

MÉXICO: MODIFICACIONES AL ART. 27 CONSTITUCIONAL.  
LA NUEVA ETAPA CAPITALISTA EN EL CAMPO

## **El desarrollo rural y la nueva ley agraria**

**Fernando Paz Sánchez\***

### **Antecedentes**

Para comprender la naturaleza y alcance de los cambios que podrían esperarse en la tenencia y usufructo de la tierra con motivo de la iniciativa de la nueva Ley Agraria, es preciso tener, como referencia obligada, un panorama histórico general de la situación del campo.

### **La revolución de 1910 y su reforma agraria**

La revolución de 1910 tiene entre sus características esenciales la lucha por la tierra. Las leyes de desamortización, de terrenos baldíos y de colonización, una heredada de la Reforma y dos promulgadas durante el porfiriato, habían convertido el territorio de la República Mexicana en un mosaico de haciendas salpicado por pequeños ranchos.

---

\* Ex-catedrático de la Facultad de Economía de la UNAM, en temas agrarios y agrícolas. Actualmente ocupa la Oficialía Mayor de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP).

En la hacienda —al igual que en no pocos ranchos— el campesino era explotado a través del peonismo. El jornal miserable que debería percibir el peón se intercambiaba por artículos de consumo que acrecentaban su deuda en la tienda de raya del patrón, semana con semana, lo que impedía su libertad de movimiento hacia otras actividades. Los inconformes eran violentamente reprimidos por las guardias blancas que mantenían los hacendados.

La mayor parte de los campesinos, que sufría esta forma de explotación, estaba dispuesta a luchar por recuperar las tierras que sus abuelos, sus padres o ellos mismos, habían perdido al aplicarse las leyes que antes se han mencionado.

En la fase de la lucha armada, la bandera de Emiliano Zapata fue ganando adeptos y la cuestión agraria pasó a ser considerada por todas las corrientes que participaban en la campaña contra Huerta.

La Ley Agraria del 6 de enero de 1915 reconoce el derecho de los campesinos para restituir sus ejidos y también el derecho a la dotación de tierras en favor de los pueblos o comunidades que carecían de ellas.

El ejido revolucionario es nuevo en su concepción y en su propósito. No guarda relación con el viejo ejido colonial que sirvió a los españoles para preservar grupos indígenas, como parte indispensable de una fuente segura y barata de mano de obra. El nuevo ejido busca reivindicar al campesino, como sujeto activo de la producción para su beneficio propio. Procura devolver las tierras a sus legítimos propietarios o entregar tierras a quienes verdaderamente las trabajen. Para ello era preciso destruir las haciendas y liquidar el hacendismo, base de organización de la producción rural.

Hasta 1927 se había avanzado realmente muy poco con esos propósitos. La reforma agraria, si bien estaba presente en todos los discursos, no había llegado al campo. El maestro Narciso Bassols recibió el encargo de preparar una nueva ley agraria orientada precisamente a superar el rezago en la entrega de la tierra, y a fomentar nuevas formas de organización que hicieran del ejido una verdadera unidad de producción.

Bassols cumplió su tarea, pero bien pronto advirtió que su nueva ley no sería respetada y mucho menos aplicada, motivos que le llevaron a escribir un pequeño libro para fundamentar los obs-

táculos que se oponían a su proyecto. En efecto como él lo señaló, el reparto agrario demoró varios años.

También durante la administración del general Calles se promulgaron otras leyes que afectaron el derrotero de la cuestión agraria: la Ley de Aguas y la Ley del Patrimonio Parcelario Ejidal. La primera buscó colocar como beneficiario principal de las tierras que serían abiertas al cultivo bajo riego al pequeño propietario. La segunda rompe la unidad colectiva del ejido al sustentar la parcelación. La parcela, o sea una parte de las tierras del ejido, deberá entregarse para su usufructo a un miembro de la comunidad, quien tendrá la obligación de trabajarla, de no venderla y no arrendarla, toda vez que esa parcela sigue siendo parte del ejido.

La reforma agraria emprendida por el presidente Lázaro Cárdenas fue rápida y comprendió todo el país. Durante su administración se entregaron poco más de 18 millones de hectáreas, en su mayoría tierras de labor, y con ello se quebrantó el hacendismo. Los antiguos peones quedaron liberados y pudieron ocuparse en otras actividades económicas o bien trabajar en el campo por su propia cuenta. Las acciones del reparto agrario contribuyeron positivamente a la formación del mercado interno, entendiendo el mercado en su sentido amplio, lo que favoreció el desarrollo económico del país.

### Desarrollo rural y la crisis del campo

A partir de la reforma cardenista y hasta fines de la década de los cincuenta, la producción rural tuvo un papel muy destacado en el desarrollo económico. En 1960, el sector agropecuario aportaba el 43% del valor total de los bienes exportados por el país. De una superficie de labor censada en ese año con extensión de 23.8 millones de hectáreas, el 43%, esto es 10.3 millones de hectáreas, era de tierras ejidales.

Visto en sus resultados, el ejido —a pesar de lo que afirmaban y afirman los sectores y grupos reaccionarios— había sido exitoso, y sobre todo muy positivo en el proceso de expansión de la economía. A su vez, el dinamismo de los otros sectores había favorecido el desarrollo rural.

A la expansión de la agricultura, además del reparto agrario, contribuyeron varios elementos: el aprovechamiento de tierras de buen temporal, la incorporación de importantes superficies al cultivo bajo riego, la mecanización del campo, el empleo de nuevos y mejores insumos y de técnicas de laboreo más eficientes, que contribuyeron a una mayor producción con un mejor rendimiento por hectárea cultivada.

La expansión del mercado interno, el crecimiento urbano y el dinamismo de la demanda internacional estuvieron presentes en esa etapa de crecimiento de la agricultura nacional.

Ello no obstante, a fines de los años cincuenta, empezaron a cobrar fuerza elementos que restaron dinamismo a la expansión de la agricultura. Entre otros, cabe señalar:

1. El abandono del reparto agrario.
2. La dotación de tierras en superficies no aptas para la producción agropecuaria.
3. La incorporación de materiales sintéticos, que afectó negativamente la demanda de productos agropecuarios.
4. Las limitaciones crediticias de las instituciones oficiales encargadas de auxiliar la producción del campo y el escaso interés de la banca comercial por el campo.
5. Los cambios en el uso de la tierra, motivados por la presencia de grandes empresas mercantiles.
6. Las prácticas de las compras "al tiempo" y el rentismo de huertas y plantaciones.

La mezcla de estos elementos explica la reducción que se aprecia en el producto por hombre ocupado en el campo. Mientras en 1940-1950 creció a una tasa del 3.6% anual, en 1950-1960 descendió a un 2% anual, y entre 1960 y 1967 sólo alcanzó el 1.7% anual.

A partir de 1967, la crisis agrícola fue cada vez más evidente. Entre 1966 y 1977 la economía tuvo un crecimiento promedio del 6.2% anual, en tanto que el producto agrícola sólo registró un aumento del 3.1% anual. En ese mismo lapso, el producto por hombre ocupado registró, por vez primera desde 1940, una tasa negativa del 0.3 por ciento.

El dinamismo lento de la economía mundial fue definitivo en esos resultados. Las exportaciones declinaron fuertemente en valor y en volumen. Algunos productos, como las fibras naturales,

fueron sustituidas por plásticos o telas sintéticas. Otros, como el cacao, el café y los frutales resintieron bajas en sus cotizaciones por la competencia de las nuevas zonas agropecuarias de África. La lucha cada vez más fuerte por la conquista de mercados determinó la sobreproducción en cereales, leche y otros bienes provenientes de economías avanzadas que desalentaron las inversiones en el campo mexicano y agudizaron, a la vez, su falta de competitividad.

La crisis agrícola aceleró el desempleo en el campo y con ello se alentó la migración de la población rural, tanto a Estados Unidos, como a las grandes metrópolis del país, donde cobraron auge el subempleo y la economía subterránea.

Entre 1977 y 1981, se combinaron nuevas acciones en el campo con otra fase de alto crecimiento económico. En esos cuatro años el producto nacional bruto creció, en términos reales, al 8.7% anual. El producto agrícola aumentó al 4.1% y el producto agropecuario por hombre ocupado fue nuevamente positivo en una tasa del 1.2% anual.

En esa etapa, la agricultura recibió apoyos muy considerables en materia de insumos y servicios técnicos. El crédito agrícola se acrecentó y se abarató sensiblemente con nuevos esquemas, como el de riesgo compartido. Los precios de garantía se elevaron y todo vino a favorecer la expansión productiva del campo.

La crisis de la economía nacional, iniciada a partir de la caída de los precios internacionales del petróleo ocurrida a mediados de 1981, agudizó los problemas del campo. La inflación modificó la estructura de la demanda interna y redujo la capacidad adquisitiva de los asalariados, tanto en la ciudad, como en el campo.

La inversión en el campo se contrajo severamente y el país ahondó rápidamente su dependencia alimentaria del exterior.

En 1981, la superficie empleada en la producción agrícola era de 23.1 millones de hectáreas: 17.6 millones de hectáreas de temporal y 5.5 millones de hectáreas aprovechadas mediante riego. En 1988, sólo se cultivaron 18.6 millones de hectáreas: 14.3 millones de hectáreas de temporal y 4.3 millones de hectáreas bajo riego. La contracción de la superficie cultivada refleja la hondura de la crisis.

El producto interno del campo sólo creció a lo largo de esos siete años en 3%, tasa que fue insuficiente para atender los requere-

rimientos de la demanda interna, misma que tuvo que ser satisfecha a través de crecientes importaciones.

### La cuestión de la tierra

A lo largo de esos cincuenta años (1938-1988) el desarrollo y la crisis no han beneficiado, ni lesionado a los agricultores por igual.

El curso de la cuestión agraria, que había sido a favor de los ejidos, cambió al finalizar la administración del presidente Cárdenas y en forma radical a partir de 1946.

Los cambios que introduce la reforma a la ley en diciembre de 1946 se orientaron a favorecer la pequeña propiedad. Se fijan nuevos límites y el respeto a los linderos originales de la propiedad, cuando se realizaran por el propietario mejoras que modificaran la calidad y el uso de la tierra. La expansión de certificados de inafectabilidad, sobre estas bases, alentó la inversión en el campo y dio lugar a la formación de unidades de producción eficientes.

Junto con los pequeños propietarios legítimos, los neolatifundistas pudieron operar varios predios de amigos y de familiares, así como arrendar —a pesar de la prohibición legal— tierras ejidales, hasta constituir unidades de más de un millar de hectáreas.

Estos dos tipos de agricultores: el neolatifundista y el legítimo pequeño propietario se beneficiaron fuertemente en la etapa de expansión de la agricultura. Recibieron los beneficios del riego y las mejores tierras a costos muy bajos y, desde los primeros ciclos de producción, tuvieron una gran capacidad para generar utilidades, lo que contribuyó a fortalecer su posición al canalizar parte de esos recursos a la adquisición de maquinaria, equipos e instalaciones.

Varios ejidos también se organizaron como unidades de producción y disfrutaron de buenas etapas en la fase ascendente de la agricultura. La población excedente de los ejidos pudo encontrar acomodo en otras tareas productivas y también se incorporó como prestador de servicios en el propio campo.

Otra parte de los ejidos no contó con una adecuada dotación agraria. Muchos de ellos recibieron tierras no aptas para el cultivo. En buen número de ejidos la dotación fue insuficiente. Ello, junto con las limitaciones del crédito y de los servicios agrícolas, impidió el éxito cabal del agrarismo. La población ejidal o parte

de la misma tuvo que abandonar el campo y emigrar a las ciudades, procurar el sustento en los oficios, en las artesanías o de plano recurrir al bracerismo.

El minifundismo no fue y no es privativo de las parcelas ejidales. Subsisten cerca de un millón de pequeños propietarios que manejan predios de cinco hectáreas o menos. En los dos casos, sólo los predios o las parcelas con calidad excelente y bien ubicados pueden permitir un ingreso para la subsistencia del núcleo familiar. De los minifundios privados y de los ejidos sin tierras suficientes o aptas para el cultivo proviene la población más numerosa que abandona el campo.

El movimiento migratorio ha facilitado —también al margen de la ley— la concentración de minifundios y de parcelas ejidales. Además de la ocupación ilegal de las parcelas por la vía violenta, los caciques rurales también practican el arrendamiento y la aparcería convirtiendo en peones a sus antiguos compañeros de clase.

En la etapa de la crisis, muy larga, por cierto, los pequeños propietarios y los neolatifundistas pudieron sortear los cambios de la demanda y adecuar la estructura de la oferta, capitalizando en su favor los avances técnicos y los beneficios del crédito, del seguro y de los precios de garantía.

La transferencia de recursos financieros llevada al cabo por la vía de las inversiones públicas, los servicios al campo y los subsidios llegaron a significar, en 1976, una cuantía equivalente al valor total de la producción agrícola. Pero esto no fue suficiente para mejorar las condiciones de vida de los campesinos. La población rural, la formada por ejidatarios y minifundistas, subsiste en condiciones miserables, que sólo se soportan gracias a la permanencia de la vida comunal.

### La nueva reforma agraria

La nueva reforma agraria propone, entre otras cuestiones, tres cambios por demás significativos:

1. La seguridad en el régimen de la tenencia de la tierra.
2. La participación de sociedades en la producción del campo; y
3. La libertad al ejidatario para disponer de su patrimonio parcelario.

La seguridad en el régimen de la tenencia de la tierra es fundamental para impulsar el aprovechamiento de superficies muy considerables que se dejan de cultivar por el desconocimiento que se tiene acerca del legítimo propietario de las tierras. Este fenómeno se agudizó con la sobreposición de derechos y la indefinición de los deslindes agrarios.

Los beneficios de esta acción habrán de alcanzarse en la medida que las autoridades agrarias pueden disponer de elementos técnicos y de recursos financieros para llevar al cabo las tareas indispensables que permitan definir los legítimos propietarios y las extensiones que les corresponden.

La participación de las sociedades puede ser un medio apropiado para configurar unidades de producción de alta capacidad técnica y económica, que permita avanzar más de prisa en la modernización del campo y en la competitividad internacional de los productores.

La participación vendrá a formalizar modos de asociación que desde hace muchos años se observan y practican en el campo mexicano.

La integración de varias sociedades en un mismo proyecto permitirá superar los obstáculos que se observan para el aprovechamiento correcto de los bosques y de los agostaderos, así como de otros recursos naturales, no por fuerza susceptibles de aprovechamiento agrícola.

La libertad del ejidatario para disponer de su patrimonio parcelario ejidal tiene, en primer lugar, aspectos positivos: reconoce, de hecho, las limitaciones sufridas por los ejidatarios que le llevaron al arrendamiento de su parcela por vías extralegales. Hoy puede hacerlo con apoyo legal.

Además, aunque con ciertas limitantes, podrá vender su parcela. Muchos ejidatarios seguramente no lo harán, ni quieran venderla. Pero otros, ya desarraigados de su terruño y de su comunidad, tendrán oportunidad de conseguir un ingreso adicional y no van a dejar perderla.

La historia reciente del desarrollo de la agricultura muestra, sin embargo, que los empresarios del campo no buscan tener la propiedad de la tierra, pero sí asegurar la propiedad y la libertad para el manejo de los productos de la tierra. A este respecto, las compras "al tiempo" y el arrendamiento de huertas y plantaciones ha permitido el manejo de la oferta por unos cuantos interme-

diarios, que operan en el mercado central, y el manejo de cosechas importantes de verduras, frutas y oleaginosas por firmas comerciales nacionales y extranjeras.

Las nuevas formas de organización pueden ser muy positivas, si contribuyen a quebrantar el poder de los grandes intermediarios, cuya participación ha frenado la capitalización del campo, y ha perpetuado la estructura del poder caciquil con una enorme desigualdad en el reparto de los frutos de la tierra.

Los riesgos en el arrendamiento y en la venta de las parcelas estriban en que podrían agravar la pobreza y la desocupación en el campo, ya que su manejo inapropiado fortalecería el peso de los líderes locales en detrimento de la vida comunitaria.

En suma: la reforma responde a los cambios que han ocurrido en el proceso del desarrollo agrícola del país.

Por su naturaleza, el desarrollo del campo ha sido desigual y ha dado lugar a una grave y muy seria injusticia social.

De ahí la urgencia de procurar el verdadero desarrollo rural integral, que permita incorporar a los grupos comunitarios y al campesino a un esquema de desarrollo económico que sea capaz de mejorar efectivamente sus condiciones de vida.