con la intención gubernamental de manipular el proceso de reformas constitucionales y propiciar con esto una nueva estructura agraria y de producción para el campo mexicano.

#### **4.1.1 El Convenio de Acción Unitaria**

Como antecedentes directos del CAP podrían considerarse el Convenio de Acción Unitaria Campesina, creado fuera del contexto gubernamental el 28 de noviembre de 1988 por 12 organizaciones campesinas. En este convenio participaron siete de las organizaciones que conformarían posteriormente el CAP: CIOAC, UNORCA, UGOCP, UNTA, la hoy CODUC, la CCC y el Movimiento Nacional de los 400 pueblos.

#### **4.1.2. El Pacto de Ocampo**

El Pacto de Ocampo significó un intento del gobierno por organizar al campesinado. A solicitud de UGOCM en 1972, el titular de la Secretaría de la Reforma Agraria, Augusto Gómez Villanueva, integró una coalición campesina que denominó Congreso Permanente Agrario.

A dos años de este suceso surge el Pacto de Ocampo, integrado por organizaciones oficiales: CNC, CCI, UGOCM y CAM. Al amparo del Pacto de Ocampo en 1976 se efectúan las invasiones de tierras en Sonora y Sinaloa, poco antes de concluir el régimen del entonces Presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez.

### 4.1.3. El Comité Organizador de la Unificación Campesina

No obstante, el antecedente más antiguo del CAP es el Comité Organizador de la Unificación Campesina, creado por el presidente Lázaro Cárdenas en 1935, con varios líderes del Partido Nacional Revolucionario (PNR): Emilio Portes Gil, Gabino Vázquez, Ernesto Soto Reyes y Graciano Sánchez, entre otros.

A través del Partido Nacional Revolucionario es como se promueve la organización campesina y se logra sentar a la mesa de las negociaciones a la Confederación Campesina Mexicana (CCM), al propio PNR, a la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y al Partido Comunista para firmar un pacto de frente electoral popular. Este pacto permitió que posteriormente algunos catalogados de la corriente comunista ocuparan cargos en la CNC.<sup>114</sup>

Para conocer el papel que ha desempeñado el CAP es importante identificar las instancias de las que surgió, y por ello, referimos que la Confederación Nacional Campesina convocó el 6 de enero de 1989 a quienes se consideraran incluidos en las corrientes progresistas que tuvieran por objetivo la lucha por el bienestar social, económico, político y cultural de los campesinos, para integrar foro con características plurales y democráticas y dar lugar al diálogo y la concertación política.

### 4.1.4 La Convocatoria de Veracruz

Aí entonces dirigente de la CNC, Maximiliano Silerio Esparza, le correspondió hacer la convocatoria en Veracruz, en el aniversario de la promulgación de Ley Agraria; sin embargo, el llamado a las centrales campesinas no tenía un carácter formal, por lo que posteriormente se oficializa su invitación, el 20 de enero de 1989, a través de una "carta para la unidad campesina" enviada a los respectivos dirigentes.

---

<sup>114</sup> Revista, Este País, Sept de 1992 p. 10.

El 25 de enero del mismo año, las principales organizaciones campesinas se reúnen con el presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, para manifestarle su voluntad de unirse al llamado que se les hacía.

#### **4.1.5. La Comisión Instaladora**

Ante ello, la comisión instaladora del CAP se crea el 28 de enero de 1989, y se integra por la Confederación Agrarista Mexicana (CAM), la Central Campesina Independiente (CCI), la Central Campesina Cardenista (CCC), la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), la Comisión Organizadora de la Unidad Campesina, actualmente Coalición de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas (CODUC), el Movimiento Nacional de los 400 Pueblos (que meses después renunció al CAP), la Unión General Obrera, Campesina y Popular (UGOCP), la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA), la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA), la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM), y la Confederación Nacional Campesina (CNC).

#### **4.1.6 El Acuerdo para la Acción Unitaria**

El 16 de marzo de 1989 las organizaciones señaladas proceden a suscribir el "Acuerdo para la Acción Unitaria", en el cual convienen un programa de trabajo para la conformación del Congreso Agrario Permanente. Dicho documento se define el 10 de abril del mismo año, así como la fecha de publicación de la convocatoria en la que se proponía la creación del organismo por parte de las once organizaciones.

#### **4.1.7. La Asamblea Nacional Constitutiva**

La Asamblea Nacional Constitutiva se realiza durante el 25 y 26 de mayo de 1989 en la cual se integra la Alianza Campesina del Noroeste (ALCANO). Durante el acto de constitución se firmaron convenios de concertación con las organizaciones incorporadas por 2 mil 334 millones de pesos.<sup>135</sup>

---

<sup>135</sup>Revista, El Cotidiano, septiembre-octubre de 1992, Litis Hernández Navarro.

Cabe destacar que el Congreso Agrario Permanente, a pesar de que fue convocado por la CNC "su diseño y ejecución se gestaron por afuera de la dirigencia tradicional de la central, y en muchos sentidos, en contra de su disposición y voluntad",<sup>136</sup> es decir, se creó a iniciativa del titular de la Secretaría de la Reforma Agraria, Víctor Cervera Pacheco y por interés del Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari.

El proceso de gestación del CAP no resultó una situación sencilla para las organizaciones campesinas en su interior ya que se generaron fuertes discusiones. Además se incorporaron centrales oficiales e independientes.

No obstante, valoraron que el nuevo organismo representaría una alternativa para abrir espacios de negociación y gestión, así como para avanzar en términos de la solución de sus demandas y de mayor capacidad de interlocución, en la que existiera la posibilidad de incidir en la política para el campo.

En contraparte, también existía el riesgo de que pudieran ser absorbidas por el accionar del CAP, y que éste pusiera en peligro su movilidad.

Para algunos, la formación del CAP significaba que las organizaciones campesinas oficiales vieran mermado el monopolio que ejercían y en especial la CNC, que se ha caracterizado en los últimos años por su importante interlocución con el gobierno.

Ante esta situación se creaba la imagen de que para que los ejidatarios y comuneros pudieran tener acceso al planteamiento de sus demandas y éstas pudieran ser atendidas, no se necesitaba pertenecer de manera exclusiva a la CNC.

---

<sup>136</sup> Revista, El Cotidiano, Septiembre-Octubre, 1992, p. 209.

Organizaciones como la Coordinadora Nacional Plan de Ayala estimaban que la formación del Congreso, debía de "entenderse como un espacio de negociación que ofrece un gobierno débil y cuestionado, como un espacio que permite a las organizaciones campesinas autónomas avanzar en su lucha por controlar el proceso productivo, por mejores condiciones para la comercialización de la producción y por la apropiación de la infraestructura y racionalización de servicios, ante un Estado enflaquecido que no vacila en entregar recursos y empresas sociales a la iniciativa privada" <sup>137</sup>

Atendiendo a estas aseveraciones, la creación del CAP se inscribe, dentro de la línea del régimen salinista, en el marco de la concertación social, que es una de la estrategias fundamentales que contemplan los documentos oficiales como el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Modernización del Campo, para impulsar el desarrollo de este sector.

A un año en el desempeño de sus acciones, el CAP presentó un balance de los diferentes aspectos de su competencia, y ahí mismo expresó la necesidad de que: " se atienda y resuelva en favor de los campesinos el rezago agrario, que se modifique la legislación vigente, que se amplíen los montos de inversión al campo, que se otorgue a los productores rurales precios más justos..., que se trasladen al sector social de la economía las empresas públicas que se están desincorporando, que cese la violencia contra los luchadores agrarios y las bases campesinas; que se permitan como medidas efectivas la reactivación económica del campo mexicano, donde el ejido, la comunidad agraria y las empresas sociales tengan un papel preponderante y se les considere como partes fundamentales [...] hemos insistido en que el Estado dedique más capital de inversión y crédito al campo[.] En cuanto al comercio hemos propuesto que proteja la capacidad productiva del sector social y se le apoye para participar en los mercados nacional e internacional con la garantías de ingresos justos a los productores. En general estamos de acuerdo en que frente a la reforma del Estado y sus instituciones se abran las vías para fortalecer la organización social del campesinado" .<sup>138</sup>

---

<sup>137</sup>Revista El Cotidiano #34 marzo-abril 1990, Luis Hernández.

<sup>138</sup>"CAP informa", en la Trilla, núm. 11, junio de 1990 pp.24-25.

## **4.2 Organizaciones Campesinas Incorporadas al CAP.**

De alguna forma ya mencionamos las organizaciones campesinas que se encuentran incorporadas al CAP; sin embargo, es importante conocer de manera sintética, el perfil que mantienen éstas y los motivos que dieron lugar a su constitución para poder identificar las posibles posturas que asumieron respecto a las acciones de gobierno encaminadas a instrumentar la política agropecuaria, como fueron las reformas al artículo 27 constitucional.

### **4.2.1. Confederación Nacional Campesina**

La CNC que resulta ser la organización campesina más antigua, surge por decreto presidencial en 1935, pero se constituye hasta 1938 con el objeto de unificar el movimiento campesino de esos momentos, logrando un alcance nacional. La composición de sus miembros es de campesinos, colonos, ejidatarios, manufactureros y jornaleros. El número de afiliados asciende a 3 millones. El perfil partidista que presenta la organización es priísta y tiene por objeto fortalecer el sector productivo; y en cuanto a la problemática del rezago agrario firmó convenios con la Secretaría de la Reforma Agraria.

### **4.2.2. Unión General de Obreros y Campesinos de México**

En el marco de la pérdida de representatividad de la CNC y del interés campesino, surge la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM) en 1949, que durante la década de los cincuenta organiza una serie de movilizaciones y logra la expropiación de latifundios. Posteriormente esta central sufrirá escisiones.

### **4.2.3. Central Campesina Independiente**

Por su parte la Central Campesina Independiente (CCI), surge en enero de 1963, producto de una alianza entre priístas y grupos comunistas, cuyo objeto constitutivo se orientaba simplemente a la lucha por la tierra. La CCI tiene una influencia territorial en los estados de Baja California, Sonora, Morelos, la región lagunera, y 25 estados más.

## **4.2 Organizaciones Campesinas Incorporadas al CAP.**

De alguna forma ya mencionamos las organizaciones campesinas que se encuentran incorporadas al CAP; sin embargo, es importante conocer de manera sintética, el perfil que mantienen éstas y los motivos que dieron lugar a su constitución para poder identificar las posibles posturas que asumieron respecto a las acciones de gobierno encaminadas a instrumentar la política agropecuaria, como fueron las reformas al artículo 27 constitucional.

### **4.2.1. Confederación Nacional Campesina**

La CNC que resulta ser la organización campesina más antigua, surge por decreto presidencial en 1935, pero se constituye hasta 1938 con el objeto de unificar el movimiento campesino de esos momentos, logrando un alcance nacional. La composición de sus miembros es de campesinos, colonos, ejidatarios, manufactureros y jornaleros. El número de afiliados asciende a 3 millones. El perfil partidista que presenta la organización es priísta y tiene por objeto fortalecer el sector productivo; y en cuanto a la problemática del rezago agrario firmó convenios con la Secretaría de la Reforma Agraria.

### **4.2.2. Unión General de Obreros y Campesinos de México**

En el marco de la pérdida de representatividad de la CNC y del interés campesino, surge la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM) en 1949, que durante la década de los cincuenta organiza una serie de movilizaciones y logra la expropiación de latifundios. Posteriormente esta central sufriría escisiones.

### **4.2.3. Central Campesina Independiente**

Por su parte la Central Campesina Independiente (CCI), surge en enero de 1963, producto de una alianza entre priístas y grupos comunistas, cuyo objeto constitutivo se orientaba simplemente a la lucha por la tierra. La CCI tiene una influencia territorial en los estados de Baja California, Sonora, Morelos, la región lagunera, y 25 estados más.

Esta organización agrupa a campesinos, jornaleros, colonos y solicitantes de tierras. Se estima que cuenta con 2 millones de militantes; sin embargo, disidentes de esa central consideran 300 mil. La CCI es una central incorporada al Partido Revolucionario Institucional y en el terreno económico promueve el desarrollo de proyectos productivos.

#### **4.2.4. Confederación Agrarista Mexicana**

En septiembre de 1970, la Confederación Agrarista Mexicana (CAM), se constituye como producto de una escisión de la CCI, con el mismo objetivo de luchar por el reparto agrario. Su zona de influencia abarca las huastecas veracruzana e hidalguense, así como Sinaloa, Coahuila, Guanajuato y 25 estados más. Cuenta esta organización con cien mil afiliados activos, entre campesinos y jornaleros. A esta central se la considera como oficial, ya que su perfil partidista es priísta. En materia agraria ha firmado el finiquito del rezago.

#### **4.2.5. Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos**

La Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), se constituye en 1975 con el objeto de elevar el nivel de vida de los obreros y jornaleros del campo. La zona de influencia de esta central abarca los estados de Chiapas, Puebla, Guerrero, Baja California, Chihuahua, Durango, Sonora y 18 estados más. Cuenta con 100 mil afiliados, compuestos por ejidatarios, minifundistas, comuneros y jornaleros.

La dirigencia nacional de esta central se considera próxima al PRD y las locales muestran una filiación multipartidista (PT, PAN y PRI). Pretende asimismo controlar el proceso productivo y organizar a los jornaleros. En materia agraria esta organización no había firmado para esas fechas el finiquito del rezago.

#### **4.2.6. Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas**

Como proyecto del PST, para organizar a cafeticultores y tabacaleros, en la búsqueda de un mejor precio de garantía de café y tabaco, así como por luchar por la dotación de tierra, surge en agosto de 1978, la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA).

La UNTA cuenta 50 mil afiliados entre jornaleros y campesinos; su zona de influencia se circunscribe a los estados de Chiapas, Veracruz, Hidalgo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tabasco, Yucatán, Campeche y Guerrero. En su historial, esta central ha tenido militancia en el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), Partido Mexicano Socialista (PMS) y en el Partido del Trabajo (PT).

#### **4.2.7. Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas**

En marzo de 1985 se erige la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA), a través de la unión de 23 grupos de campesinos para controlar el proceso productivo, es decir, buscan el desarrollo económico y la solución a los problemas de producción y comercialización.

Esta organización tiene influencia en los estados de Sonora, Sinaloa, Durango, Zacatecas, Baja California, Chihuahua, Chiapas, Guanajuato, Michoacán y Guerrero. En su haber tiene más de un millón de afiliados, entre campesinos, comuneros y pequeños propietarios.

No muestra un perfil partidista, y al igual que muchas otras organizaciones pretende la apropiación de la cadena productiva.

#### 4.2.8. Alianza Campesina de Noroeste

La Alianza Campesina de Noroeste (ALCANO en Sinaloa y Sonora) surge en septiembre de 1985, bajo las condiciones de protesta por los precios de garantía para los productos básicos, y su objetivo era precisamente que dichos precios aumentaran.

La zona de influencia de esta central en el estado de Sonora se encuentra en el valle del yaqui y mayo, en Guaymas y Hermosillo. Cuenta con 6 mil afiliados en 79 ejidos. Pertenecen a esta organización, ejidatarios, colonos, pequeños propietarios y minifundistas. La mayoría de sus dirigentes militan en la CNC-PRI. Lo que actualmente buscan es promover asociaciones entre la iniciativa privada y los ejidatarios.

En Sinaloa por su parte, su zona de influencia está en los municipios de Ahome, El Fuerte, Guasave, Angostura y Mocorito, perteneciendo a ella 6 mil afiliados en 47 ejidos. La composición de sus miembros también es de ejidatarios, pequeños propietarios y minifundistas. Cabe señalar que ALCANO en esta entidad es independiente de ALCANO Sonora y se le considera cercana al Partido de la Revolución Democrática (PRD). Esta agrupación busca consolidar a las organizaciones económicas con visión empresarial y se destaca el hecho de que no manejan solicitudes de tierra.

#### 4.2.9. Unión General Obrera, Campesina y Popular

Por su parte la Unión General Obrera, Campesina y Popular, surge como dos organizaciones en regiones diferentes. En Veracruz, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala, Sonora, Guerrero, Morelos, Chiapas, Sinaloa y Campeche, Margarito Montes, promueve la organización de esta central a través de un acuerdo político de tres fracciones de izquierda, en noviembre de 1986. Esta central se ha manifestado plural aunque es próxima al PRT y busca consolidar la productividad del 80 por ciento de sus miembros que poseen tierras.

La UGOCP-Valero, surge en noviembre de 1986 en Jalisco, Nayarit, Huasteca Hidalguense, norte de Veracruz, estado de México y norte de Chiapas, bajo las mismas condiciones y para organizar y concientizar a los trabajadores. La composición de los miembros de esta central es de 68 por ciento colonos urbanos y 32 por ciento de campesinos. Es una central que no muestra perfil partidista aunque es cercana al PRS de Alejandro Gazcón.

#### **4.2.10. Central Campesina Cardenista**

Por su parte, la Central Campesina Cardenista, que se constituye en abril de 1988, es producto de una escisión de la UNTA cuando el PST cambia de nombre. Pugna por una reforma integral en el campo y el fin del rezago agrario. Su zona de influencia abarca los estados de México, Hidalgo, Veracruz, Guerrero, Tamaulipas, Chiapas, Oaxaca, Jalisco y Nayarit, y espera ampliarla. Esta central cuenta con 290 mil afiliados entre campesinos y jornaleros, su filiación es con el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional(PFCRN).

#### **4.2.11. Coalición de Organizaciones Democráticas, Urbanas y Campesinas**

La Coalición de Organizaciones Democráticas, Urbanas y Campesinas, a través del trabajo partidista del PMS, busca mejorar los niveles de vida de los campesinos y aumentar la entrega de tierras. Su zona de influencia se circunscribe a los estados de Guanajuato, Veracruz, Tabasco, Tlaxcala y Campeche, y cuenta con 15 mil afiliados entre ejidatarios, solicitantes de tierra, pequeños propietarios, comuneros y colonos. CODUC no manifiesta perfil partidista alguno por lo que se puede considerar como independiente. Entre sus objetivos actuales esta el de promover proyectos productivos.<sup>139</sup>

---

<sup>139</sup>Román, Gerardo. Revista Este País, N°18, sep 1992, p. 12-13

### **4.3 El CAP y la Organización de Productores**

Como se observa, una de las características fundamentales del CAP es que en él convergen diversas posiciones ideológicas y políticas. Al momento de constituirse, el CAP realizó una consulta a las bases de las organizaciones para que éstas pudieran apoyar la adherencia al organismo o no.

Existe la visión de que el CAP funciona como un instrumento para la organización de productores, es decir, como una estrategia por parte del Estado para mantener cierto control sobre el movimiento campesino que a partir de la década de las ochenta ha tenido un impulso importante, que si bien no ha sido a nivel nacional sí se ha dado a nivel regional y local.

#### **4.3.1. Acuerdos para la Constitución del CAP**

En el documento básico para la constitución del CAP, se establecieron los siguientes acuerdos generales:

- A) Unir a todas las fuerzas campesinas del país en un frente de lucha campesina para solucionar los problemas campesinos y nacionales;**
- B) Convenir un programa de trabajo bajo el principio de la unidad en la acción;**
- C) Constituir una instancia de coordinación de acciones y fortalecimiento de las relaciones;**
- D) Instituir un foro de expresión nacional y elaboración de proyectos en política agropecuaria;**

- E) Sumar la capacidad de movilización y convocatoria para fortalecer la capacidad de interlocución frente al Estado y otras fuerzas sociales e incrementar la capacidad de concertación;
- F) Reforzar la participación campesina en los órganos de decisión de política agropecuaria, y
- G) Constituirse en un frente nacional de movilización popular en favor del país y los trabajadores.

#### **4.3.2 Condiciones y Reglas para su Constitución.**

En cuanto a las condiciones y reglas para la constitución del CAP se estableció que éste fuera un organismo autónomo en sí mismo, integrado por organizaciones de clase campesina, sin la participación de las que promovieron la violencia en contra de sus compañeros de clase, con aceptación de la autonomía, la pluralidad y la filiación política, con representación colectiva compartida y rotativa; sus decisiones fundamentales se determinó tomarlas mediante consenso.

Desde el punto de vista formal el CAP se erige como un mecanismo de interlocución entre las organizaciones campesinas y el Estado. El diálogo entre el Estado y los productores es susceptible de ser ampliado, a través de este instrumento. Con la formación del CAP termina la exclusividad que tienen organizaciones como la CNC de comunicación con el Estado.

Con este suceso- de acuerdo con la postura gubernamental- se busca que las organizaciones campesinas tengan mayor capacidad de gestión y de poder ser partícipes en el diseño de la política para el campo, así como de tener la capacidad para influir en la solución de la problemática que éste presenta.

### 4.3.3. Condiciones de Operación

Un aspecto que cabe considerar es la heterogeneidad entre las organizaciones miembros del CAP, y esta situación puede resultar un elemento determinante para el desarrollo del propio congreso como mecanismo de interlocución. Existen diferencias en cuanto a la membresía, los recursos y la capacidad; sus proyectos orgánicos no son iguales.

Por otra parte, existe una diversidad de ideologías, que confluyen en el seno del CAP, y que determinan la participación de las propias organizaciones, más aun cuando se encuentran afiliadas a algún partido político.<sup>140</sup>

Para estructurar al Congreso Agrario Permanente, dirigentes y delegados de las distintas organizaciones campesinas, durante la Asamblea Constitutiva, acordaron y consensaron los documentos básicos del organismo, tales como la Declaración de Principios, Programa de Acción y Estatutos.

No obstante, prácticamente a muy poco tiempo de su creación el CAP ha mostrado signos de debilitamiento como instrumento de interlocución para las organizaciones campesinas, y ellos han sido denunciados por los propios miembros integrantes de ese organismo, como lo hizo el José Luis González Aguilera, secretario técnico de ese organismo, quien estableció que los secretarios de las centrales que integran el Congreso, habían caído en franco desaliento y no mostraban interés por fortalecerlo, a pesar de la "nueva alianza" impulsada por la CNC.<sup>141</sup>

---

<sup>140</sup> Gil, Francisco Javier. El Congreso Agrario Permanente. Una Opción de Convergencia Plural. Facultad de Economía. UNAM. México 1991 p.198

<sup>141</sup> Excelsior 2 de junio de 1992, p.1a.

Para Francisco Javier Gil dirigente de UNORCA, "el destino del Congreso depende fundamentalmente de la disposición de las organizaciones, y principalmente de la intención de sus dirigentes"<sup>142</sup>

Destaca también en la membresía, la existencia de múltiples irregularidades en el seno del CAP que de persistir -a juicio de Héctor Ramírez<sup>143</sup> - podrían provocar un deterioro mayor de ese organismo y su nulificación como el más importante esfuerzo de coordinación y de unidad que se ha dado en el movimiento campesino, lo cual califica de grave, si se toman en cuenta los nuevos retos y posibilidades que se abren para el campo mexicano, después de la legislación que aprobó el Congreso de la Unión.

Hugo Andrés Araujo, como secretario de organización de la CNC, se ha referido a la existencia de un cisma en las diferentes agrupaciones campesinas, situación de la que no escapa la CNC, aunque -según el líder cenecista- el impacto es menor en ella, toda vez que sus líderes y militantes están mejor preparados para enfrentar esta problemática.<sup>144</sup>

A su llegada a la coordinación del CAP, Hugo Andrés Araujo, designado el 28 de octubre de 1992, determinó someter al CAP a una serie de reformas para iniciar una nueva etapa, en la cual no predominaran la violencia o confrontación; sino la concertación y el diálogo, para corregir las fallas que debilitan a las organizaciones campesinas y al propio CAP.<sup>145</sup>

---

<sup>142</sup>El Congreso Agrario Permanente una Opción de Convergencia Plural, en El Sector Agropecuario en el Futuro de la Economía Mexicana, Ed UNAM México 1991, p.201.

<sup>143</sup>Ramírez, Héctor. El Día, p. 5 artículo, junio de 1992

<sup>144</sup>Araujo, Hugo Andrés. La Jornada 3 de enero de 1992 p.1

<sup>145</sup>Samayoa, Mario. La prensa 29 de octubre de 1992. p 2

Es claro entonces que existe un reconocimiento tácito de que el movimiento campesino entendido desde la perspectiva del CAP y de sus organizaciones integrantes, se ha quedado si no al margen, sí rezagado respecto a la dinámica que presenta el agro mexicano. Es decir, por un lado los frentes de lucha conformados últimamente quizás ya no correspondan a las condiciones prevalecientes. Por ejemplo la lucha por la tierra, casi en definitiva, ya no forma parte de las banderas asumidas por las organizaciones campesinas.<sup>146</sup>

Por otra parte, las divisiones generadas en cada una de las organizaciones miembro, derivadas de los cuestionamiento a los procesos de selección interna de los representantes por parte de las bases, ha frenado la capacidad de interlocución, negociación e incidencia en la definición de las políticas para el sector agropecuario del CAP.<sup>147</sup>

Aunado a estos factores determinantes del avance del movimiento campesino (las divisiones internas y la falta de adecuación a las nuevas condiciones prevalecientes en el campo por parte de las organizaciones campesinas), está presente la participación del Estado para neutralizar al movimiento campesino en general y al CAP en particular, a través de diversos instrumentos o estrategias como es el caso de la firma del Pacto Obrero-Campesino.

Al respecto, en el acto de la designación del coordinador del CAP, Ignacio Iris Salomón.<sup>148</sup> el líder cenecista Hugo Andrés Araujo planteó que el Pacto Obrero-Campesino no implicaba un fortalecimiento del corporativismo estatal.

---

<sup>146</sup> A excepción de algunas organizaciones campesinas regionales o locales como se presenta en el estado de Chiapas.

<sup>147</sup> Dentro de los casos más evidentes que se mencionan de divisionismo se consideran a la UGOCP, UNORCA y ALCANO. En opinión de algunos dirigentes en estas centrales se está estructurando una corriente que tiene como expresión colectiva, el problema de las fricciones y la lucha de intereses, cuyo eje tiene como punto de partida la solución del rezago agrario, la negociación de las cameras vencidas y el fortalecimiento de los aparatos económicos de dichas organizaciones.

De otro lado las agrupaciones independientes como CIOAC, CODUC, UNTA y el MN400, así como algunas fracciones de la UGOCP, UNORCA y ALCANO, están estructurando un frente de rechazo

<sup>148</sup> En junio 23 de 1992 se designó a Ignacio Iris Salomón, coordinador de la Unidad Campesina como coordinador del CAP en sustitución de Teófilo Martínez Vergara.

Es claro entonces que existe un reconocimiento tácito de que el movimiento campesino entendido desde la perspectiva del CAP y de sus organizaciones integrantes, se ha quedado si no al margen, sí rezagado respecto a la dinámica que presenta el agro mexicano. Es decir, por un lado los frentes de lucha conformados últimamente quizás ya no correspondan a las condiciones prevalecientes. Por ejemplo la lucha por la tierra, casi en definitiva, ya no forma parte de las banderas asumidas por las organizaciones campesinas.<sup>146</sup>

Por otra parte, las divisiones generadas en cada una de las organizaciones miembro, derivadas de los cuestionamiento a los procesos de selección interna de los representantes por parte de las bases, ha frenado la capacidad de interlocución, negociación e incidencia en la definición de las políticas para el sector agropecuario del CAP.<sup>147</sup>

Aunado a estos factores determinantes del avance del movimiento campesino (las divisiones internas y la falta de adecuación a las nuevas condiciones prevalecientes en el campo por parte de las organizaciones campesinas), está presente la participación del Estado para neutralizar al movimiento campesino en general y al CAP en particular, a través de diversos instrumentos o estrategias como es el caso de la firma del Pacto Obrero-Campesino.

A! respecto, en el acto de la designación del coordinador del CAP, Ignacio Iris Salomón.<sup>148</sup> el líder cenecista Hugo Andrés Araujo planteó que el Pacto Obrero-Campesino no implicaba un fortalecimiento del corporativismo estatal.

<sup>146</sup> A excepción de algunas organizaciones campesinas regionales o locales como se presenta en el estado de Chiapas.

<sup>147</sup> Dentro de los casos más evidentes que se mencionan de divisionismo se consideran a la UGOCP, UNORCA y ALCANO. En opinión de algunos dirigentes en estas centrales se está estructurando una corriente que tiene como expresión colectiva, el problema de las fricciones y la lucha de intereses, cuyo eje tiene como punto de partida la solución del rezago agrario, la negociación de las carteras vencidas y el fortalecimiento de los aparatos económicos de dichas organizaciones.

De otro lado las agrupaciones independientes como CIOAC, CODUC, UNTA y el MN400, así como algunas fracciones de la UGOCP, UNORCA y ALCANO, están estructurando un frente de rechazo.

<sup>148</sup> En junio 23 de 1992 se designó a Ignacio Iris Salomón, coordinador de la Unidad Campesina como coordinador del CAP en sustitución de Teófilo Martínez Vergara.

Sin embargo, el líder de la CIOAC, José Dolores López Domínguez, manifestó que este pacto no representaba más que una idea gubernamental para acceder a una mayor corporativización, esto es "que podemos apreciar el renacimiento de un nuevo corporativismo".<sup>149</sup>

En los medios de comunicación impresos, también se maneja que el movimiento campesino en general y en particular el CAP está sufriendo un debilitamiento. Griselda Sierra Valencia sostiene<sup>150</sup> que ante las reformas se violentó el marco de las relaciones tradicionales entre el Estado y el campesinado, con ello el movimiento campesino enfrenta una crisis que se refleja en la división surgida en las organizaciones más importantes debido a las fricciones internas, diversidad de intereses derivadas de la falta de definición de un proyecto alternativo para el campo y a la heterogeneidad de las demandas, con lo que las bases rebasaron a las dirigencias.

Como una de las respuestas a la problemática aludida, las organizaciones campesinas que conforman el CAP, establecen en junio de 1992 la firma de un pacto político con el objeto de redefinir la correlación de fuerzas hacia el interior de las organizaciones y del propio CAP, a fin de adoptar nuevas estrategias para el movimiento campesino. En el anteproyecto del llamado "Pacto Político del CAP", se hace referencia a la revisión y actualización de los documentos básicos de ese organismo para que éste sea un instrumento útil para la próxima etapa del movimiento campesino.<sup>151</sup>

---

<sup>149</sup> González Durán, Pablo. Excelsior 24 de junio de 1992, p. 1

<sup>150</sup> Sierra Valencia, Griselda. La Jornada 3 de enero de 1992 p. 1

<sup>151</sup> Jornada 10 de junio de 1992 p. 15

Un suceso que distrae nuestra atención, en razón de la situación por la que atraviesa el CAP, es que organizaciones campesinas soliciten su adherencia al organismo, como es el caso del Consejo Nacional de Sociedades y Unidades con Campesinos y Colanos (CONSUECC), dirigida por Guadalupe Martínez Cruz. La CONSUECC solicita su ingreso al CAP y asegura contar con el apoyo de las centrales campesinas, incluyendo a la CCI.

CONSUECC tiene presencia en 17 estados del país, de esa forma cuenta con representación en los estados de Michoacán, Sonora, Chiapas, Chihuahua, Puebla, Oaxaca y Tlaxcala con más de 350 mil miembros reales, además se encuentra afiliada al PRI.<sup>152</sup>

La posición asumida por organizaciones como CONSUECC respecto al CAP podría tener dos explicaciones; una que esa organización a pesar de estar afiliada al PRI no tenga la fuerza suficiente para encontrar cauces adecuados de interlocución y pretenda lograrlos a través del CAP aún considerando su debilitamiento; y otra, que pretenda sumarse a las fuerzas de las organizaciones campesinas oficiales para inclinar la balanza en la toma de decisiones y acuerdos a los que llegue el Congreso.

#### **4.4 El CAP ante las Reformas al Artículo 27 Constitucional.**

Las condiciones que prevalecen durante el proceso de análisis y discusión del artículo 27 constitucional, son de desventaja para las organizaciones campesinas integrantes del CAP, debido a que la oportunidad para dar a conocer las demandas y propuestas no existieron. Las modificaciones tuvieron que ser aprobadas antes de ser revisadas ampliamente por las organizaciones campesinas. En síntesis la participación de las organizaciones de los representados del sector social permaneció al margen.<sup>153</sup>

---

<sup>152</sup> Ortega, Rosa María. Diario de México. 16 de junio de 1992. p 11

<sup>153</sup> El CAP demanda al Presidente de la República, que durante el periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, no se someta a discusión la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional para que esa importante legislación no se apruebe al vapor. La crítica de algunos miembros del CAP es que mientras las organizaciones campesinas del país apenas están integrando sus propuestas, el Congreso ya aprueba la ley reglamentaria. Jiménez, Hugo. El Sol de México 18 de febrero de 1992. p 16.

En el Foro de la Sociedad Rural frente a las reformas en el campo, organizado por la Coalición de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas (CODUC) en enero de 1992, el CAP mostró una posición de resignación, al destacar una mayor importancia de las modificaciones a la Ley Agraria sobre las del artículo 27 constitucional, toda vez que estas últimas ya se habían consolidado, y las organizaciones campesinas poco podían hacer para revertir algunos de los postulados que consideraron riesgosos para los intereses de sus agremiados.<sup>154</sup>

En este sentido, la labor del CAP exigía ir mas allá y presionar ante las instancias legislativas para que pudiera incidir realmente en las modificaciones constitucionales, pero sólo se remitió a denunciar las desventajas que representaba la legislación para el campesinado, y permaneció en ese nivel.

Meneses Murillo estimó que la propuesta oficial tendría que llevarse a los foros en que participaron las organizaciones miembros a los que convocó el CAP del 17 de febrero al 1 de marzo de 1992, y señaló: "Esta es una ley que no debe caer en prisas legislativas sino acercarse a un consenso nacional".<sup>155</sup> Adicionalmente el CAP estableció que la ley reglamentaria al artículo 27 debía establecer instrumentos que apoyaran efectivamente al campo en materia crediticia y de subsidios, precios de garantía suficientes y apoyo tecnológico que permitiera impulsar el desarrollo de la agricultura nacional, agregando que si el Estado propuso cambios radicales a la propiedad de la tierra y a la organización de los campesinos, debería hacer lo mismo con la política de apoyos al agro.

Lo anterior nos refiere que el CAP acepta de manera implícita la posibilidad de que el Estado incida directamente en la forma y estructura de la organización campesina, a través de la reformas a las legislación, y con las acciones de gobierno.

---

<sup>154</sup> Calva, José Luis (coordinador). Alternativas para el campo mexicano. Ed. Fontamara, UNAM, Friedrich Ebert Stiftung. México 1993 250 pp.

<sup>155</sup> Ibid.

La iniciativa de ley reglamentaria entró el 12 de febrero de 1992 a comisiones, y posteriormente se celebraron conferencias simultáneas entre diputados y senadores, para preparar el dictamen.

La posición de las organizaciones independientes se centraba en la realización de un plebiscito nacional que permitiera recoger de manera directa las demandas y el sentir del campesinado en todas las entidades y regiones del país.

Sin embargo, las organizaciones oficiales rechazaron esta propuesta, que de consolidarse hubiera permitido integrar un proyecto que respondiera mayormente a los intereses de los que trabajan en el campo. En este entendido, dirigentes de organizaciones integrantes del CAP se reunieron en privado con el líder de la CNC y el presidente de la comisión legislativa de Reforma Agraria, Hugo Andrés Araujo, para conocer los tiempos de la ley reglamentaria, debido a que el CAP había programado la realización de foros regionales de consulta.

Organizaciones como la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), concebían la posibilidad de que las 11 organizaciones del CAP, formaran un frente común y presionaron a las instancias gubernamentales para hacer modificaciones sustanciales al proyecto presidencial.<sup>156</sup>

A la vez, existían contradicciones notables en el discurso de las organizaciones independientes, ya que CIOAC y la Confederación Agrarista Mexicana (CAM) hacían alusión a la falta de una fuerza suficiente del CAP para incidir en la revisión del anteproyecto de la nueva Ley Agraria.

Ambas organizaciones calificaron al CAP como un organismo con acciones burocráticas y apegadas a las directrices de los funcionarios del sector agropecuario, con lo que el planteamiento que corresponde a la formación de un frente común prácticamente era negado.

---

<sup>156</sup> Ibid. p. 32

El coordinador del CAP Juan Leyva Mendivil, estableció que el organismo sufriría un resquebrajamiento mayor al que tuvieron en su interior varias de las organizaciones que lo integran a raíz de las modificaciones al artículo 27 constitucional, en caso de que el Ejecutivo Federal, los legisladores y todos los que intervinieron para sacar adelante la ley reglamentaria no lo tomaran en cuenta como verdadero interlocutor de las bases campesinas.<sup>157</sup> De hecho en el CAP se consideraba que revisando y redefiniendo su posición frente al gobierno, se podría lograr el fortalecimiento del sector campesino.<sup>158</sup>

Pero lo cierto es que el CAP lograba la disgregación de las organizaciones campesinas y ello se reflejó en casos como en el que CIOAC, UNTA y CODUC decidieron no participar en el Foro Nacional que aquel organismo llevaría a cabo con el propósito de discutir las propuestas de cada uno de sus miembros para ser tomadas en cuenta en la ley reglamentaria.

En este sentido, Alvaro López Ríos, secretario general de UNTA señalaba: "no compartimos el proceso de manipulación al que ha sido sometido el CAP por parte del gobierno"<sup>159</sup>

Y para contraponerse a su discurso y agudizar la respuesta de no participación de las organizaciones campesinas, el CAP acordó cancelar los cinco foros regionales que había programado para febrero de 1992 en el que los campesinos de todo el país expondrían sus puntos de vista en torno a la ley secundaria, pero celebró un foro abierto para los grupos de la sociedad que desearan participar al respecto; ello de alguna forma restó interés de parte de las organizaciones campesinas y no se logró el resultado que se esperaba.

---

<sup>157</sup> Sierra Valencia, Griselda. Uno Más Uno 13 de febrero de 1992 p.1

<sup>158</sup> Sierra Valencia, Griselda. Uno Más Uno 13 de febrero de 1992 p.1

<sup>159</sup> Sierra Valencia, Griselda. Uno Más Uno 13 de febrero de 1992 p.1

El CAP analizaba los 199 artículos de la ley, con la idea de definir su posición y dárla a conocer en una reunión con las comisiones de Agricultura y Reforma Agraria de la Cámara de Diputados.

En una de sus intervenciones, Leyva Mendivil consideró que sería muy peligroso y decepcionante para la aprobación de la ley secundaria seguir el mismo esquema que se adoptó para hacer las modificaciones al artículo 27, e insistió en que se debían dar los tiempos necesarios para hacer propuestas debido a que si los resultados no eran congruentes con lo que deseaban los campesinos la inconformidad duraría por mucho tiempo." Yo creo que esto no le conviene al Estado, así como tampoco a nosotros nos conviene... el tiempo marcado para la discusión y aprobación de la ley, porque entonces las bases campesinas perderán la credibilidad en el CAP. Creo que en esta ocasión si nos deben tomar en cuenta como verdaderos interlocutores de los hombres del campo".<sup>160</sup>

Alvaro López Ríos, secretario general de UNTA, sostuvo que el CAP se encontraba en un proceso acelerado de degradación y que la única forma de hacer valer al movimiento campesino era manteniendo una postura firme ante las circunstancias que plantean las modificaciones a la ley reglamentaria, y destacó la posición referida como endeble al hacer notar que de los foros que pretendía realizar el CAP sólo se realizó uno.<sup>161</sup> Ello situaba al CAP en un ambiente de desgaste de su legitimidad ante las organizaciones campesinas.

Los mismos pequeños propietarios observaron el papel que desempeñaba el CAP respecto a la política para el agro y para las reformas a la legislación. En este sentido, la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad (CNPP) sentenciaba de inútil al organismo para que los campesinos expusieran sus propuestas, pues eran desechadas, y en consecuencia no contaba con capacidad de interlocución.<sup>162</sup>

---

<sup>160</sup> *Ibid*

<sup>161</sup> González Durán, Pablo. *Excelsior* 13 de febrero de 1992 p.40

<sup>162</sup> Arizmendi, Jaime. *El Sol de México*, 14 de febrero de 1992.

De hecho el presidente de la CNPP expresó en alguna ocasión en entrevista con "El Sol de México", que dirigentes campesinos se pronunciaron por la desaparición del CAP ante la pérdida de capacidad de interlocución campo-gobierno. Para la CNPP, cuando una dirigencia deja de servir a sus representados, pierde razón de ser al no lograr exponer el verdadero sentir del gremio.<sup>163</sup>

En sus magros intentos de solución de la problemática del campo y participación en los cambios, el CAP adujo una prisa injustificada para aprobar la ley reglamentaria, y promovió un acercamiento a las fracciones parlamentarias del PRI, PAN y PRD para que apoyaran sus demandas: particularmente sobre las asociaciones de crédito, la situación de los obreros agrícolas y las asociaciones de ganaderos y agricultores. Asimismo, insistió en que la propuesta del Ejecutivo para aprobar la ley reglamentaria fue "un poco apresurada" en el entendido de que las dos semanas de discusión previstas no permitieron un análisis exhaustivo sobre el tema.<sup>164</sup>

Si bien el CAP como foro de expresión estaba deslegitimándose, también estaba perdiendo hacia su interior la capacidad de aglutinamiento y de promotor de consensos en torno a un proyecto para el campo. Por ejemplo, Alejandro Serrano, dirigente de CAM, denunció la oposición que manejaron CIOAC y UNTA a cualquier propuesta y la asunción de una postura de falsos consensos.

---

<sup>163</sup>ibid.

<sup>164</sup>Aranda, Jesús. El Sol de México 14 de febrero de 1992 p.1

La organización Movimiento Nacional de los 400 Pueblos (MN400), que en un inicio perteneció al CAP, tuvo una muy escasa o nula influencia en la posición que asumieron UNTA y CIOAC, lo que reflejó una incongruencia en su trayectoria de organización independiente.

Por su parte el representante de la CCI, Alfonso Garzón, acusó a CIOAC y UNTA de vigilar sólo sus intereses y no los de los campesinos que representan, lo que -a su juicio- provoca que el CAP no logre un papel destacado y serio como lo está buscando desde su creación.

Con lo anterior, se observa claramente que las organizaciones que buscan defender la posición del CAP son las organizaciones campesinas oficiales, que reclaman la participación de las independientes. El CAP llegó a solicitar a las organizaciones campesinas, particularmente las independientes, la redefinición de su postura para las propuestas a la legislación.

Como resultado de la actuación del CAP, se inició su cuestionamiento como foro de expresión e interlocución y de representante de los intereses campesinos. En su momento Leyva Mendivil rechazó que el CAP estuviera siendo manipulado por el gobierno, sino por el contrario "nosotros tratamos de contrarrestar las actitudes de algunas corrientes de derecha que pretenden beneficiar grandemente al sector privado. No somos serviles del gobierno, ni hemos asumido posiciones de arrastrados simplemente estamos en contra de organizaciones como la CIOAC y UNTA que bloquean nuestro trabajo en lugar de apoyarnos y de analizar seriamente los problemas de los campesinos".<sup>165</sup>

---

<sup>165</sup> Sierra Valencia, Griselda. Uno Más Uno 14 de febrero de 1992 p.7

Dentro de este contexto, para las organizaciones independientes no es posible incidir en un proyecto presidencial, cuando las directrices del organismo que funciona como un instrumento de interlocución, están fijadas por la parte con la cual se tiene que negociar.<sup>166</sup>

A ello se suma que las propias organizaciones independientes y sobre todo los líderes de éstas, mostraron una falta de definición política y de proyecto, toda vez que organismos como UGOCP, dirigida por José Luis Díaz Moll, presentaron incompatibilidades a raíz de las reformas constitucionales con los partidos ( como es el caso del PRD) con los cuales se encontraban afiliadas y los que renunciaron.

Si se toma en cuenta estrictamente la caracterización que del CAP hacen sobre todo las organizaciones independientes, y no menos las oficiales, el CAP funciona en este proceso como un elemento o un instrumento del gobierno para llevar a cabo las reformas del artículo 27 constitucional.

Lo que distrae la atención es la pasividad asumida por las organizaciones campesinas al encauzar las demandas de sus agremiados. Ello hace suponer un proceso de cooptación que las limita en cuanto a su movilidad.

Esta aseveración tiene sustento en declaraciones hechas por miembros de las mismas organizaciones integrantes como CIOAC, la cual resalta la falta de voluntad de la mayoría de las organizaciones por transformar al congreso en un verdadero interlocutor frente al gobierno federal.

---

<sup>166</sup> Para dar a conocer la iniciativa presidencial de la Ley Agraria, Hugo Andrés Araujo convocó a una reunión en la Casa del Agrarista, a las organizaciones campesinas afiliadas al PRI. El encuentro fue privado y sobre éste se externaron fuertes críticas por la actitud asumida por los legisladores cenecistas.

El significado de esta problemática tiene dos orígenes; uno que las organizaciones tanto oficiales como independientes verdaderamente están sufriendo un proceso de cooptación, pero además, es un proceso que ellas mismas están percibiendo y no lo desdennan.

Suponemos que la condición para que ello ocurra, es que las dirigencias de las organizaciones campesinas no consultan la toma de decisiones con las bases.

Las dirigencias de las organizaciones son las que a nuestro juicio aceptan la "alianza con el gobierno" toda vez que son las beneficiarias directas de los acuerdos o concesiones.

Los agremiados o militantes, la mayoría de las veces se encuentran al margen de las decisiones que son trascendentes para el campo, y no son tomados en cuenta ni aceptan ese proceso de cooptación.

Es claro que aceptarían una alianza legítima, que no atentara contra sus propios intereses, en el entendido de que pretenden establecer una real comunicación con las autoridades agropecuarias.<sup>167</sup>

Organizaciones oficiales como la CAM reconocen la falta de autonomía del CAP como organismo interlocutor, y aducen que la amistad de algunos de sus integrantes con funcionarios del sector agropecuario es un factor que influye en la toma de decisiones.

En este sentido, el manejo de la ley reglamentaria que pretendió hacer el CAP en un inicio para acercarse al consenso nacional, presentó obstáculos por lo que el coordinador en turno, Juan Leyva Mendivil, estableció la necesidad de hacer cambios en la estrategia debido a la premura con que se solicitaban las modificaciones.

---

<sup>167</sup>Soriano, Angel, Excelsior 3 de febrero de 1992, p. 1

Para organizaciones independientes como la CIOAC, el que las organizaciones campesinas realizaran propuestas resultaba de más, ya que no eran tomadas en cuenta; para Alvaro López Ríos de UNTA, resultaban una imposición a los trabajadores del campo, toda vez que el proyecto de ley adolecía de opiniones de quienes verdaderamente conocían la problemática del campo. Estas razones, entre otras, dieron lugar a la integración del Movimiento Nacional de Resistencia Campesina, para ampararse contra las reformas al artículo 27 constitucional, que no logró el impacto necesario como para incidir a favor de las organizaciones campesinas.

Las organizaciones independientes como CIOAC, UNTA y CODUC fueron llamadas a participar en la formulación de propuestas para la ley reglamentaria; ellas advirtieron un proceso de manipulación por parte del gobierno, porque las alternativas que presentaban a la problemática del campo no eran consideradas para integrarlas a un proyecto.<sup>168</sup>

De alguna forma el CAP también advirtió un proceso de manipulación de parte del gobierno hacia las organizaciones campesinas, pero lo hizo de manera implícita cuando su líder en turno Juan Leyva Mendivil señaló que "será peligroso y decepcionante que para la aprobación de la ley secundaria (Ley Agraria), se siguiera el mismo esquema que se adoptó para hacer las modificaciones al artículo 27 constitucional... ya que se deben dar los tiempos necesarios para hacer propuestas porque si los resultados no son congruentes con lo que desean los campesinos, la inconformidad va a durar mucho tiempo".

Estas declaraciones ya muestran la aceptación al proceso de manipulación al que estuvieron sujetas las reformas al artículo 27 constitucional y, en lo subsecuente, se prevén por parte de la dirigencia del CAP, acciones similares en relación a la ley reglamentaria.

---

<sup>168</sup> Sierra Valencia, Griselda. Uno más Uno 13 de febrero de 1992 p.1

Se agudiza más aún esta problemática cuando Leyva Medivil insiste en que "yo creo que esto (la manipulación) no le conviene al Estado, así como tampoco a nosotros nos conviene... si no se respeta el tiempo marcado para la discusión y aprobación de la ley, las bases campesinas perderán credibilidad en el CAP. Creo que en esta ocasión sí nos deben tomar en cuenta como verdaderos interlocutores de los hombres del campo".

El desempeño del CAP en el proceso de elaboración de un anteproyecto de ley o una propuesta para el campo, está sujeto a los márgenes de maniobra o participación que el aparato gubernamental le permita; esto es, el CAP es un organismo que no cuenta con autonomía o si la posee, es relativa.

El CAP, más que un elemento dinámico dentro de la problemática del campo que viven las organizaciones campesinas, concretamente a través de las reformas a la legislación, es un organismo que representa inmovilidad para las mismas, las mediatiza.

Se confirma en este sentido que el CAP, en este proceso de modificaciones constitucionales, no funcionó como un instrumento de interlocución porque no intentó ganar espacios; por el contrario, se constituyó en un objeto del gobierno para manipular el proceso legislativo.

Ello a pesar de que en alguna ocasión el dirigente del CAP, Juan Leyva Mendivil, rechazara esa manipulación y por el contrario sostuviera que el organismo trataba de contrarrestar las actitudes de algunas corrientes de derecha que pretendían beneficiar al sector privado.

El CAP como instrumento de interlocución de las organizaciones campesinas, no debería siquiera negociar esa posición con el gobierno, ya que por consenso de las organizaciones campesinas la debiera tener.

Lo anterior hace suponer que no se trata de un organismo autónomo, que tiene la libertad de decidir y actuar, sino de una figura utilizada hacia el interior del gobierno para paliar las demandas de las organizaciones campesinas, en este caso sobre las reformas al artículo 27 constitucional y su ley reglamentaria.

Esta situación generó desde un inicio falta de credibilidad en el CAP, en su desempeño y en su objetivo fundamental que es el resguardo de los intereses de los trabajadores del campo del sector social.

Organizaciones como UNTA sostienen que el CAP, se encuentra en un proceso acelerado de degradación, toda vez que no ha mantenido una postura firme respecto a asuntos tan trascendentales como las propias modificaciones al artículo 27 constitucional y su ley reglamentaria, y fundamentalmente las organizaciones independientes o no oficialistas continúan cuestionándolo.

El devenir del CAP, que no ha mostrado solidez, afecta sobremanera el movimiento campesino, toda vez que contiene la espontaneidad de las organizaciones campesinas, ya que sus dirigencias le confieren un sesgo de representatividad, que no funciona como tal y que frena el avance del movimiento campesino.

En el proceso de discusión y análisis para la aprobación de las modificaciones al artículo 27 constitucional y su ley reglamentaria, sostenido al interior del CAP y fuera de este organismo con las fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados, podemos identificar el papel que ha desempeñado.

En este contexto, diputados del PRI vinculados al sector campesino y rural del país, promovieron la defensa de la iniciativa de ley reglamentaria al 27 y al mismo tiempo se comprometieron a aportar nuevas ideas para enriquecer el contenido del documento enviado por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión.

La participación del CAP como organismo interlocutor, de diálogo, promotor de consensos y defensor de los intereses campesinos fue cuestionada principalmente por las organizaciones independientes.<sup>169</sup>

El terreno sobre el cual actuó el CAP no fue más allá de los límites de los foros y las discusiones. Es decir, la línea de operación del Congreso se apegó a los rasgos que caracterizan al movimiento campesino oficial, de no enfrentamiento con el Estado.

De hecho, por la forma en que se llevaron a cabo las discusiones, podría afirmarse una nula participación de las bases de todas las organizaciones en el proceso de discusión y formulación de propuestas.

Este proceso se orientaba a la creación de consensos sólo a nivel cúpular porque los líderes de las organizaciones de productores eran los que de manera exclusiva participaban.

La coordinación del CAP en un inicio determinó la realización de foros regionales y estatales para promover una supuesta participación de los productores y considerar sus demandas para integrarlas a las modificaciones legislativas.

No obstante, esta intención no fructificó, y la imagen democratizadora que en algún momento intentó proyectar el CAP no se pudo iniciar y mucho menos consolidar.

Las formas que asumió el CAP durante el proceso de discusión de la iniciativa presidencial y de la presentación de las propuestas, lo caracterizan como un instrumento neutralizador del movimiento campesino, en tanto que los espacios que pretendían defender y/o conquistar las organizaciones campesinas que lo conforman, se cerraban o si mostraban apertura ésta no era suficiente.

---

<sup>169</sup> El CAP no es un interlocutor real que represente el interés de los campesinos. Por el contrario se ha convertido en un instrumento de control por parte del gobierno. Insiste López Ríos en que el CAP debe ser una instancia de debate, de reflexión, por encima de preferencias. El Universal 18 de febrero de 1992, p. 4 secc A.

Así, el CAP no contó con la suficiente capacidad de interlocución y de negociación ante las instancias legislativas para poder incidir en las modificaciones constitucionales y en la política agropecuaria.

A pesar de señalar el CAP la existencia de consenso en su interior, la postura de las organizaciones campesinas reflejaba lo contrario; no se pudo construir el consenso para conformar una propuesta sólida que aglutinara diversas vertientes agrupadas en el CAP, y no un conjunto de ideas desarticuladas.

La ausencia de un proyecto o alternativa por parte del organismo era evidente. Si bien es cierto que se dieron a conocer algunas de las demandas de las organizaciones campesinas y también propuestas, éstas no se integraron en un documento que constituyera la oferta campesina.<sup>170</sup>

La intención gubernamental, podentós observar, era que a través del CAP se dispersaran o atomizaran las propuestas para evitar así que el movimiento campesino pudiera cobrar una fuerza relativa.

El peso específico del CAP para poder incidir en las modificaciones a la iniciativa presidencial a favor de las organizaciones campesinas, fue constantemente cuestionado por las independientes.

Ello aunado a que una de las comisiones parlamentarias más importantes para analizar y revisar la iniciativa presidencial estaba encabezada por el secretario general de la Confederación Nacional Campesina, Hugo Andrés Araujo, quien mostraba un total apoyo a las reformas presentadas por el Ejecutivo Federal. Con esto, los espacios de expresión y de manifestaciones de movilidad del campesinado se iban neutralizando.

---

<sup>170</sup> CIOAC manifestó por su parte que las propuestas que se hicieron en distintos momentos en los foros del CAP "no las han tomado en cuenta nunca". Asimismo, que el Movimiento Nacional de Resistencia Campesina continúa con los trabajos para la elaboración de un amparo contra las reformas al artículo 27 constitucionales.

Así, el CAP no contó con la suficiente capacidad de interlocución y de negociación ante las instancias legislativas para poder incidir en las modificaciones constitucionales y en la política agropecuaria.

A pesar de señalar el CAP la existencia de consenso en su interior, la postura de las organizaciones campesinas reflejaba lo contrario; no se pudo construir el consenso para conformar una propuesta sólida que aglutinara diversas vertientes agrupadas en el CAP, y no un conjunto de ideas desarticuladas.

La ausencia de un proyecto o alternativa por parte del organismo era evidente. Si bien es cierto que se dieron a conocer algunas de las demandas de las organizaciones campesinas y también propuestas, éstas no se integraron en un documento que constituyera la oferta campesina.<sup>170</sup>

La intención gubernamental, podemos observar, era que a través del CAP se dispersaran o atomizaran las propuestas para evitar así que el movimiento campesino pudiera cobrar una fuerza relativa.

El peso específico del CAP para poder incidir en las modificaciones a la iniciativa presidencial a favor de las organizaciones campesinas, fue constantemente cuestionado por las independientes.

Ello aunado a que una de las comisiones parlamentarias más importantes para analizar y revisar la iniciativa presidencial estaba encabezada por el secretario general de la Confederación Nacional Campesina, Hugo Andrés Araujo, quien mostraba un total apoyo a las reformas presentadas por el Ejecutivo Federal. Con esto, los espacios de expresión y de manifestaciones de movilidad del campesinado se iban neutralizando.

---

<sup>170</sup>CIOAC manifestó por su parte que las propuestas que se hicieron en distintos momentos en los foros del CAP "no las han tomado en cuenta nunca". Asimismo, que el Movimiento Nacional de Resistencia Campesina continúa con los trabajos para la elaboración de un amparo contra las reformas al artículo 27 constitucional.

Las principales materias abordadas por el CAP y sus organizaciones en el contexto de las modificaciones al artículo 27 constitucional y su ley reglamentaria se orientaron bajo los siguientes aspectos:

- a) La situación que guardarían las asociaciones por conformarse entre las nuevas figuras del campo, en términos de las inversiones que se canalizarían al campo.
- b) La situación laboral que prevalecería para los trabajadores del campo, es decir para los jornaleros agrícolas, toda vez que se reclamaba su sindicalización.
- c) La organización del ejido a partir de la condición de enajenable que éste adquiere, y la situación que por consecuencia se genera hacia el interior del mismo, en relación al dominio de las parcelas.
- d) La conclusión del rezago agrario y su atención del éste por los tribunales y la procuraduría agrarios. Por otro lado, la conclusión del reparto agrario.

#### **4.4.1. Asociaciones**

En el Foro Nacional realizado en febrero de 1992, miembros de la Comisión Ejecutiva del CAP, acordaron que los puntos principales que a su juicio debían incluirse en la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, eran los relativos a sociedades mercantiles, a la defensa y organización del ejido y a la legislación laboral agraria y de sindicatos campesinos.

Es claro, que se observa cierto temor por parte de las organizaciones campesinas integradas al CAP y por las que no lo están, a las implicaciones que las modificaciones tienen sobre el ejido ya que se han destacado más desventajas que ventajas en las figuras asociativas establecidas con miembros del sector privado para un objetivo productivo.

En este sentido, el CAP declara la necesidad de actualizar la figura de asociación en participación, ya que desde su punto de vista, quien pone el capital tiene el manejo y no deja a los productores incidir en las decisiones de aquélla.

El CAP en su momento se pronunció porque no se diera exclusividad a las asociaciones mercantiles en la ley, sino que hubiera otras formas de organización como la asociación productiva; que se establecieran candados para evitar la conformación de latifundios al aplicarse las equivalencias de las cien hectáreas de tierras de riego, por ejemplo en las tierras ganaderas y forestales.

A este respecto, la Comisión Ejecutiva del CAP propuso limitar a 49 por ciento la participación extranjera en las asociaciones, para evitar la formación de grandes consorcios. Insistió además en la necesidad de cumplir con el límite de 25 socios y la superficie máxima que le corresponde aportar a cada uno.

A su vez el coordinador del CAP, Juan Leyva Mendivil, demandó a los legisladores miembros de las Comisiones de Agricultura y Reforma Agraria de la Cámara de Diputados, establecer límites a los inversionistas extranjeros dentro de la nueva ley reglamentaria del artículo 27 constitucional recientemente modificado.

Por su parte, José Luis Díaz Moll, representante de la UGOCP, denunció en el Foro Nacional del CAP la preocupación de su central por establecer claramente los límites de las sociedades mercantiles en el campo; así como regular la inversión privada, para que ésta no rebasara el 51 por ciento.

Con su postura la Comisión Ejecutiva del CAP, pretendió la protección del ejido y la comunidad con instrumentos jurídicos que los privilegien sobre las sociedades mercantiles y otras asociaciones, pero que también les dieran plena libertad de asociación a los productores con personas físicas y morales, incluyendo la inversión extranjera con las limitaciones de la ley.

Es importante resaltar que respecto al establecimiento de límites a la inversión extranjera, hubo consenso por todas las organizaciones campesinas afiliadas al CAP, tanto independientes como oficiales.

Dirigentes cenecistas como Jesús Molina Lozano, secretario de Aprovechamiento de Recursos no Renovables, consideraron fundamental para la reglamentación del 27 constitucional la integración de asociaciones mercantiles por acciones, sin embargo, no definieron líneas concretas para la modificación.

A su vez el representante de UNORCA, Javier Gil Castañeda, se inclinó por establecer candados a los inversionistas a fin de no caer en el liberalismo dentro del campo.

La CAM a través de Alejandro Serrano García, estableció que al reconocer constitucionalmente las sociedades mercantiles no se garantizaba el desarrollo justo del sector campesino, de ahí la necesidad de fortalecer económicamente a los productores.

Por su parte, Teófilo Martínez de la CCI, determinó la necesidad de establecer límites de inversión extranjera y nacional para el agro; para la primera de un 49 por ciento y para la segunda de 30 por ciento.

En este sentido, para el coordinador del CAP, sólo las sociedades mexicanas debían ser propietarias de tierras rústicas. La inversión extranjera debía quedar sujeta a la ley de inversiones.<sup>171</sup>

La propuesta para la nueva ley agraria, la consideraba el CAP como un atentado contra los ejidos y comunidades, y que los términos generales que se conocen solo tendían a fortalecer a los inversionistas privados, ya que se remitía a la utilización de la Ley de Inversiones Extranjeras para regir las inversiones del capital externo en el campo.<sup>172</sup>

---

<sup>171</sup> Ortega R. Gabriela y Olmos, José Gil . El Nacional 7 de febrero de 1992 p.11

<sup>172</sup> *Ibid.* p.9

El líder de la CIOAC denunció que la propuesta de que fuera mediante la Ley de Inversiones Extranjeras, como se normara el ingreso del capital foráneo en el campo, era un ejemplo muy claro para favorecer al capital extranjero antes que a los campesinos.

De esta forma, Juan Leyva Mendivil advierte que el gobierno se inclinó demasiado a apoyar la intervención de las sociedades mercantiles en el campo, por lo que se requería que las asociaciones en participación estuvieran incluidas en la ley, pues con éstas sólo se aportaba el usufructo de la tierra y no su propiedad.<sup>173</sup>

La CNC por su parte, se inclinó por buscar que todas las asociaciones en participación y sociedades mercantiles fueran registradas por la SARH, definiendo la extensión de tierras con la que deberá contar cada individuo o cada asociación, ya fuera mercantil o en participación.

Víctor Manuel Gandarilla diputado priísta y exsecretario de la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos de Sinaloa, determinó que uno de los adelantos con todos los movimientos jurídicos llevados a cabo, era el relacionado con la posibilidad de constituir asociaciones entre ejidatarios, sociedades de producción rural, asociación entre inversionistas y ejidatarios, opciones que antes sólo estaban reservadas para la pequeña propiedad.<sup>174</sup> Esta posición prevalecía incluso en el momento de la aprobación a la legislación.

A pesar de ello, Leyva Mendivil manifestó su confianza en que se tomarían en cuenta las demandas del CAP en aspectos como las sociedades mercantiles, trabajadores agrícolas y protección de terrenos comunitarios.<sup>175</sup>

---

<sup>173</sup> Rojas, Rosa. La Jornada 16 de febrero de 1992. p.14

<sup>174</sup> Hernández, Avelino y Sánchez, Jesús. El Financiero 18 de febrero de 1992. p.37

<sup>175</sup> Aranda, Jesús. El Sol de México 21 de febrero de 1992 p.2

#### 4.4.2. Sindicalización

En materia de legislación agraria, sindicatos campesinos y justicia agraria (tribunales y procuraduría agraria), las organizaciones integrantes del CAP, como ellas mismas lo expresaron, se enfrentaron a los obstáculos interpuestos por parte del gobierno, específicamente por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), para el registro y desarrollo de sindicatos campesinos.

Las intenciones o principios para la conformación de un sindicato sólo se han manejaron a nivel discursivo, dado que no se ha integrado una propuesta que permitiera identificar la trayectoria y el perfil de los organismos a crear y clarificar los objetivos de proteger los intereses de los jornaleros agrícolas.

Se hizo referencia por parte de las organizaciones al diseño de propuestas en materia de legislación laboral agraria y sindicatos campesinos, a partir de la revisión profunda de la ley del trabajo y sus relaciones con la producción del campo, a fin de alcanzar los objetivos de la organización sindical adecuados a las características propias del trabajador rural.

Pero el alcance de estas proposiciones no fue suficiente como para poder incidir de una manera importante en la política para el campo, en especial para la parte que correspondiera a la situación laboral de los trabajadores del campo, que alquilan su fuerza de trabajo en condiciones desventajosas y en donde la ley poco los protege.

Por ello las organizaciones campesinas integradas al CAP demandaron se respetara el derecho de huelga a consagrarse para estos trabajadores, y determinaron que éstos tendrían como contraprestación a sus demandas laborales el derecho a pago con tierra y bienes de capital.

No obstante, era primordial que en primera instancia se definieran las condiciones bajo las cuales podrían organizarse los trabajadores del campo, para que posteriormente se hicieran acreedores o puedan luchar por la sindicalización y en consecuencia conquistar el derecho de huelga.

En ocasiones las declaraciones del CAP se ubicaron fuera de contexto, toda vez que no articularon una verdadera demanda para favorecer los intereses de los jornaleros. Generalmente estas declaraciones fueron poco precisas y analíticas.

Organizaciones del CAP como UGOCP, cuyo dirigente en ese momento era José Luis Díaz Moll, estableció ante legisladores la necesidad de incluir en la ley reglamentaria la formación de sindicatos campesinos, para lo cual, insistió en que se requería de un cambio en la Ley Federal del Trabajo.

Paralelamente y en consecuencia, fracciones internas de la CNC, como el Sindicato Nacional Campesino de Trabajadores Agrícolas, Ganaderos y Forestales y anexas, solicitaron a Hugo Andrés Araujo, su líder nacional, se incluyera un artículo específico a la problemática de los jornaleros agrícolas y " un apartado C del artículo 123 de la Ley Federal de Trabajo, para regular las relaciones laborales de más de cuatro millones de jornaleros agrícolas, dada la gravedad del rezago social de los campesinos"<sup>176</sup>

Sin embargo, en tanto las demandas de las organizaciones campesinas no tuvieran el impacto deseado tanto por los agremiados como por la dirigencia, la capacidad interlocutora del CAP era puesta en entredicho.

Para estar en posibilidades de incidir, las organizaciones campesinas requieren no sólo de proponer que se apliquen las reformas a la Ley Federal del Trabajo para resolver la problemática de la sindicalización de los trabajadores del campo, sino estructurar un proyecto alternativo para los jornaleros agrícolas, en la medida que sostienen que no hacerlo podría tener repercusiones sociales importantes.

---

<sup>176</sup>Rojas, Rosa. La Jornada 21 de junio de 1992, p. 13.

#### 4.4.3. Ejido

La preocupación manifestada por el CAP durante este proceso se orientaba a que la ley debía marcar lo referente a la organización interna del ejido y la comunidad; la asamblea general y el comisariado ejidal con las funciones de ambos; los instrumentos de fomento a aplicar para el campo, y la nueva organización gubernamental para el cumplimiento de los objetivos de la reforma; la creación, funcionamiento y operación de los tribunales agrarios, vinculados con el rezago agrario.

La fusión de todas las instituciones del sector agropecuario en una sola instancia, para que coordinara, regulara y atendiera las necesidades del campo, fue una propuesta hecha por las organizaciones miembros que pretendían la creación de una ventanilla única que unificara la dispersión de criterios y políticas.

Un elemento que para el CAP merecía atención, era el respeto a la vida interna de los ejidos y su organización económica, así como la descentralización de sus funciones en los estados; el CAP pretendía que las relaciones en el campo se establecieran a través de una legislación clara y accesible que permitiera al campesino comprender sin confusiones las nuevas directrices para el agro y el ejido. Sin embargo, el énfasis realizado al respecto se desvaneció, porque el manejo sólo se dio a nivel discursivo

En el Foro Nacional del CAP celebrado en febrero de 1992, su coordinador en turno, Juan Leyva Mendivil, hace de manifiesto el consenso que prevalece en el organismo sobre la necesidad de que el marco jurídico legal se unifique en un solo cuerpo legal, para superar la dispersión y hacer más accesible la ley al campesino y no confundirlo.

En relación a la personalidad jurídica que adquiere el ejido al aprobarse la modificación al artículo 27 constitucional, el CAP pretendió impedir que se procediera a la privatización del mismo, pero la reforma ya se había consolidado. El CAP de hecho se pronunció a favor de la reforma, pero en contra de que el ejido se convirtiera en enajenable; de hecho adujo que los efectos se reflejarían de manera inmediata en la expulsión de los trabajadores del campo; sin embargo, la iniciativa de cualquier forma procedió.<sup>177</sup>

En el mismo contexto, el CAP criticó el hecho de que tanto en las modificaciones al artículo 27 como en el proyecto de ley reglamentaria del mismo, se mantuviera sin modificaciones sustanciales a la pequeña propiedad, por lo que se propone su reducción en los siguientes términos: tierras de riego de 199 hectáreas a 50; para el cultivo del algodón de 150 a 50 hectáreas; de frutales de 300 a 150; de bosques a 400 hectáreas y en tierras de agostadero lo necesario para 100 cabezas de ganado,<sup>178</sup> con lo que se impactaría de manera importante en la estructura agraria y productiva del país.

Si partimos del hecho de que efectivamente la intención del régimen salinista, era modificar la estructura agraria básicamente en lo que al ejido respecta, ello distrae la atención en la medida en que esta figura representó por muchos años una base importante desde el punto de vista electoral para el partido en el gobierno, y que ha logrado garantizar los triunfos en los comicios, a partir de una organización en el campo, en la cual de manera notable inciden los representantes ejidales.

---

<sup>177</sup> Por otro lado, se afectaría de manera directa a las organizaciones campesinas a partir de la privatización del ejido que se condensaba en la pérdida de influencia en ciertas zonas del país, toda vez que el ejido ha sido utilizado como un coto de poder por parte de las centrales, fundamentalmente por las de corte oficial.

<sup>178</sup> Rojas, Rosa. op. cit. p.13

Un aspecto que resulta relevante es que la trayectoria gubernamental en relación al tipo de organización económica y política que se requiere para el campo no es del todo clara, porque si bien se pretenden otorgar mayores libertades al ejidatario, los estímulos de parte de la administración pública no logran impulsar el desarrollo en el campo y fortalecer la organización del ejido.

El CAP insiste en el proceso ya referido, a fin de que el ejido sea considerado patrimonio familiar, para efectos de venta o transferencia, así como para adquirir el pleno dominio sobre la parcela. Para establecer el pleno dominio sobre aquélla, propone contar con la anuencia de la familia para solicitar el acuerdo de la asamblea calificada del ejido, la cual deberá ser del 90 por ciento de los ejidatarios en lugar de las dos terceras partes.

En las mesas de discusión del Foro Nacional del CAP celebrado en febrero de 1992, se llegó a la conclusión de que el ejidatario que solicitara el pleno dominio de su parcela individual, renunciaba a todos los derechos ejidales y cedía los de las áreas de uso común en el orden preferencial de aquellos que fueren sustento de su familia.

En el Foro Nacional sobre la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, el CAP aprobó por consenso de sus 11 organizaciones miembros, proponer que para que un ejidatario pudiera obtener pleno dominio de su parcela o para determinar el destino del área común del ejido, se requiriera una asamblea con 90 por ciento de asistencia y la votación aprobatoria del 75 por ciento del total de los ejidatarios. Para la CNC resultaba igualmente difícil que el ejido modificara su razón jurídica si no contaba con la mayoría calificada de sus miembros.

La iniciativa presidencial proponía que la asamblea determinara lo relativo al pleno dominio de la parcela o el destino de las áreas comunes del ejido, y se contara con un quorum de cuando menos tres cuartas partes de los ejidatarios o la mitad más uno, si se realizaba en segunda convocatoria, y el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los asistentes a la asamblea.

Las organizaciones miembros coincidieron en la necesidad de evitar que las áreas comunes de los ejidos y comunidades entraran en asociación con el sector privado.

Esta posición se entendía porque a partir del establecimiento y conformación de asociaciones en el campo, las zonas comunes que de alguna forma representaban una garantía para los habitantes del ejido podían ser puestas en peligro. Esto es, el patrimonio familiar definitivamente se vería seriamente afectado, fundamentalmente ante la venta de las parcelas.

Integrantes del CAP coincidieron en que debía quedar prohibida la parcelización de las áreas de uso común del ejido, así como la de los ejidos colectivos, de hecho y por derecho; de los ejidos conurbados, costeros, turísticos y fronterizos.

El CAP se manifestó en contra de la venta de terrenos ejidales, posición avalada por la Procuraduría Agraria, para detener la especulación en la compra-venta de tierras rurales en todo el país. Esta situación se derivó como resultado de las modificaciones realizadas al artículo 27, y representó la realidad y opción inmediata para los ejidatarios. De hecho se dio inicio al negocio de la acaparación de tierras para posteriormente revender.

El CAP promovió la realización de una intensa campaña de difusión de la Ley Agraria entre los campesinos del país con la asesoría de la Procuraduría Agraria, para darles a conocer los requisitos en la venta de terrenos ejidales que, de acuerdo a la normatividad, sólo cuando se tiene pleno dominio de la parcela la venta es legal.

A juicio del CAP, con las modificaciones también se promovió, las invasiones de tierras, por lo que con el apoyo de la Procuraduría Agraria, se buscaba desalojar las zonas invadidas y en caso de que ejidatarios con pleno dominio de su parcela quisieran vender, se asesoraran para tener una negociación justa y remunerativa.<sup>179</sup>

De las discusiones también se derivó demandar castigo a los ejidatarios a los que se les comprobara estar involucrados como prestanombres de una parcela, y también para el individuo que promoviera estas acciones.

Para controlar la propiedad ejidal, comunal y pequeña propiedad, se demandó por parte de las organizaciones el establecimiento de un registro agrario nacional. En materia de justicia agraria, solicitaron los miembros del CAP que la Procuraduría Agraria no sólo se centrara en defensoría de oficio de los campesinos, sino que sus funciones se ampliaran a la atención de quejas y denuncias, así como que no se modificara el régimen fiscal para los ejidos y comunidades.<sup>180</sup>

---

<sup>179</sup>Ortega, Rosa María. El Día 30 de julio de 1992

<sup>180</sup>Sierra Valencia, Griselda. Uno más uno. 3 de febrero de 1992 p.1

No obstante, las demandas no trascendieron al foro de expresión de las organizaciones campesinas tanto oficiales como independientes. El CAP, a través de su coordinador, Ignacio Iris Salomón, insistió en defender el ejido y la propiedad social, por lo que asumirían actitudes más firmes y acciones más dinámicas para hacer valer sus principios.

El posterior coordinador del CAP, Humberto Serrano, indicó en una de las reuniones de la organización, la necesidad de fijar las bases de una reglamentación del artículo 27 constitucional para terminar con el latifundio y poner candados a la compra de tierra por parte de las sociedades mercantiles que no permitiera que dichas sociedades se apoderaran de la tierra ejidal y comunal, así como demandar una revisión de los límites de la pequeña propiedad agrícola y ganadera que ratificara las características señaladas por la ley y que no incurran en irregularidades para satisfacer las demandas del fin del reparto agrario manejado por el gobierno salinista.

El CAP señaló que la nueva legislación reforzaba la corrupción en los comisariados ejidales, pues se presentó la venta indiscriminada de tierras ejidales agudizando el burocratismo en la procuraduría y tribunales agrarios, así como en la Secretaría de la Reforma Agraria.

#### **4.4.4. Reparto y Rezago Agrarios**

En materia de reparto agrario, el CAP manejó como en 1992 en el aniversario de la Ley Agraria del 6 enero, una línea en contra del latifundismo y de la protección a propietarios de grandes extensiones de tierra que a su juicio todavía persisten. Incluso en su discurso insistió en que se les sometiera a investigación y persecución.

El CAP en el proceso de reformas, consideró conveniente hacer un llamado a los legisladores encargados de la redacción de la ley agraria para tomar en cuenta las demandas de los líderes campesinos evitando que con las reformas encubriera nuevos latifundios y en consecuencia explotar más al campesino.

Sin embargo, esta postura se contrapone con su inclinación por aceptar el fin del reparto agrario que establece la nueva legislación; de hecho la única condición que señala el CAP para reconocer la intención gubernamental, es que se amplíen las posibilidades para los trabajadores del campo de sindicalizarse,<sup>181</sup> condición que de cualquier forma no prosperó y sí la de concluir con el reparto de tierras.

El CAP reconoce de manera implícita que en el proceso social que involucren las modificaciones legales, se ubica la expulsión de los ejidatarios del campo, que al quedarse sin tierra, ya sea por establecer un asociación o por rentarla u otras situaciones, el campesino se integra al círculo del desempleo.

Algunas de las agrupaciones campesinas incorporadas al CAP y otras que no lo están, no aceptan el fin del reparto agrario y sobretodo, que con ello, concluyan las aspiraciones de campesinos que durante mucho tiempo realizaron trámites litigando por sus derechos y luchando.

En este contexto, el CAP sólo hace hincapié en la necesidad de que las autoridades agrarias en colaboración con las organizaciones campesinas más representativas, diseñen mecanismos ágiles para la aplicación de la ley de una manera más expedita, y con justicia, equidad y, que de manera concertada se dé solución al rezago agrario.<sup>182</sup>

---

<sup>181</sup>Núñez Vázquez, Roberto. El Sol de México 7 de enero de 1992. P 2

<sup>182</sup>El CAP inició gestiones en enero de 1992 ante la Secretaría de la Reforma Agraria para encontrar soluciones a los problemas de rezago en la materia y tenencia de la tierra que padecen miles de campesinos en todo el territorio nacional. Uno más uno 15 de enero de 1992 p. 9

En el proceso de promulgación de la ley reglamentaria, la supuesta intención del CAP era la de incidir en sus modificaciones y expresar su pretensión de concluir el rezago agrario, para favorecer la capitalización del campo con la base de la certidumbre.<sup>183</sup>

El 26 de enero de 1992, el CAP acuerda solicitar a la Comisión de la Reforma Agraria de la Cámara de Diputados que la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional no se discuta inmediatamente después de la reforma al artículo 27, para dar tiempo a que las 11 organizaciones integrantes revisen la iniciativa.<sup>184</sup>

Mediante sus respectivas comisiones, el CAP decidió elaborar de manera unilateral un proyecto de la ley reglamentaria del reformado artículo 27 constitucional y revisar exhaustivamente la situación que guardaba el rezago agrario y la cartera vencida.<sup>185</sup>

Dentro del proyecto era importante para Leyva Mendivil, coordinador en turno del CAP, clarificar a los campesinos la situación sobre demandas de tierra, y la atención que habían tenido éstas, ya que muchos llevaban entre 20 y 30 años luchando por ella.<sup>186</sup>

Alfonso Garzón Santibáñez, secretario general de la CCI, sostuvo la necesidad de mantener un control sobre la tierra por ser fundamental para evitar -a su juicio- la persistencia y conformación de latifundios. Asimismo, se pronunció por la terminación del proceso de atención de expedientes agrarios rezagados y buscar alternativas para los campesinos que no se vieron favorecidos con la reforma agraria.<sup>187</sup>

<sup>183</sup> Rocha Valencia, Miguel A. Ovociones 16 de enero de 1992 p 2

<sup>184</sup> La Jornada 16 de enero de 1992 p.30

<sup>185</sup> Arizmendi, Jaime. El Sol de México 27 de enero de 1992. p 2

<sup>186</sup> Rojas, Rosa. La Jornada 2 de enero de 1992. p 3

<sup>187</sup> Pese a los avances significativos en la atención del rezago agrario nacional el CAP en pleno demandó de la Reforma Agraria "no centrar su atención sólo en las diez organizaciones campesinas que presentaron sus paquetes respectivos" y voltear la vista hacia el exterior del CAP porque hay seis mil grupos de solicitantes de tierra actuantes que inevitablemente harán aumentar el volumen de la carga de trabajo. Sierra Valencia, Griselda. Uno más Uno 22 de febrero de 1992, pag 8

De forma contraria, Hugo Andrés Araujo de la Torre, líder cencesta, en una ponencia denominada Tenencia de la Tierra y Organizaciones Campesinas estableció dejar en claro la terminación del reparto de tierras y luchar por el rezago agrario.

Las 11 organizaciones miembros del CAP asumieron posturas diferentes y encontradas sobre los cambios al artículo 27 constitucional y las leyes que de éste emanaron, por lo que no se pudo concretar un consenso promovido por este organismo.<sup>188</sup>

La mayoría de las propuestas no fructificaron, y sobre todo en lo que se refiere al artículo 27 constitucional, debido a que los tiempos marcados para la aprobación de las modificaciones rebasaron a las organizaciones campesinas, a pesar de que el Congreso Agrario Permanente solicitó a la Cámara de Diputados ampliar más allá del periodo extraordinario de sesiones la discusión del proyecto de la ley Agraria, a fin de darle la mayor claridad.

Finalmente, a más de seis meses después de las reformas presentadas y aprobadas al artículo 27 constitucional y su ley reglamentaria, se hace de manifiesto nuevamente por parte de las organizaciones campesinas el reclamo al gobierno, que dichas modificaciones no lograrían resolver la problemática del campo, y ni siquiera, dar atención a las necesidades más apremiantes del campesinado.<sup>189</sup>

En forma contraria a los planteamientos del gobierno, las inversiones de parte de la iniciativa privada no fluyeron ni han fluido en la magnitud en la que se pretendía, al impulsar las reformas.<sup>190</sup> El mejoramiento de las condiciones económicas y sociales para el ejidatario, al adquirir libertad para una mayor autonomía de gestión, no ha mostrado signos que merezcan especial atención.

---

<sup>188</sup> El Heraldo 4 de enero de 1992 sección A página 2

<sup>189</sup> Por ejemplo Hugo Andrés Araujo, dirigente nacional de CNC, reconoció que a pesar de las reformas a la legislación agraria, los problemas del campo aún no estaban resueltos. *Universal* p. 33, noviembre 9 de 1992

<sup>190</sup> El líder de la Unión Nacional de Organizaciones Campesinas Autónomas (UNORCA), miembro del CAP, Luis Alfonso Valenzuela, señaló que los campesinos no habían recibido los beneficios de la nueva ley agraria ni tampoco los empresarios habían llevado más inversiones al campo para su mayor productividad. *Universal* p. 23, 13 de octubre de 1992.

Es cierto que las reformas a la legislación, por muchas alternativas de solución que planteen, no pueden tener efectos inmediatos, pero en el caso de las modificaciones que ya hemos mencionado, no hay señales que denoten una ligera mejoría para las condiciones del campo.<sup>191</sup>

Y para ejercer un contrapeso a la implementación de las políticas gubernamentales el movimiento campesino, muestra sólo desarticulación. Las acciones de gobierno lo han desmembrado. El movimiento campesino no ha logrado constituir un verdadero frente de lucha, ante la posición gubernamental. El movimiento campesino independiente se ha visto cooptado por el movimiento campesino oficial, y por las instancias de la administración pública y sus instrumentos como los convenios de concertación, suscritos con las cúpulas de las organizaciones tanto oficiales como independientes.

Las organizaciones campesinas oficiales, y el CAP constituyeron verdaderos instrumentos para lograr la consolidación de las reformas, y mediatizar el movimiento campesino independiente, limitando su organización para hacer frente al gobierno en este proceso.

Por ello, es reducida la posibilidad, para las organizaciones campesinas de incidir de manera determinante en nuevas modificaciones o en el rediseño de la política agropecuaria, para ser beneficiados.

#### **4.4.5. Relación Estado-Organizaciones Campesinas**

Si bien este apartado no fue abordado de manera explícita por las organizaciones campesinas, sí dejaron entrever la preocupación de su posición asumida frente a la gubernamental. En este nuevo marco político, económico y social, el CAP expone ante sus órganos agremiados la necesidad de revitalizar las relaciones con el Estado y constituir un nuevo marco de identidad con la sociedad rural.

---

<sup>191</sup> For su parte Pedro Magaña, miembro de la Comisión Ejecutiva de UNORCA, opinó que a nueve meses de haber entrado en vigor las modificaciones al artículo 27, el nuevo movimiento campesino no ha avanzado en la resolución de la problemática al agro y persisten las dificultades por carteras vencidas, apoyos raquíticos, desempleo y falta de proyectos productivos. Uno más uno p. 13 octubre 13 de 1992.

En el contexto de las reformas al artículo 27 constitucional y su ley reglamentaria, el esquema de organización campesina, se vio alterado de manera significativa en el momento en que la figura del ejido transformó su personalidad jurídica. En consecuencia las relaciones entre el Estado y las organizaciones campesinas se transformaron, porque la estructura económica y social así lo hicieron.

El desarrollo y consolidación de las organizaciones campesinas con influencia nacional y regional se moldean con los cambios experimentados. La transformación del ejido constituye un parteaguas en el aparato político institucional.

La base social del Estado en el campo, constituida por la suma de las estructuras ejidales que aglutinan principalmente las organizaciones campesinas oficiales como la CNC y CCI, no se fortalece precisamente. El elemento básico de organización económica, político y social que es el ejido, se ve afectado, en tanto que se libera a los ejidatarios porque tienen la posibilidad de enajenar la tierra, y en consecuencia el control político sobre el campo no se consolida.

Sin embargo, también cabe señalar que los ejidatarios que son expulsados y se suman al ejército de jornaleros, al emigrar del ejido pierden capacidad de organización y de movilización, agudizando con ello las precarias condiciones económicas y sociales en las que viven.

Es en este sentido, que la relación entre el Estado y las organizaciones campesinas se altera, los frentes de lucha y la forma de organizarse tiende a cambiar por la gran incidencia que tiene el Estado para hacerlo. Las organizaciones campesinas si bien disponen de relativa capacidad de movilización, no pueden ser autónomas.

El Estado a través del CAP, en el entendido de que impactaría sobre la estructura del agro, en particular sobre el ejido, tendió a ampliar su base social, unificando las acción de diferentes organizaciones campesinas tanto oficiales como independientes, con el propósito de aglutinarlas y finalmente cooptarlas, para mediatizarlas.

El coordinador del CAP en turno, Ignacio Iris Salomón, estableció en septiembre de 1992 que "El CAP no ha tenido temor de enfrentarse al gobierno, tal vez nos confiamos demasiado a los ofrecimientos del Estado, y por ello rectificaremos tácticas de actuación.". "Aunque el CAP no tiene la capacidad de movilización campesina que amerita, es necesario realizar movilizaciones con la finalidad de hacernos escuchar para exigir que los hombres productivos del campo tengan participación en la definición de políticas agropecuarias y de crédito".<sup>192</sup>

Lo cierto es que el CAP no representó un foro de expresión ni de interlocución serio para el movimiento campesino, toda vez que no mostró una actitud firme y decidida para plantear un proyecto y una propuesta para el campo. El CAP como un elemento representante del movimiento campesino oficial, en ningún momento buscó el enfrentamiento o el cuestionamiento serio hacia la estrategia estatal.

De esta forma, podemos insistir en que las organizaciones campesinas estuvieron sujetas a un proceso de manipulación, pero que fue aceptado por parte de las dirigencias, y no por las bases. Así las negociaciones de los proyectos importantes para el campo, se dieron con los líderes campesinos.

Lo anterior, a pesar de las afirmaciones del CAP de que "ha sido uno de los logros importantes del movimiento campesino en los últimos años, pues agrupa a organizaciones independientes, autónomas y oficiales, que trabajan en proyectos y planteamientos que no sólo nos llevaron a plantear demandas, sino al conocimiento de las políticas y los programas para participar en los mismos y llevarlos a su ejecución".<sup>193</sup>

---

<sup>192</sup> Reyes Estrada, Jorge. 24 de septiembre de 1992, p. 3.

<sup>193</sup> Ibid.

En el análisis destacó la necesidad de transitar hacia reformas institucionales que eran básicas para el campo en beneficio de los campesinos, con el fin de que cambiaran las políticas hacia el agro y desde luego que llevaran elementos para una transformación jurídica, pero no solamente hacia el exterior, sino el requerimiento de que las organizaciones campesinas tenían que reformarse.

Las organizaciones campesinas y su militancia bien conocen la problemática del campo, sin embargo, hace falta que se alleguen de una estructura que logre desarrollar sus propuestas, que logre integrar documentos soporte para las alternativas que están planteando y que haya un orden en el seguimiento y control de la respuesta a las demandas campesinas.

En el movimiento campesino se advierte desorganización y descontrol, ausencia de un proyecto ideológico y político que le permita avanzar, y no responder por coyuntura a las iniciativas gubernamentales. Los proyectos o propuestas que dijeron haber integrado como consecuencia de la iniciativa presidencial, en ningún momento se dieron a conocer.

Ello finalmente ha denotado la falta de movilidad y dinamismo del campesinado, y por consecuencia, cada vez le resulta más difícil poderse integrar para luchar por los intereses del campesinado. Mientras tanto, el Estado a través del gobierno y la administración pública continuarán diseñando instrumentos que limiten aun más su movilidad y capacidad para organizarse.

#### 4.5 Debilitamiento del CAP y los Nuevos Espacios de Expresión

La implementación de las reformas al artículo 27 constitucional y su ley reglamentaria, tuvo efectos inmediatos en el campo que afectaron de manera directa la estructura agraria y productiva del campo, así como sus expectativas económicas y de mejoramiento de las condiciones sociales del campesinado.

##### 4.5.1. Razones del Debilitamiento del CAP como Foro de Expresión e Instrumento de Interlocución.

Ante esta situación, que ya se había previsto por parte de las organizaciones campesinas, mediante las denuncias que hicieran éstas al tiempo de las discusiones y los foros para reformar la legislación, se agudiza el debilitamiento del CAP como el instrumento de interlocución <sup>194</sup> con el gobierno, toda vez que la posición asumida frente a las instancias legislativas no fue lo suficientemente sólida como para incidir de manera determinante en las modificaciones.

Las consecuencias de las reformas, se manifestaron en la venta indiscriminada de parcelas por parte de los ejidatarios que necesitaban ingresos que no podían conseguir trabajando sus parcelas; los apoyos destinados a los productores del sector social se vieron cada vez más mermados; se adoptó la política de disminuir gradualmente los precios de garantía de los

---

<sup>194</sup> Entendido desde el punto de vista formal, toda vez que hemos señalado que en el terreno de la práctica, la pretensión gubernamental era la cooptación de las organizaciones campesinas.

productos básicos; los canales de comercialización se estrecharon; el crédito rural se encareció, y el aumento de las carteras vencidas se aceleró.

Estas variaciones provocaron el descontento de los productores en general y de los agremiados de las organizaciones campesinas incorporadas al CAP en particular, sin embargo, ello no desencadenó en movilizaciones o presiones severas por parte de este organismo.

El control previo que se ejerció por parte del gobierno para con los líderes de las organizaciones campesinas del CAP, logró la coptación paulatina esperada, de modo tal que se pudo mediatizar la reacción de las mismas, y sobre todo de las bases.

Sin embargo, esto no fue obstáculo para que por lo menos a nivel discursivo, se manifestara el rechazo de parte de las organizaciones campesinas que conforman el CAP, a la posición asumida por éste, durante el proceso de reformas al artículo 27 constitucional de 1991.

En este sentido comenzó a ser cuestionada la validez de la existencia del CAP y de su carácter de interlocutor campesino, en tanto que los intereses de los miembros integrantes no habían sido defendidos.

Algunas organizaciones sostuvieron que era necesaria la desaparición del CAP y a la vez la conformación de otro organismo que legítimamente representara los intereses campesinos, a pesar de que desde que se formó, no representó un organismo legítimo para el campesinado como interlocutor, pero sí representaba una posibilidad para que aquellas organizaciones que no habían podido ingresar a la antesala de las negociaciones con las autoridades del campo

del gobierno, tuvieran la oportunidad de hacerlo aunque fuera bajo el riesgo de ser coptadas, y bajo esa "condición" lo aceptaron.

Aceptar el acercamiento a pesar de las desventajas, representó para las organizaciones del CAP sobre todo las independientes, el camino para poder conseguir alguna respuesta y atención a sus demandas. Sin embargo, algunas organizaciones no estaban dispuestas a continuar siendo parte de un organismo que les diera respuesta en el discurso y no en los hechos, o que resolviera sus demandas parcialmente.

Es así que el cuestionamiento hacia el CAP comenzó a hacerse cada vez más recurrente y en consecuencia las organizaciones campesinas independientes se tornaron a la búsqueda de nuevas alternativas de participación, expresión e interlocución.

#### **4.5.2. Espacios de Expresión Alternativos.**

El hecho de que las organizaciones campesinas, en particular las independientes, no lograran presentar su propuesta en relación a las modificaciones al artículo 27 constitucional y su ley reglamentaria, así como el que las reformas ya aprobadas no trajeran consigo efectos inmediatos positivos a las condiciones económicas y sociales para el campesinado, propició que se comenzaran a buscar instrumentos de participación y de expresión alterna a la que ofrecía el CAP.

En el contexto, se ubica el Consejo de Organizaciones Agrarias (COA), el cual adquiere presencia importante después de los cambios a la legislación. Sin embargo, la posición por éste asumida no dista mucho de la del CAP.

El COA en su discurso ha hecho también referencia a la problemática por la que atraviesan los productores del campo, los ejidatarios, por la falta de apoyos crediticios; de la escasez y encarecimiento de los créditos. Asimismo, ha hecho hincapié en la falta de asistencia técnica; en la merma real que han experimentado los precios de garantía de los productos agropecuarios; altos costos de producción; falta de acceso a los mercados nacionales por no contar con un sistema adecuado y justo de comercialización; así como el fenómeno de la venta de parcelas por parte de ejidatarios porque advierten una baja rentabilidad en sus tierras.

En un intento de ganar espacios para con las organizaciones campesinas, el discurso del COA, pretendió radicalizarse anunciando la realización de movilizaciones campesinas a nivel nacional, para demandar precios justos a los productos de campo, mediante la participación democrática de los campesinos y sus organizaciones en los planes de desarrollo económico, en los créditos o inversión, en la producción y comercialización, y el acceso a la tecnología.

Sin embargo, a la postre sólo denotó su incapacidad para lograr tales movilizaciones, a pesar de contar con una membresía rescatable, toda vez que al COA pertenecían organizaciones independientes incorporadas al CAP.

Al igual que el CAP, el COA ha mostrado falta de liderazgo y no dispone de un proyecto para el campo que permita a las organizaciones campesinas, integrarse al desarrollo del campo o a la definición de políticas que el gobierno a través de la administración pública realiza.

A pesar de que el COA intentó surgir como un foro de expresión e interlocución alternativo del CAP, no ha logrado consolidarse como agrupación integradora del movimiento campesino independiente alternativo al CAP.

Las características de su organización, no lo ubican propiamente dentro del ambiente del movimiento campesino independiente, sobre todo en lo que acciones concretas de movilización se refiere.

Hay que puntualizar que el movimiento campesino no cuenta a la fecha con una organización capaz de hacer que sus demandas sean atendidas o escuchadas, de movilización, con recursos; su estructura ha sido condicionada de manera importante por la forma de organización que presenta el agro, la tenencia de la tierra, y que ha sido determinada por las instancias gubernamentales, por lo que es limitada la posibilidad para que verdaderamente pueda surgir una agrupación como alternativa para el movimiento campesino.

## CONCLUSIONES

La organización campesina y su posición frente a la política agraria, traducida en acciones concretas de gobierno ha mostrado las siguientes características.

Si bien la estrategia de la política gubernamental se ha orientado a desarticular y desmembrar el movimiento campesino a través de la corporativización o la represión, ahora busca nuevos cauces que se reflejan en la construcción de instrumentos que coadyuven a la cooptación de las organizaciones campesinas que se encuentran incorporadas en el partido en el poder (Partido Revolucionario Institucional).

El corporativismo para el campo, es un instrumento del sistema político desgastado y por ello, el Estado a través del gobierno busca diseñar otros mecanismos de control político sobre el campo que le permitan recuperar la credibilidad de las instituciones.

El corporativismo refleja su desgaste en la pérdida de credibilidad y legitimidad de las grandes organizaciones campesinas que pertenecen al partido en el poder como la Confederación Nacional Campesina, la Central Campesina Independiente y la Confederación Agrarista Mexicana, toda vez que no responden a los intereses de sus agremiados.

Uno de los elementos que aceleró el deterioro de la legitimidad de las organizaciones campesinas oficiales durante el régimen salinista fue la reforma al artículo 27 constitucional.

La reforma al artículo 27 constitucional y su ley reglamentaria trastocan la columna vertebral del corporativismo manifestado en el ejido.

El ejido que constituyó la base para la organización política y las garantías electorales en el campo para el partido en el poder, resiente un severo impacto con las reformas al artículo 27 constitucional, en la medida en que se convierte en enajenable.

Al adquirir la característica de enajenable el ejido, se genera la incapacidad por parte del partido en el poder de permear políticamente las zonas o regiones del país controladas tradicionalmente. Asimismo, se abre la posibilidad de que las manifestaciones de descontento en el campo busquen otros cauces y las organizaciones campesinas independientes ganen más adeptos para fortalecer sus frentes de lucha. Sin embargo, el régimen pretende establecer mecanismos de control para las organizaciones campesinas independientes y sus agremiados.

El Estado a través de la administración pública federal, ha creado instrumentos tales como los convenios de concertación que permitan establecer negociaciones a nivel popular con los líderes de las organizaciones campesinas que se encuentran al margen del partido oficial. Estas instancias son expresiones concretas del gobierno que persiguen la aplicación de una política para el campo.

El Congreso Agrario Permanente- desde el punto de vista formal-al margen de la administración pública, es controlado por las acciones de gobierno. La administración pública a través de instancias como la Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (hoy Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural) controla el movimiento campesino organizado, ya sea oficial o independiente.

La estrategia para el control político del movimiento campesino instrumentado desde fuera de la administración pública se complementa con ésta.

El Congreso Agrario Permanente (CAP) fue creado como un instrumento de coyuntura para controlar políticamente el proceso de reformas al artículo 27 constitucional, y es controlado por el aparato gubernamental toda vez que en su seno se generan los mecanismos para controlarlo.

Atendiendo al origen de la constitución del CAP, éste no surge propiamente como un instrumento de interlocución y foro de expresión para las organizaciones campesinas, sino como un instrumento de coyuntura para administrar y llevar a cabo a buen término el proceso de reformas al artículo 27 constitucional ; y como un mecanismo de control político para el movimiento campesino independiente que se podía ver fortalecido ante la pérdida de credibilidad y legitimidad de las organizaciones campesinas oficiales.

El Congreso Agrario Permanente no puede garantizar los intereses del campesinado, porque su origen responde a una necesidad gubernamental y no de las propias organizaciones campesinas

Al no funcionar para representar los intereses y hacer expresas las demandas del campesinado, el CAP pierde su razón de ser, por lo que se justifica que las organizaciones campesinas, fundamentalmente las independientes, promuevan y pugnen por la creación de otro organismo que garantice representatividad.

Es preciso que las organizaciones campesinas, en particular las independientes, que cuentan de alguna forma con cierta autonomía, diseñen, negocien e instrumenten programas regionales para el desarrollo del campo, tomando en cuenta las particularidades de cada localidad.

Las organizaciones campesinas tanto oficiales como independientes requieren de una verdadera reestructuración democrática en su interior que les permita consensar los acuerdos y decisiones tomadas por sus líderes.

Las nuevas condiciones prevalecientes en el campo mexicano a partir de las modificaciones al artículo 27 constitucional y su ley reglamentaria, han sido determinantes para transformar la organización campesina y sus frentes de lucha.

La política gubernamental ha inducido de manera deliberada la transformación económica, política y social del campo en aras de canalizar y "garantizar" la inversión en el campo principalmente al capital extranjero.

Al transformar la necesidad de tierra por necesidad de medios de producción como elemento fundamental para producir, el gobierno transforma los frentes de lucha del campesinado, y no es éste el que hace las transformaciones, más bien se adecua.

**Bibliografía**

**Arroyo Ortiz, Juan Pablo (coordinador).** El sector agropecuario en el futuro de la economía mexicana, Fundación Friedrich Ebert Neumann-UNAM- Colegio Nacional de Economistas A.C., México 1991, 230 pp.

**Bartra, Roger.** Estructura Agraria y Clases Sociales en México. Instituto de Investigaciones Sociales/UNAM-Era 9ª edición. México 1991, 182 pp.

**Bartra, Roger.** Campesinado y Poder Político en México, Era Colecc. Problemas de México, México 1988, 127 pp.

**Borrego Martínez, Estela.** Organización de Productores y Movimiento Campesino. Siglo XXI- UNAM, México 1991, 253 pp.

**Calva, José Luis (coordinador).** Alternativas para el campo mexicano, FONTAMARA-UNAM-Fundación Friedrich Ebert Neumann, Tomo. I, México 1993, 250 pp.

**Cepal, et. al.** Economía Campesina y Agricultura Empresarial, México 1982 Ed. Siglo XXI, 270 pp.

**Córdova, Arnaldo.** La Formación del Poder Político en México. Era-Serie Popular 115, México ,1984, 99 pp.

**De la Fuente, Emilio.** Las Políticas Económicas Agraria y Agrícola en la Década de los Ochenta, en El Sector Agropecuario en el Futuro de la Economía Mexicana, México, Ed, UNAM 1991, pp

**Eco, Humberto.** Cómo se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura. Gedisa, 9ª edición, México 1989, 267 pp.

**Flores Lúa, Graciela y otros.** Las voces del campo, movimiento campesino y política agraria 1976-1984. Siglo XXI-UNAM. México, 1988, 262 pp.

**Labra, Armando (coordinador).** El Sector social de la economía, una opción ante la crisis. Siglo XXI. México 1988, 270pp.

**Mata, Bernardino.** La Autogestión Campesina en el Desarrollo Rural. México, UNAM 1991. 187 pp.

**Moguel, Julio; Botey, Carlota y Hernández, Luis (coordinador),** Autonomía y nuevos sujetos sociales en el desarrollo rural. Siglo XXI- CEHAM, México 1992, 281 pp.

**Moguel, Julio (coordinador).** Historia de la Cuestión Agraria Mexicana. Los tiempos de la crisis (2ª parte) 1970-1982, Siglo XXI CEHAM, México, 1990, 519 pp.

**Olmedo Carranza, Bernardo.** Crisis en el Campo Mexicano, UNAM, Cuadernos de Economía 1º reimpresión. México 1994, 163 pp.

**Ríos Padilla, Hilda Martha.** La Agricultura en el Noroeste de México. UNAM, México 1977, tesis de licenciatura en Economía. 167 PP.

**Rojas Soariano, Raúl.** Guía para Realizar Investigaciones Sociales, UNAM, México 1982, 274 pp.

Romero Polanco, Emilio; Torres Torres, Felipe; Del Valle, María del Carmen (coordinadora). Apertura Económica y Perspectivas del Sector Agropecuario Mexicano Hacia el Año 2000. UNAM, México, 1994, 488 pp.

S. Eckstein, José Luis; Zaragoza, S Ordoñez y Botey, Carlota. Los factores de la Organización Campesina. Centro de Investigaciones Agrarias. Universidad de Bar-Ilan, Israel, 25ª edición, México, 1979.

Salinas de Gortari, Carlos. Producción y Participación Política en el Campo, UNAM, México, 1980, 293 pp.

Solis, Leopoldo. La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas. Ed. Siglo XXI, México 1981 .pp

Téllez Kuenzler, Luis. La modernización del sector agropecuario y forestal, F.C.E., México, 1994, 307 pp.

Zaragoza, José Luis, y Macías Coss, Ruth. El desarrollo agrario de México y su marco jurídico. Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, México 1980, 615 pp.

**Hemerografía****Revistas**

"CAP informa". La trilla, n° 11, junio de 1990 p.24

González Graff, Jaime. "La reforma del campo mexicano". Revista Nexos. México 1994 p.5

González Graff, Jaime. "El campo problema económico". Revista de la Facultad de Economía de la UNAM. Economía Informa n° 203 p41.

Gordillo de Anda, Gustavo. " La reforma de campo mexicano". Nexos N° 168 México 1993 p.45

" La reforma al artículo 27 Constitucional".  
Artículo de opinión presentado en la revista.  
Economía Informa. n° 203, marzo 1992,  
México. p 3,9.

Hernández Navarro, Luis. Artículo de coyuntura presentado en la revista El Cotidiano n ° 34 editada por la UAM marzo-abril de 1990 p 209

Artículo de coyuntura presentado en la revista El  
Cotidiano editada por la UAM septiembre-  
octubre de 1992 p 154

Provencio, Enrique. " La Nueva Ley Agraria" Artículo de coyuntura presentado en la revista Economía Informa. n° 203, marzo 1992. México, p 9-15.

Robles, Rosario. "La Década Perdida de la Agricultura Mexicana". Artículo de coyuntura presentado en la revista El Cotidiano editada por la UAM septiembre-octubre de 1992 p 176-177

Román Ruenes Gerardo. " Los sectores social y privado". Reportaje presentado en la revista Este país, septiembre de 1992, México. p 9.

" Congreso Agrario Permanente." Reportaje presentado en la revista Este país, septiembre 1992, México . p 10.

Zermeño, Felipe. " La reformas al artículo 27 Constitucional y la crisis agrícola". Artículo de análisis presentado en la revista Economía Informa. n° 203, marzo 1992. México, p 18-30.

## Periódicos

Aranda, Jesús. El Sol de México 14 de febrero de 1992 p.1

El Sol de México 21 de febrero de 1992. p.2

Araujo, Hugo Andrés. La Jornada 3 de enero de 1992 p.1

Arizmendi, Jaime. El Sol de México, 27 de enero de 1992. p.2

El Sol de México, 14 de febrero de 1992. p.10

Córdova, Arnaldo. Ejido y Propiedad Privada. Uno más Uno 4 de noviembre de 1991 suplemento p.3

Heraldo 4 de enero de 1992 sección A p.2

Excélsior 2 de junio de 1992, p.4 A

González Durán, Pablo. Excélsior 13 de febrero de 1992 p.40

Excélsior 24 de junio de 1992. p.1

González Schmall, Jesús. Universal Iª sección 2 de agosto de 1993 p.6

Hernández, Avelino y Sánchez, Jesús. El Financiero 18 de febrero de 1992 p.37

Jornada 10 de junio de 1992. p.15

16 de enero de 1992 p.30

Noriega Vázquez, Roberto. El Sol de México 7 de enero de 1992 p.2

Ortega, Rosa María. Diario de México 16 de junio de 1992. p.11

El Día 30 de julio de 1992 p.14

Ortega R., Graciela y Olmos, José Gil. El Nacional 7 de febrero de 1992. p.11

Ramírez Héctor. El día, 5 de junio de 1992. p.5

Reyes Estrada, Jorge. La Jornada 24 de septiembre de 1992. p.3

Rocha Valencia, Miguel A. Ovaciones 16 de enero de 1992 p.2

Rojas, Rosa. La Jornada 2 de enero de 1992 p.3

La Jornada 16 de febrero de 1992 p.14

La Jornada 21 de junio de 1992 p.13

Samayoa, Mario. La Prensa 29 de octubre de 1992. p.2

Sierra Valencia, Griselda. La Jornada 3 de enero de 1992 p.1

Uno Más Uno 3 de febrero de 1992. p.1

Uno Más Uno 13 de febrero de 1992. p.1

Uno Más Uno 14 de febrero de 1992 p.7

Soriano, Angel. Excélsior 3 de febrero de 1992. p.1

Tovar, Gabriela. El Economista 30 de marzo de 1994 p.14

Unión de Ejidos del Noroeste de Chihuahua. El Día, 19 de enero de 1985.

Universal. 1ª sección 2 de agosto de 1993. p. 6

## Documentos

**Diario Oficial de la Federación**, Tomo CDLX nº3. México, D.F., 6 de enero de 1992. p. 2

**Cruz Castellanos, Federico**, La Crisis Estructural de Largo Plazo en el Agro Mexicano p.4 Ponencia.

**Instituto de Investigaciones Jurídicas**. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada), Ed. UNAM, México 1985 358 pp.

**Larroa, Rosa María**. La Reforma Agraria Cardenista: Desarrollo del Capital y del Campesinado. CELA-FCPS/UNAM, Serie: Avances de Investigación 54, México 1983.

**Swaminathan, Madhura**. El papel cambiante del crédito formal e informal en el México Rural. Centro de Investigación y Docencia Económicas, documento de trabajo 1, México, 1992. 56pp.

**Salinas de Gortari, Carlos**. Programa de Apoyos al Campo. Palabras del C. Presidente de la República presentadas en la reunión efectuada en el salón " Adolfo López Mateos" de la Residencia Oficial de Los Pinos, el 24 de febrero de 1993. 20 pp.

Tercer Informe de Gobierno. El Nacional 1º de noviembre de 1991 p.14

Síntesis del Cuarto Informe de Gobierno. El Nacional 1º de noviembre de 1992 p.14

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Coordinación General de Política y Concertación. Informe de Labores 1993-1994 p.6

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Artículo 27 Constitucional Ley Agraria. Es tiempo de campo es tiempo de progreso, SARH, México, 1992, 99 pp.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994, Subsecretaría de Planeación/SARH, México, 1990, 51pp.

Secretaría de Salud, Censo Nacional de Unidades de Atención Médica. Sistema Nacional de Salud 1994 197 pp.

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989, 143 pp.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Estados Unidos Mexicanos. resultados Definitivos VII Censo Agrícola Ganadero T.I y II SPP, México 1994. 851 pp.

Informe de México a la FAO en la II Conferencia Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural 1987, 43 pp.

#### Entrevistas

Alatorre, Javier. Entrevista al Presidente Carlos Salinas de Gortari, en el programa Frente a la Nación, 21 de julio de 1994, en Televisión Azteca.