



Aviso Legal

Artículo de divulgación

Título de la obra: La experiencia de la Reforma Agraria en México, 1917-1991: balance y perspectivas

Autor: Sepúlveda Garza, Manola

Forma sugerida de citar: Sepúlveda, M. (1991). La experiencia de la Reforma Agraria en México, 1917-1991: balance y perspectivas. *Cuadernos Americanos*, 6(30), 51-64.

Publicado en la revista: *Cuadernos Americanos*

Datos de la revista:

ISSN: 0185-156X

Nueva Época, Año V, Núm. 30, (noviembre-diciembre de 1991).

Los derechos patrimoniales del artículo pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto dónde se indique lo contrario, éste artículo en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Sin derivados. 4.0 Internacional (CC BY - NC - ND 4.0 Internacional). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>



D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, México, Ciudad de México.

Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México. <https://cialc.unam.mx/>
Correo electrónico: betan@unam.mx

Con la licencia:



Usted es libre de:

- ✓ Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.

Bajo los siguientes términos:

- ✓ Atribución: usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apodo de la licenciante.
- ✓ No comercial: usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- ✓ Sin derivados: si remezcla, transforma o crea a partir del material, no podrá distribuir el material modificado.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

LA EXPERIENCIA DE LA REFORMA AGRARIA EN MÉXICO, 1917-1991. BALANCE Y PERSPECTIVAS

Por *Manola SEPÚLVEDA GARZA*
CCYDEL-UNAM, ENAH

EN LA HISTORIA de México, el periodo 1870-1910 se caracteriza como una época de estabilidad política en la cual la legislación agraria gubernamental favoreció la concentración de la propiedad, de tal forma que para inicios del siglo, el 0.2% de la población rural poseía el 87% de la tierra y el 91% restante carecía de este recurso.¹ A partir de la irrupción de una revolución social, con la participación de amplios contingentes campesinos demandantes de tierra, de una conformación distinta del Estado y de un compromiso constitucional de reparto agrario, los años 1917-1976 presenciaron una preocupación recurrente por la inversión de ese proceso.

En efecto, la transformación agraria se dio a través de vías legales de acuerdo al artículo 27 de la Constitución de 1917. En éste se nacionalizó la tierra pero, a la vez, el Estado se permitió otorgarla en propiedad privada (de extensión controlada) o en propiedad social. Estas dos formas de romper con la gran concentración de la tierra, aplicadas desde la segunda década, dieron como resultado que para 1980, el 49.15% de la superficie agraria correspondiera a la propiedad social; el 46.9% a la propiedad privada y el 3.89% a las colonias.²

¹ Miguel Mejía Fernández, *Política agraria en México en el siglo XIX*, México, Siglo XXI, 1979, p. 276

² "Colonias: centros de población con superficies destinadas a la agricultura o a la ganadería normalmente establecidas en territorio nacional y, excepcionalmente, en propiedad privada: sólo se establecieron entre 1921-1963. En cuanto al régimen de propiedad, es una modalidad *sui generis* de propiedad en uso. En cuanto al sistema de organización para la producción, es similar al ejido y en lo referente al derecho de disfrute y disposición de la tierra, se equipara a la pequeña propie-

Si bien es sorprendente que la mitad de la tierra haya sido repartida a los campesinos, también lo resulta el hecho de que haya sido un periodo tan extenso. Sin embargo, se pueden identificar varias etapas de política agraria bien diferenciadas: 1) de 1917 a 1933 en que el proyecto es ambiguo en la élite gubernamental, 2) con el presidente Cárdenas (1934-1940) cuando se golpeó fuertemente la concentración de la tierra con la convicción de que la "pequeña" propiedad privada y la social serían las células que podían responder a las necesidades de la producción nacional, 3) 1940-1960, en la que se frena el reparto y se toman medidas legales que posibilitan la reconstrucción en la "mediana" propiedad, y 4) 1960-1976, años en que se inició una fase de transnacionalización de la agricultura para la cual se resuelven rezagos agrarios y se da respuesta a las demandas de los grupos campesinos con tierras de pocas posibilidades de uso agrícola. Después de 1976 han sido mínimas las entregas de tierra.

La política gubernamental sobre la propiedad social y los apoyos a la producción de la misma han sido inconstantes y contradictorios a lo largo del periodo, lo cual ha generado una agricultura polarizada. La CEPAL calculaba (en 1979) que del total de los productores agrícolas del país (en propiedad privada o social) el 55.7% correspondía a productores de infrasubsistencia y el 16.2% de subsistencia, es decir, el 71.9% lo representaba un sector de campesinos semiproletarios pobres; un 26.3% de productores medios y 1.8% de grandes empresarios agrícolas.³ Es decir, volvió a concentrarse la tierra y el capital.

Dada esta situación, agudizada por la crisis económica de los ochenta, la falta de apoyos al pequeño productor, la carencia de alimentos y un proyecto político económico distinto del Estado, se vive un replanteamiento de los principios constitucionales en materia agraria. La reciente iniciativa presidencial de Carlos Salinas de Gortari (8 de noviembre de 1991) de reformar el artículo 27 de la Constitución da por concluido el reparto agrario e intenta terminar con el minifundio, acentuando nuevamente la concentración de la propiedad y la intensificación del capital.

Esta iniciativa es, a nivel jurídico, la culminación de un largo proceso en el que se da fin al ideal de una agricultura fundada en la

dad". Véase, José Luis Zaragoza y Ruth Macías, *El desarrollo agrario de México y su marco jurídico*, México, CNIA, 1980, pp. 226 y 231 y 504-505.

³ CEPAL, *Economía campesina y agricultura empresarial: Tipología de productores del agro mexicano*, México, Siglo XXI, 1982, pp. 109-112.

pequeña o mediana producción campesina para dar paso a la organización de la agricultura con base en grandes empresas.

En este trabajo intentaremos presentar un esbozo de los lineamientos de la política agraria gubernamental, la periodización del reparto de la tierra y algunas consideraciones en torno a la iniciativa presidencial de cambios a la legislación agraria.

Punto de referencia obligado en la historia del reparto agrario, es el constituido por el decreto de 1915, firmado por el presidente Venustiano Carranza ante Emiliano Zapata y Francisco Villa, representantes de dos fuertes movimientos campesinos del centro y norte del país. En este decreto se preveía la restitución de la tierra a las comunidades expropiadas a partir de 1856 y la organización de un aparato administrativo encargado de su distribución.⁴

En el artículo 27 de la Constitución de 1917, los legisladores nacionalizaron la tierra, aunque otorgaron al Estado el derecho a transmitir el dominio sobre ella a los particulares medida a partir de la cual se constituyó la propiedad privada de extensión controlada, es decir, debía desaparecer el latifundio y darle paso a la pequeña propiedad; las asociaciones religiosas quedaban excluidas del derecho de propiedad territorial. En relación con la demanda popular de la tierra, se retomó el decreto antes descrito, añadiendo la dotación a aquellas comunidades que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos.⁵ Tanto las restituciones como las dotaciones, se darían en forma de "tierras comunales" o "ejidos", es decir, tierras cuya propiedad es del Estado y los beneficiarios sólo gozan de su usufructo. La Constitución conservaba un trasfondo liberal al respetar el principio de la propiedad privada a la vez que tergiversaba las conquistas del campesinado, haciendo del acto de recuperación-dotación de las tierras una concesión estatal sujeta a manipulaciones gubernamentales.

Según lo dispuesto por la Constitución, la transformación agraria podía darse vía nacionalización-dotación y/o intensificación de las relaciones de mercado de la tierra y fue esta segunda opción la que predominó en los gobiernos de 1915 a 1934. En efecto, ninguno de los presidentes de este periodo creía en la vía ejidal como médula de un proyecto de desarrollo agrícola. Para Álvaro Obregón

⁴ Michel Gutelman, *Capitalismo y Reforma Agraria en México*, México, Era, 1985, p. 71.

⁵ *Ibid.*, pp. 78-80.

(1921-1924), por ejemplo, el reparto representaba una necesidad política inevitable y una herramienta de pacificación, aunque esperaba que fuese una escuela de donde salieran ejidatarios capaces de transformarse en pequeños propietarios.⁶ La plataforma del Partido Nacional Revolucionario (PNR), en 1929, consideraba a los ejidos sólo como una solución parcial, dedicada específicamente para los grupos más desvalidos social y culturalmente. La mediana propiedad se seguía considerando como eje de la agricultura del país.⁷ En 1930, cuando la aplicación de la reforma agraria había sido mínima, el expresidente Plutarco Elías Calles declaraba su fracaso y se colocaba abiertamente como impulsor de las explotaciones agrícolas realizadas en predios privados.⁸

La ambivalencia en la élite política respecto del reparto agrario redundó en repartos limitados de la tierra: en 19 años se entregaron alrededor de 7 717 313 has a 783 330 campesinos.⁹ En algunos casos se trató de reconocimientos de ocupaciones de tierra realizadas por los campesinos; en otras, como una paga política a los apoyos militares prestados y, en otros más, como restitución de las tierras que décadas atrás los campesinos habían perdido. De todas maneras, se inició la formación de un nuevo sector social: los ejidatarios, con los rasgos distintivos de acceso a la tierra como una concesión estatal y de posesión de una parcela prestada y precaria.

Las tierras restituidas solían dividirse en: fundo legal, terrenos de labor, pastizales y bosques. Hasta 1925, el título de "propiedad" se otorgaba al poblado y la distribución de la tierra entre los campesinos era responsabilidad de un comité local. Con la Ley del Patrimonio Familiar Ejidal, emitida en 1925, las tierras laborables se distribuían a los campesinos bajo la supervisión de agentes gubernamentales. El tamaño de la parcela ejidal (definida desde 1922) tenía una extensión de 3 has de tierras de riego o su equivalente en tierras de otras calidades. La ley de 1925 también estableció los términos de posesión de las tierras: los ejidatarios disfrutarían de un derecho de usufructo inalienable e inembargable sobre ella, pero no la podrían vender, hipotecar o arrendar a ninguna persona; además, perderían sus derechos si las dejaban de trabajar durante dos años consecutivos.¹⁰

⁶ *Ibid.*, p. 91.

⁷ Salomon Eckstein, *El ejido colectivo en México*, México, FCE, 1972, p. 57.

⁸ Michel Gutelman, *op. cit.*, p. 96.

⁹ José Luis Zaragoza y Ruth Macías, *op. cit.*, p. 456.

¹⁰ Salomón Eckstein, *op. cit.*, pp. 50-53.

Considerando lo anterior, el problema del minifundismo y la incapacidad económica de la parcela ejidal se manifestó desde sus comienzos. En 1935, se hablaba de la existencia de 6 640 ejidos y de parcelas ejidales que en un 59% eran superficies menores de 4 has; un 30% de extensiones de 4 a 10 has y sólo un 9% de los ejidos con parcelas de 10 has o más.¹¹

Estos resultados contradecían las expectativas de algunos constitucionalistas, quienes pensaban que a partir de la restitución podría reconstruirse la comunidad tradicional. En los hechos, se generaban agrupaciones de campesinos incapaces de subsistir únicamente como productores de su parcela.

La crisis económica por la que pasaba el país, la inconformidad popular, la fragilidad política y la correlación de fuerzas en la élite gubernamental, hicieron de los años treinta un periodo radicalizado en la realización de las reformas sociales.

El primer Plan Sexenal elaborado por el PNR en 1933 indicaba una serie de directrices que debía seguir el futuro presidente: en materia agraria, se retomó el artículo 27 constitucional y, aunque se respetó la existencia de la propiedad privada, se puso énfasis en el reparto de la tierra como la única medida para devolver la paz al agro. Entre las innovaciones del plan se incluía como sujetos de derecho agrario a los aparceros y peones de las haciendas, se exigía la simplificación de los procedimientos de distribución de la tierra y se pugnaba por la formación de nuevos centros de población en zonas de menor densidad.¹² Además de acelerar el reparto agrario, se proponía el cambio clave de hacer del ejido la forma predominante de producción en el campo, apoyándole con créditos, obras de riego y caminos, y fomentando la organización cooperativa como una forma de combatir a los intermediarios. Es decir, la intensificación de las relaciones de mercado sería adelantada por el Estado mediante obras de infraestructura y su vehículo y beneficiario sería el ejido.

El presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) retomó el Plan Sexenal y, consecuente con él, pensó en el ejido como una forma de reestructuración económica y de organización popular. Sería un

¹¹ *La Reforma Agraria en México*, México, Dirección General de Estadística, 1937, citado por Michel Gutelman, *op. cit.*, pp. 99-100.

¹² Primer Plan Sexenal del PNR, citado en Manola Sepúlveda Garza, *Evolución de la estructura agraria en el norte de Guanajuato, México*. Tesis de la EHESS, 1985, París, pp. 72-74.

sistema de explotación capaz de contribuir a la producción de bienes alimentarios y materias primas tanto para la producción rural como la urbana en expansión. Durante el sexenio cardenista se repartió más del doble de las tierras que en todo el periodo revolucionario anterior, es decir, 17 906 430 has a 811 157 campesinos.¹³

Además de la entrega de la tierra, se establecieron centrales de maquinaria al servicio de los ejidatarios; se formó el Banco de Crédito Ejidal para brindar apoyo técnico y económico a este sector; se formaron cooperativas de producción y venta; se construyeron escuelas y se organizó el campesinado en la Confederación Nacional Campesina (CNC), organismo que formaría parte del nuevo partido, con lo que el sector tendría un espacio político participativo.

Logros interesantes en la época fueron la formación de ejidos colectivos en los cuales no existía la parcela individual, los ejidatarios explotaban conjuntamente la tierra y, auxiliados en tecnología e insumos por el banco, lograron amplios beneficios. Se formaron trescientas cooperativas productivas (agrícolas o ganaderas) de este tipo. En zonas irrigables resaltan: La Laguna, Valle del Yaqui, Lombardía y Nueva Italia, Los Mochis y los ejidos henequeneros de Yucatán. En ellos los ejidatarios no eran agricultores temporales de cultivos de subsistencia (maíz y frijol) sino productores capaces de entrar a un sector comercial competitivo en el cultivo de algodón, trigo, arroz, henequén y caña de azúcar. En el esquema ejidal de la época, los lazos entre los ejidatarios y el Estado se vieron ampliados e intensificados. De hecho, el ejido pasaba a ser parte del Estado y de la economía pública.

En algunas partes del país (centro-oeste) la acción del Estado estuvo limitada por la persistencia del movimiento Cristero que desde fines de los años veinte se había opuesto al proyecto gubernamental. Se trataba de un movimiento popular socio-religioso (reflejo de los conflictos Iglesia-Estado), cuyos participantes tenían mayor inclinación por el acceso a la tierra en propiedad. Así pues, en regiones de los estados de Jalisco, Colima y Guanajuato la formación de ejidos fue escasa; dato ilustrativo es que mientras en el norte de Guanajuato de 1930 a 1940 se había repartido el 11% de las tierras, en el sur del mismo estado (Valle de Santiago) fue repartido el 75% de la superficie municipal en el mismo periodo.¹⁴

¹³ José Luis Zaragoza y Ruth Macías, *op. cit.*, p. 456.

¹⁴ Manola Sepúlveda Garza, *op. cit.*, pp. 122-140.

Al finalizar el periodo cardenista se habían nacionalizado sectores clave de la economía (ferrocarriles y petróleo) y se había dado gran impulso a las reformas sociales. En materia agraria los logros eran impresionantes: en 1930, los ejidos poseían el 13.4% del total de las tierras de labor y, para 1940, el 47.4%;¹⁵ la mitad de la población rural vivía en ejidos y se había reducido a menos de un millón la población que continuaba viviendo en ranchos o haciendas.¹⁶

Después de estos logros se optó por una política conciliatoria de los diferentes sectores sociales y, en adelante, tomaría gran fuerza la derecha de la élite gubernamental con el proyecto de intensificar la agricultura en los predios privados y vincularla al crecimiento industrial del país.

En efecto, los presidentes Ávila Camacho, Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines abandonaron las directrices del cardenismo: frenaron el proceso de reparto de tierras; la mediana propiedad fue favorecida por inversiones oficiales en infraestructura productiva (irrigación, tecnología y caminos) y por medidas legales que permitían la reconstrucción de grandes explotaciones. En 1942, por ejemplo, la ley autorizaba que las explotaciones ganaderas podían contar con 300 has de tierras irrigables y hasta 50 000 de tierras de mala calidad;¹⁷ Miguel Alemán (1946-1952) institucionaliza el derecho de amparo, reconoce el derecho familiar de poseer propiedades contiguas, otorga certificados de inafectabilidad a los propietarios y autoriza la ampliación a 300 has a las propiedades con cultivos destinados a la exportación o que fueran altamente remunerativos (caña de azúcar, café, henequén, algodón, plátano y vainilla, entre otros).¹⁸

En el código agrario de 1942, desaparece, para la mayoría de los ejidos, la producción colectiva y se vuelve a la parcela familiar, la cual aumentó a 6 has de tierra irrigables o a su equivalente en tierras de otras calidades.¹⁹ Más tarde (1946), Alemán la vuelve a aumentar a 10 has de tierras irrigables o su equivalente.²⁰ Con estas

¹⁵ Salomón Eckstein, *op. cit.*, p. 61.

¹⁶ Roger Hansen, *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, p. 47.

¹⁷ Michel Gutelman, *op. cit.*, p. 113.

¹⁸ Magda Fritscher, *Estado y campo. Echeverría frente a la crisis*, México, UAM Iztapalapa, 1989, p. 19.

¹⁹ Salomón Eckstein, *op. cit.*, p. 65.

²⁰ *Ibid.*, p. 68.

medidas se podía pensar en que la parcela ejidal se aproximaba a la granja individual y que tendría mayores posibilidades para una producción agrícola. Sin embargo, los ejidos quedaban marginados de las grandes políticas de desarrollo en cuanto a prestaciones financieras y obras de riego, por lo que los ejidatarios se convertían cada vez más, en productores de subsistencia ligados a empleos temporales.

El reparto de tierras continuó lentamente; no fue cancelado porque seguramente se le reconoció como un instrumento político. En 18 años (1941-1958) se repartieron 15 725 238 has a 487 115 campesinos,²¹ lo cual corresponde a 32.28 has por ejidatario. Este promedio nos indica una distribución de tierras de mediana calidad para la producción agrícola y no las buenas tierras del reparto cardenista.

Paralelamente, la presión sobre la tierra disminuyó, debido al carácter poco favorable de la política gubernamental, las opciones laborales que ofrecía la expansión de la frontera agrícola, el crecimiento industrial y los acuerdos de trabajo establecidos entre México y los Estados Unidos. Ante la persistencia de la demanda de la tierra, ya disminuida, en los círculos gubernamentales se empezaba a hablar de la "imposibilidad" de dar respuestas satisfactorias. Ruiz Cortines (1953-1958) afrontó el dilema distribuyendo más de un millón de "certificados de derechos a salvo" a campesinos sin tierra o a ejidatarios cuyas parcelas eran demasiado pequeñas en relación con las disposiciones vigentes.²² Paradójicamente, según las disposiciones del código agrario de la época, las tierras repartibles habría que buscarlas dentro del mismo sector ejidal.²³

El forcejeo entre Estado-campesinos se intensificó en el transcurso de los años sesenta y setenta, ya que se redujeron las fuentes de empleo tanto en el exterior como en el interior del país y la agricultura entró en una fase de modernización y transnacionalización que ocasionó crisis sociales e hizo surgir nuevos movimientos campesinos en demanda de tierras. Se añadieron flujos migratorios a las ciudades y un aumento de la miseria en general.

Los periodos presidenciales de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz tuvieron que enfrentar la necesidad de continuar el proyecto anterior de reparto agrario y, de hecho, lo realizaron en superficies considerables. López Mateos (1959-1964) disminuyó algunos

²¹ José Luis Zaragoza y Ruth Macías, *op. cit.*, p. 456.

²² Michel Gutelman, *op. cit.*, p. 119.

²³ *Ibid.*, p. 120.

privilegios al sector privado y destinó la colonización de “nuevas” tierras al sector ejidal, lo cual le permitió repartir 11 361 270 has a 304 498 campesinos. Díaz Ordaz (1965-1970) tomó estrategias similares y durante su periodo presidencial fueron repartidas 14 139 574 has a 216 695 beneficiarios.²⁴

Las cifras antes expuestas son impresionantes, pero en la mayoría de los casos fueron tierras marginales, consideradas como improductivas. Al finalizar el periodo de Díaz Ordaz, se firmaron 144 resoluciones negativas por falta de tierras a distribuir y las autoridades agrarias declaraban la incapacidad de responder a la demanda de la tierra sobre todo en la parte central del país: Tlaxcala, Morelos, Colima, Aguascalientes, Querétaro, Guanajuato, Michoacán y Distrito Federal.²⁵ Parecía el fin del reparto agrario. Sin embargo, el presidente Echeverría concedió los últimos repartos considerables. Luis Echeverría (1970-1976) se plantearía, entre otros, dos propósitos: 1) dinamizar el sector agropecuario en crisis y 2) proporcionar reacomodo a la sobrepoblación del campo.

En 1970, se hacían sentir los efectos del modelo de desarrollo adoptado desde 1940: el pueblo se enfrentaba a la necesidad de la migración masiva a las ciudades y, en éstas, el subempleo y la miseria así como en el país a la carencia de alimentos. El campo se encontraba ampliamente polarizado, dividido entre una agricultura moderna capitalista que producía para el mercado interno y para la exportación y un sector de campesinos que producía para la subsistencia y generaba escasos excedentes comercializables. En este último grupo, se incluía la mayoría de los ejidatarios, comuneros y minifundistas privados.

Ante esta situación, Echeverría toma algunas ideas del proyecto cardenista: estrechar los lazos entre Estado y campesinos y transformar al ejido en un centro motor de la agricultura moderna con el apoyo y control gubernamental. La Ley Federal de la Reforma Agraria (1971) legalizaba un mecanismo al interior de los ejidos mediante el cual los organismos estatales condujeran su vida productiva y social. En el transcurso del sexenio se intensificó el proyecto de colectivización, con la idea de compactar la estructura ejidal parcelaria (minifundista), hacer redituable la entrada de insumos, maquinaria y facilitar la comercialización. En este proyecto y en otros, como el de industrialización rural y el empleo de mano de obra

²⁴ José Luis Zaragoza y Ruth Macías, *op. cit.*, p. 456.

²⁵ Michel Gutelman, *op. cit.*, pp. 123-124.

rural en actividades de infraestructura (obras hidráulicas, caminos y desmontes) que beneficiarían a los pequeños poblados, se hicieron grandes erogaciones financieras.²⁶

A pesar de los esfuerzos realizados para aumentar la producción y detener la migración, el proyecto no logró consolidarse ni tener éxito. Entre otros factores, la conducción del proceso productivo se hacía con gran ineficiencia; los proyectos no lograban consumir íntegramente la fuerza de trabajo existente; se acentuaban los procesos de diferenciación social y económica dentro de los ejidos; por otra parte, los ejidatarios se mostraban reticentes ya que se alejaban del proceso de toma de decisiones y se sentían convertidos en asalariados encubiertos del banco o de la empresa agrícola que dirigía el proceso de producción.²⁷ De esta forma, el sector ejidal no se transformó en el núcleo productor de bienes básicos que requería la nación, por lo que los índices de pauperización aumentaron, al igual que el éxodo rural y la carencia de alimentos (la producción agropecuaria decrece en 2.8%).²⁸

El reparto de tierras tuvo menores alcances en el proyecto echeverriista. La tierra se otorgó por la presión del movimiento campesino, que se lanzaba a invadir los predios privados (1.2 millones de has invadidas de 1970 a 1976). En el periodo se distribuyeron 16 814 350 has a 284 870 campesinos (59 has en promedio).²⁹ Parte de los nuevos ejidos se formó trasladando la población del altiplano a las regiones del trópico húmedo del sureste (solicitantes de Tlaxcala, por ejemplo); otra parte representó la legalización de antiguos asentamientos y agostaderos de los campesinos (múltiples muestras en el norte de Guanajuato) y sólo en contadas excepciones (sur de Sonora) se repartieron de tierras de buena calidad.

José López Portillo toma la presidencia en épocas de crisis financiera y social. En materia agropecuaria, retoma el objetivo de la autosuficiencia alimentaria y apoyo al sector empresarial. Respecto de las zonas campesinas y marginadas que Echeverría había apoyado, reconoció su potencial productivo, pero hizo una propuesta distinta: el Estado fomentaría y "vigilaría" un tipo de unidades productivas resultantes de asociaciones entre ejidatarios y/o comuneros

²⁶ Magda Fritscher, *op. cit.*, pp. 55-64.

²⁷ *Ibid.*, pp. 65-68.

²⁸ Graciela L. Flores *et al.*, *Las voces del campo Movimiento campesino y política agraria 1976-1984*, México, Siglo XXI, 1988, p. 30.

²⁹ José Luis Zaragoza y Ruth Macías, *op. cit.*, pp. 320-456.

con el sector privado. La Ley de Fomento Agropecuario (1979), entre otras cosas, legalizaba el alquiler de las tierras ejidales, la compactación de parcelas y la recuperación de agostaderos para uso agrícola.³⁰ Así pues, se avala la entrada de los productores privados sobre áreas hasta entonces prohibidas y congeladas.

El reparto de tierras no era parte de la política estatal. López Portillo daba por terminada la fase distributiva de la reforma agraria. Afirmaba que el problema del campo no era de tenencia sino de productividad, y que repartir más tierras conduciría a reproducir los vicios, ya conocidos, de minifundismo e ineficiencia.³¹ Las demandas de tierra tuvieron poco éxito y las invasiones fueron reprimidas y consideradas delito federal. Hasta 1980, sólo se habían otorgado 1 799 939 has a 26 667 campesinos, otra vez, tierras marginales.³²

El panorama agrario resultaba poco alentador. En 1979-1980 se hacían las siguientes apreciaciones:

- De 1915 a 1980 fueron repartidas 85 464 411 has a 2.9 millones de campesinos.
- Los ejidos contaban con tierras poco productivas y se requería de grandes inversiones para transformar parte de ellas. Se pensaba que sólo el 28% de las tierras ejidales o comunales eran aptas para el cultivo.³³
- Se calculaban 834 410 ejidatarios (29% del total) con "derecho a salvo", es decir, con parcelas inferiores al límite establecido.³⁴
- Se declaraba la existencia de 19 256 expedientes de solicitud de ampliación o dotación de ejidos.³⁵

En los ochenta, con el presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), las restricciones al reparto agrario continuaron³⁶ y además, bajaron fuertemente los estímulos a la producción para las células ejidales y comunales. A pesar de que por parte de la presidencia hubo un compromiso de mitigar los efectos de la crisis y de realizar

³⁰ Magda Fritscher, Estado y sector rural en México: 1976-1982, *Cuadernos Universitarios* núm. 31 (1985), UAM Iztapalapa, México, pp. 86-90.

³¹ Graciela L. Flores y otros, *op. cit.*, pp. 43-45

³² José Luis Zaragoza y Ruth Macías, p. 456.

³³ *Ibid.*, p. 451.

³⁴ *Ibid.*, p. 478.

³⁵ *Ibid.*, p. 472.

³⁶ Se calcula que el reparto de tierras fue inferior al del periodo de López Portillo. No tenemos cifras exactas.

una política de ajustes con respecto al campo, durante la década se desplomaron los precios de garantía, cayeron los créditos y se inició el desmantelamiento de instituciones (o programas) de apoyo al sector. El campo se vio más empobrecido y las migraciones en búsqueda de empleo, tanto a las ciudades como a los Estados Unidos, se vieron acentuadas.

A partir de una intensa crisis económica, el proyecto político de De la Madrid y del actual presidente, Carlos Salinas de Gortari, fue restringir la acción estatal de la economía nacional y favorecer la entrada de capitales externos. Se inició con la industria, luego con la banca y tal parece sigue el campo.

En nuestros días no solamente toma fuerza el paradigma de que la "pequeña" propiedad es la "eficiente" sino que se trata de hacerla extensiva y dominante, desvalorizando a la institución ejidal como núcleo social básico de estabilidad en el campo. Tal es, en nuestra opinión, el sentido de la iniciativa de enmiendas constitucionales al artículo 27, que busca reformar cualitativamente el cuadro social y económico del campo. Se trata, según las consideraciones del proyecto, de revertir el minifundio, ofrecer mecanismos y formas de asociación que estimulen una mayor inversión y capitalización en el campo, elevar la productividad, ofrecer mayores márgenes de libertad a ejidatarios y comuneros, para lo cual, se supone, "es necesario dar certeza a las diferentes formas de tenencia de la tierra" y "adecuar el derecho a la realidad".³⁷

La iniciativa propone, expresamente, el fin del reparto agrario por lo que se anularían las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV, XVI y parcialmente la XV; define la propiedad forestal con un límite de 800 has (frac. XV). Los cambios en las fracciones IV y VII son menos concretos y dan lugar a diversas interpretaciones, por lo que conviene revisarles con mayor detalle.

La fracción IV autoriza la formación de sociedades mercantiles por acciones propietarias de terrenos rústicos, aunque deja a una ley reglamentaria futura sus especificaciones, señala que cada socio podrá participar con los límites que rigen a la pequeña propiedad. Se sabe que en la Ley reglamentaria se piensa establecer un límite de 25 socios, por lo cual se trataría pues de sociedades mercantiles de 2 500 has de riego o de 7 500 has (riego) si se tratara de cultivos

³⁷ Texto de la iniciativa del Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari para reformar el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Proceso* (México), núm. 784, 11 de noviembre de 1991.

de caña de azúcar, cacao, café, etcétera, o de 20 000 has si fuera forestal.

Esta disposición da lugar a la explotación agrícola en gran escala y al establecimiento de una nueva forma de propiedad que anteriormente prohibía la Constitución. De acuerdo a este modelo, no son 25 propietarios que se juntan y que mantienen una relativa independencia, sino que se trata de una nueva forma de propiedad en la cual los socios son dueños mancomunados de un patrimonio único. Las declaraciones oficiales niegan que "vuelva" el latifundio y, en efecto, el tipo de propiedad que se sugiere es algo más sofisticado.

La fracción VII eleva a nivel constitucional el ejido y las tierras comunales como propiedad; señala la posibilidad de que los ejidatarios y comuneros formen asociaciones productivas entre ellos y con terceros; da capacidad al núcleo ejidal para otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela, cuyos derechos podrá transmitir y menciona la creación de tribunales federales agrarios.

Según lo anterior, el modo de liberar al campesino ejidatario de las ataduras legales y al tutelaje al que ha estado expuesto, es convertirlo en propietario de su parcela, la cual podrá vender a terceros. Planteadas así las cosas, ¿por qué contradecirse y negar la privatización de las tierras productivas del ejido y su desarticulación? Por otra parte, a partir de la asociación de ejidatarios y comuneros con "terceros" se formaliza y se eleva a nivel constitucional la entrada de capital privado a los sectores campesinos, lo cual ha demostrado serias desventajas.

Días después de hacer pública esta iniciativa, Carlos Salinas de Gortari presenta un plan para reactivar el campo, en el que reitera que la propuesta de reforma "promueve justicia y libertad para los ejidatarios" y se compromete, entre otras cosas, a solucionar la cartera vencida de Banrural que asciende a 3.2 billones de pesos, a aumentar considerablemente los recursos destinados al campo, crear un fondo nacional de empresas de solidaridad, promover la organización sindical de los campesinos, etcétera.³⁸

La iniciativa ha provocado un debate a nivel nacional que apenas empieza. El PRI y la CNC la apoyan con el argumento de que sólo formaliza situaciones que ya se dan en la realidad. El PAN no se ha pronunciado totalmente, aunque en algunas ocasiones manejó la idea de que "el campesino debía expropiarle la tierra al Estado".

³⁸ "Anuncia CSG un plan para reactivar el campo" en *La Jornada* (México), 15 de noviembre de 1991, pp. 1, 3-16.

El PRD y algunas organizaciones campesinas independientes se han manifestado en su contra; son tres los puntos discutibles: el fin del reparto agrario, la formación de sociedades mercantiles y la privatización de las parcelas ejidales.

Como ya se señaló, el fin del reparto agrario y la entrada de capital privado a las parcelas de campesinos (ejidatarios o comuneros) se dio desde los años de López Portillo. Lo que la iniciativa de Carlos Salinas de Gortari propone es llevar hasta sus últimas consecuencias ese proceso.

En caso de que se aprobara la propuesta legislativa, se tenderían a desvincular los nexos Estado-campesinos. Esto impactaría un aparato de control político e ideológico que había mostrado eficacia durante décadas y al cual habían acudido, con diversa intensidad, los presidentes de turno.

Si bien la cuestión del ejido ha sido un instrumento ideológico y político, en relación con los campesinos el acceso a la tierra (en poca extensión y mínima calidad) significó un alivio para su situación precaria, un lugar de empleo y sobrevivencia. El campo mexicano es heterogéneo y complejo y la iniciativa, en caso de aprobarse sin modificaciones, auguraría riesgos de mayor polarización agraria, de incrementos de migraciones a las ciudades y de mayor desarticulación social. Es previsible un desplazamiento de la mano de obra agrícola... ¿hacia dónde? El sector industrial no brinda tantas posibilidades; el sector informal de la economía y la migración laboral hacia los Estados Unidos son dos colchones saturados que tienden a agotarse. Así es que a la argumentación económica de aumento de la productividad habría que enfrentar la del costo social. La promesa de inversiones sustanciales al campo, esperada desde hace muchos años, ¿no sería la verdadera solución?, y si así fuera, ¿implicaría necesariamente este magno cambio constitucional?