

## ÍNDICE

Diseño de portada: Plaza y Valdés S.A. de C.V.

Ilustración de portada: Georgina Portillo García

Primera edición: agosto de 1996

### EL ACCESO A LOS RECURSOS NATURALES Y EL DESAROLLO SUSTENTABLE

© Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco  
© Universidad Nacional Autónoma de México  
© Instituto Nacional de Antropología e Historia  
© Plaza y Valdés S.A. de C.V.

Derechos exclusivos de edición para todos  
los países de habla española. Prohibida la reproducción  
parcial o total por cualquier medio, sin autorización  
escrita de los editores.

Editado en México por Plaza y Valdés Editores  
Manuel María Contreras No. 73, Col. San Rafael  
México D.F. Tel. 705-00-30 C.P. 06470

ISBN 968-856-427-3 Obra completa  
ISBN 968-856-437-0 Volúmen III

### HECHO EN MEXICO

Esta primera edición es una coedición  
entre la UAM-Azcapotzalco; la UNAM,  
Instituto de investigaciones sociales; el  
INAH y la editorial Plaza y Valdés S.A. de C.V.

Introducción general 9

### PRIMERA PARTE: EL ACCESO A LOS RECURSOS NATURALES Y LA NUEVA LEY AGRARIA

Introducción de la primera parte  
El agro en México: un futuro incierto  
después de las Reformas 21  
*Horacio Mackinlay*

La tierra es mercancía... y mucho más. El mercado  
de tierras ejidales en Veracruz 41  
*Odile Hoffmann*

Productores y tierra en diez distritos de riego 81  
*Ma. Luisa Torregrosa*  
*Sergio Villena*

Las reformas a la legislación y a la política crediticia  
relativas al medio rural 117  
*Horacio Mackinlay*  
*Juan de la Fuente*

La nueva política hidroagrícola <i>Sergio Vargas Velázquez</i>	149	El ordenamiento ecológico como un instrumento para el desarrollo rural sustentable: un estudio de caso en Alcozauca, Guerrero. <i>Carlos Toledo Manzur</i>	281
¿Nos irá mejor?... El caso de la asociación mercantil del Proyecto Huites, Canal Fuerte-Mayo de Sonora <i>Sonia Dávila Poblete</i>	169	Sistemas de policultivo: una alternativa a la crisis del café en Veracruz, México. <i>Salvador Díaz Cárdenas</i> <i>Juan Ramón Pérez Pérez</i> <i>Benigno Rodríguez Padrón</i> <i>Ateógenes L. Licona Vargas</i> <i>Esteban Escamilla Prado</i>	307
¿Hacia dónde escurre el agua? Actores y prácticas sociales en el proceso de transferencia del distrito de riego 097 Lázaro Cárdenas (región de la Tierra Caliente, Michoacán) <i>Luz Nereida Pérez Prado</i>	191	Para aumentar la sustentabilidad de los sistemas de agricultura migratoria con leguminosas de cobertura: consideraciones socioeconómicas <i>Daniel Buckles</i>	323
<b>SEGUNDA PARTE: EL DESARROLLO SUSTENTABLE: ASPECTOS TEÓRICOS Y EXPERIENCIAS CAMPESINAS</b>		La política de aprovechamiento forestal en México. Liberalismo, comunidades y conservación de bosques <i>Gonzalo Chapela</i>	341
Introducción de la segunda parte El desarrollo sustentable: aspectos teóricos y experiencias campesinas <i>Eckart Boege</i>	213	Los recursos forestales de Guerrero, su aprovechamiento social y la apertura comercial. El caso del ejido El Balcón <i>Tomás Bustamante Álvarez</i>	367
El desarrollo sustentable y la producción campesina e indígena: una aproximación agroecológica <i>Eckart Boege</i>	231	Política forestal y conservación de las selvas húmedas en México: el caso de la Chinantla baja <i>Salvador Anta F.</i> <i>Ricardo María Garibay V.</i> <i>Jorge López Paniagua</i>	385
El desarrollo sustentable: ¿Una opción para mejorar la calidad de vida de los campesinos? <i>Miriam Alfie</i> <i>Yolanda Castañeda</i> <i>Michelle Chauvet</i> <i>Yolanda Massieu</i>	261		

## **INTRODUCCIÓN DE LA PRIMERA PARTE**

### **EL AGRO EN MEXICO: UN FUTURO INCIERTO DESPUÉS DE LAS REFORMAS**

Horacio Mackinlay\*

Una vez que la Constitución de 1917 estableció los dos principios fundamentales de la reforma agraria mexicana, a saber, la garantía social del derecho de los campesinos a la tierra y la obligación del Estado de proceder al fraccionamiento de los latifundios, se inició un largo y tortuoso proceso redistributivo, plagado de virajes y contradicciones, que concluyó el 6 de enero de 1992, cuando entraron en vigor las reformas al artículo 27 constitucional. Esos dos principios, formulados por primera vez en la ley agraria del 6 de enero de 1915, emitida por la fracción carrancista con el propósito de ganar el apoyo de los campesinos atraídos por los planteamientos agraristas de Villa y de Zapata, estaban plasmados en términos sumamente generales: dejaban a las futuras leyes reglamentarias tanto las definiciones de cómo

---

\* Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México.

llevarlos a la práctica, como las características del estatuto jurídico de las tierras distribuidas y de las modalidades de organización que prevalecerían en los núcleos agrarios beneficiados por el reparto.

Habría que esperar 17 años, hasta la promulgación del Código agrario de 1934, para que quedara conformado el primer marco jurídico consistente, relativo a la propiedad social. Tal tardanza se explica por las reticencias de los gobiernos posrevolucionarios anteriores al de Cárdenas para cumplir cabalmente el mandato constitucional. En una perspectiva histórica más amplia, se puede afirmar que la reforma agraria estuvo caracterizada por notorios virajes en las políticas agrarias, agropecuarias y financieras, graves deficiencias en su aplicación práctica y toda una serie de medidas que desvirtuaron sus propósitos y obstaculizaron su realización desde sus inicios hasta su conclusión, a principios de 1992.

De hecho, entre 1917 y 1934 se protegió jurídicamente la integridad de los latifundios productivos. El reparto ejidal fue visto como una concesión política sin relevancia económica: se trataba de terrenos marginales de las haciendas, con reducidas unidades de dotación por ejidatario, concebidos como un espacio de subsistencia complementaria al jornal para las épocas de poca oferta de empleo en las actividades agrícolas asalariadas. Las mejores tierras, particularmente las que se abrían al cultivo en los nuevos distritos de riego, fueron otorgadas en forma de propiedad privada a productores medios y grandes, con la idea de imitar el modelo *farmer* estadounidense.

A principios de la década de los veinte Álvaro Obregón dejó a sus aliados "agraristas", agrupados en la Comisión Nacional Agraria, las decisiones principales en cuanto a la organización interna de los primeros ejidos: se definió que los terrenos agrícolas laborables, al igual que los de uso común (bosques, pastos y montes) serían explotados en forma

colectiva por el conjunto de los ejidatarios. Este impulso colectivista inicial pronto fue contrarrestado por la Ley de Patrimonio Parcelario Ejidal de 1925, promulgada bajo el gobierno de Plutarco Elías Calles y diseñada con el propósito de convertir al ejido en un paso previo hacia la formación de la pequeña propiedad privada.

Esta ley determinó que las tierras de cultivo debían ser parceladas y trabajadas en forma individual, aunque mantuvo el aprovechamiento comunal de los terrenos de uso común. Por otra parte, estableció el carácter inalienable e imprescriptible de las superficies reguladas por el régimen de propiedad social, pues no podían ser objeto de ninguna operación de compraventa, hipoteca, gravamen, etcétera, con el fin de prevenir que los campesinos las perdiesen debido a su frágil condición económica. Desde entonces se generó una situación contradictoria que impidió una adecuada integración social y productiva de los ejidos y comunidades, ya que no se adoptó ni un enfoque cooperativista ni uno individualista sino una modalidad de organización intermedia donde lo colectivo prevalecería principalmente con la función de establecer mecanismos de control político y lo individual sobre todo en el terreno productivo.

El primer intento de finalizar el reparto agrario a principios de los treinta no solamente no se concretó sino que, en 1931, se abolió el derecho de amparo contra la afectación agraria. Las luchas agraristas de la época, entre las que destacan las protagonizadas por estas ligas agrarias y sindicatos campesinos en varios estados de la república, entre otros factores, influyeron de manera importante para que en el Código agrario de 1934 se abriera todavía más la compuerta del reparto, con el reconocimiento del derecho a los peones acasillados para solicitar tierras, antes limitado a los pueblos libres asentados fuera de los perímetros de las haciendas. En los albores del cardenismo, la

vía ejidal, basada en el acceso a la tierra a través de los procedimientos de dotación, ampliación de ejidos y restitución a las comunidades de las superficies de las que hubiesen sido despojadas, empezó a predominar sobre la vía privada, fundamentada en la enajenación de terrenos nacionales y baldíos y en la colonización de nuevas tierras abiertas al cultivo.

El gobierno de Lázaro Cárdenas destruyó el latifundismo tradicional distribuyendo importantes superficies irrigadas y de buen temporal y edificó toda una infraestructura institucional de apoyo a la economía campesina, brindando prioridad a la organización colectiva de los núcleos agrarios. Por primera vez los integrantes del sector social, ejidatarios, comuneros y "auténticos" pequeños propietarios, se convirtieron en los sujetos preferentes de atención de las dependencias gubernamentales.<sup>1</sup> El Código agrario de 1940 reglamentó el procedimiento de reconocimiento y titulación de bienes comunales, el cual facilitaría años después la confirmación de los derechos de numerosas comunidades indígenas sobre sus tierras. En este código también se redujeron todavía más los límites de la propiedad privada agrícola, con lo que se sentaron las bases para que continuara el reparto de los latifundios.<sup>2</sup>

Sin embargo, en sus últimos años la administración cardenista, apremiada por la necesidad de neutralizar la creciente oposición de los empresarios agrícolas y establecer alianzas con los ganaderos para hacer frente a la ofensiva de la derecha, otorgó

<sup>1</sup> En el lenguaje oficial comúnmente empleado, los integrantes del sector social son ejidatarios, comuneros y auténticos pequeños propietarios, para diferenciar los últimos de los grandes pequeños propietarios. Sin embargo, cuando se habla de "propiedad social", únicamente se hace referencia al régimen de tenencia ejidal y comunal.

<sup>2</sup> Los límites básicos de la pequeña propiedad pasaron de 150 hectáreas de riego y 300 de buen temporal a 100 y 200 hectáreas, respectivamente, y quedaron entre 150 y 300 hectáreas para plantaciones y otros tipos de tierras. Con algunas variaciones, estos límites prevalecen hasta la época actual.

un buen número de concesiones ganaderas y certificados de inafectabilidad, tanto agrícolas como ganaderos, los últimos encaminados a brindar a los propietarios privados seguridad jurídica en la tenencia de la tierra. En sexenios posteriores las dependencias agrarias extenderían en forma masiva este tipo de certificados, los cuales, además de ser redundantes desde el punto de vista jurídico —ya que en teoría solamente se podían otorgar para propiedades cuyas dimensiones estuviesen apegadas a derecho—, añadieron complicaciones burocráticas y propiciaron una nueva modalidad de corrupción, entre otras tantas que proliferaron, en torno a la declaratoria de inafectabilidad de predios amenazados por el reparto agrario.

Durante el periodo de la contrarreforma agraria (1940-1958) se intentó destruir toda traza de colectivismo cardenista con el Decreto de Parcelización Ejidal de 1940 y la modificación de la política agraria para entregar las mejores tierras a agricultores medianos y grandes de acuerdo con una modalidad cercana a la propiedad privada (el régimen de las colonias agrícolas y ganaderas). Asimismo, se expidieron una serie de disposiciones que restringieron las facultades de los ejidos para acceder a los recursos financieros y obligaron a sus integrantes a formar pequeños grupos como condición para ser sujetos de crédito. Se retomó la tendencia individualizadora en el ámbito productivo, aunque los órganos colectivos fueron preservados, con atribuciones restringidas, y mediante ellos se seguiría ejerciendo una fuerte intervención estatal cada vez más marcada por consideraciones de índole política.

Las reformas alemanistas de diciembre de 1946 restablecieron el derecho de amparo contra la afectación, devolviendo a los propietarios privados la posibilidad de recurrir al poder judicial para retrasar años e incluso décadas, y en muchos casos impedir en forma definitiva la ejecución de las resoluciones presidenciales. En esa época también se definieron los límites vigentes para la propiedad ganadera (la superficie necesaria

para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor), con lo que se consolidó la política de privilegio y excepción que caracteriza a la ganadería hasta nuestros días.

Quizás la característica más importante de la política económica poscardenista que concierne al agro, como se ha dicho en reiteradas ocasiones, fue la de subordinar su desarrollo al del sector urbano-industrial, asignándole la función de proveer alimentos y materias primas de origen agropecuario y forestal a bajo costo en apoyo de las actividades secundarias y terciarias de la economía. El progresivo estancamiento de los precios de garantía de los granos básicos —y su posterior congelamiento durante el “desarrollo estabilizador” (1959-1970)—, sumado a la tendencia a la baja de la inversión pública para desarrollo rural registrada a partir de esa época, castigaron severamente a la economía campesina.<sup>3</sup> Estas políticas estuvieron acompañadas de una serie de estímulos compensatorios (créditos e insumos baratos, inversión pública en investigación y asistencia técnica, etcétera) dirigidos principalmente a los productores dotados con los mejores recursos, infraestructura y tecnología. Los campesinos, con dificultades para tener acceso a los subsidios, y sin poder obtener precios redituables para sus productos en el mercado, conocieron un progresivo proceso de deterioro de sus condiciones productivas.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Retomando la concepción de la CEPAL (Economía campesina y agricultura empresarial, México, Siglo xxi, 1982), por campesinos entendemos los productores rurales que, aun cuando no se rigen bajo criterios de rentabilidad capitalista, no se retiran del mercado sino que se mantienen en la producción debido a que su lógica productiva se basa en la reproducción de la unidad económica familiar, independientemente de la forma jurídica de su tenencia de la tierra (social o privada). En este sentido, algunos productores cuyo régimen de tenencia es ejidal (aunque proporcionalmente no sean muchos), junto con los medianos y grandes propietarios privados, son empresarios. Los pequeños propietarios minifundistas y la mayoría de los ejidatarios y comuneros por lo general son campesinos.

<sup>4</sup> Como plantea Kenneth Shwedel, se estableció una política contradictoria entre “altos niveles de subsidios y transferencias negativas”, consistente en compensar la depresión de los precios agropecuarios con elevados subsidios, lo cual generó una serie de distorsiones en la economía y la situación desfavorable

Una nueva irrupción del movimiento campesino a fines de los cincuenta y principios de los sesenta obligó a hacer algunas concesiones. Con Adolfo López Mateos adquirieron relativa importancia las instituciones estatales de fomento dirigidas al sector social rural, se derogó la impopular ley de colonización y se encauzó el reparto de tierras nacionales y la política de colonización por la vía ejidal. Gustavo Díaz Ordaz, por su parte, distribuyó tierras marginales en forma masiva y anárquica, su-puestamente con el propósito de entregar toda la tierra susceptible de ser afectada para terminar de una vez por todas con la distribución de tierras. Junto con Calles y posteriormente López Portillo en los setenta, Díaz Ordaz integraría la lista de los presidentes que manifestaron su intención de concluir el reparto, sin poder finalmente llevarlo a la práctica.

El reparto con fines populistas, o como resultado del lento e ineficiente cumplimiento de los trámites burocráticos, no hizo más que magnificar el problema de las mediciones deficientemente realizadas, linderos sobrepuestos y resoluciones presidenciales imposibles de ser ejecutadas, generando serios problemas que requerirían la creación de diversos programas de regularización de la tenencia rural o urbana en los siguientes decenios. Estos programas en algo avanzaron pero no pudieron cumplir su propósito debido a la complejidad de su tarea y a los desajustes que cotidianamente se generaban en otras instancias de la administración pública.

Las tomas de tierras y las luchas por créditos, precios, adecuadas condiciones de abasto y comercialización y otras demandas económicas y políticas que empezaron a proliferar desde principios de los setenta, combinadas con el renovado proyecto

para los precios de los productos agropecuarios que prevalece en la actualidad. (“El TLC y el cambio estructural en el campo”, en Alejandro Encinas, Juan de la Fuente y Horacio Mackinlay (coord.), La disputa por los mercados. TLC y sector agropecuario. México, Diana/Cámara de Diputados, 1992, p. 46).

colectivizador registrado durante el echeverrismo, configuran el marco en el que se promulgó una nueva legislación —cuyos ordenamientos más importantes fueron la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 y la Ley General de Crédito Rural de 1976—, en la que el sujeto social prioritario volvió a ser el campesinado del sector social, lugar que había perdido desde el cardenismo. Los ejidos, comunidades y asociaciones de campesinos de bajos recursos nuevamente se convirtieron, jurídicamente hablando, en los destinatarios principales de la atención gubernamental, hacia los que se debían dirigir “en forma prioritaria” los servicios de apoyo y estímulos a la producción.

Uno de los motivos que explican el fracaso de este último intento de brindar una posición más protagónica al sector social fue el enfoque sumamente estatista que inhibió el desarrollo de modalidades de organización productivas y sociales autónomas, además de que, considerando los rezagos acumulados, los apoyos finalmente resultaron insuficientes y fueron brindados en forma no menos ineficiente que en el pasado. Como resultado, no se logró revitalizar en forma sostenida la economía campesina, aunque sí crear un gigantesco sistema clientelar, basado inicialmente en los “aparatos políticos” tradicionales estructurados en torno al reparto agrario, con la posterior intervención de los numerosos “aparatos económicos” relacionados con la distribución de recursos financieros y de fomento. El número de dependencias públicas de desarrollo rural creció significativamente durante la época de la bonanza petrolera de fines del decenio.

Sin reformarse la ley, entre 1976 y 1982, durante los gobiernos de José López Portillo y Miguel de la Madrid, los supuestos sujetos prioritarios conocieron una profundización de sus niveles de descapitalización, retroceso productivo y marginalidad social, mientras que los que estaban en segundo orden de prioridad —basándose en el supuesto teórico de que no requerían

tanto del apoyo gubernamental—, es decir, los empresarios agrícolas y ganaderos, continuaron concentrando la mayor parte de los subsidios, inversiones en infraestructura y recursos financieros diversos canalizados al agro. Con el breve paréntesis del Sistema Alimentario Mexicano, de 1979 a 1981, programa dirigido sobre todo a los productores medianos y grandes capaces de responder con celeridad a los estímulos brindados, la crisis agrícola obligó a importar impresionantes montos de granos básicos para cubrir el consumo interno durante la década de los ochenta. La reforma agraria fue puesta nuevamente en el banquillo de los acusados.<sup>5</sup>

El repaso de algunas características de la historia de la reforma agraria realizado en el marco de esta introducción es para sostener que la contrarreforma no fue un proceso que se circunscribiera al periodo 1940-1959; se trató de un proceso siempre presente que, aunque no la eliminara como tal, la condicionó y restringió de tal forma que terminó por nulificar su vertiente justicialista. La “vía campesina” coexistió durante muchos años en forma subordinada con la “vía empresarial”. Con las reformas salinistas se pretendió poner fin a la primera para emprender sin veleidades populistas la segunda. En una perspectiva histórica, estas reformas representan el desenlace<sup>6</sup> bastante lógico de una constante tensión entre dos vías con lógicas productivas y racionalidades distintas que finalmente se resolvió con

<sup>5</sup> Para un análisis más detallado de las diversas etapas por las que transcurrió la reforma agraria mexicana, véase Horacio Mackinlay, “La política de reparto agrario (1917-1990) y las modificaciones al artículo 27 constitucional”, en *Procesos rurales y urbanos en el México actual*, Departamento de Sociología, UAM-Iztapalapa, 1991.

<sup>6</sup> Este desenlace es lógico en el sentido de que fue resultado de la correlación de fuerzas políticas, pero no significa necesariamente que fuera inevitable ni mucho menos deseable, ya que había diversas alternativas y variantes para modificar las leyes agrarias. Tampoco implica que en el futuro no se pueda retomar, como estrategia estatal, la vía campesina, pero éste es otro tema que rebasa con mucho el alcance de esta introducción. Para un resumen de las

la disolución del reducto legal que mitigaba la difícil situación de los productores campesinos.

El argumento esgrimido por el gobierno para terminar el reparto agrario, en el sentido de que algún día se tenía que llegar a una situación en la que físicamente no habría más tierra que repartir, es endeble, toda vez que siempre existe la posibilidad de entregar a los campesinos solicitantes los excedentes que inevitablemente se generan, sobre todo si se pretende realmente combatir la concentración de tierras. Ciertamente, con el paso del tiempo, la superficie repartible disminuye, impidiendo satisfacer las necesidades de amplios grupos de la población rural y mucho menos realizar repartos masivos. No obstante, el hecho de que los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios minifundistas por lo general hayan recibido reducidas superficies no siempre de vocación agrícola, no se debe tanto a que no hubiera tierras adecuadas sino a que se hizo lo posible por mantenerlas al margen del reparto, generando una presión sobre suelos no aptos para la agricultura, muchas veces en detrimento de los bosques, selvas y diversos recursos naturales del país.<sup>7</sup>

Aunque las estadísticas oficiales no permiten corroborar la existencia de latifundios, sí se puede afirmar, en términos generales, que la estructura agraria está caracterizada por la presencia de miles de pequeñas parcelas ejidales y privadas en las

objeciones y propuestas que se plantearon en el debate nacional con motivo de las reformas, véase Horacio Mackinlay, "Las reformas a la legislación agraria. El fin de la reforma agraria y la privatización del ejido", *Polis* 93, Anuario de Sociología, Departamento de Sociología, UAM-iztapatlapa, 1993.

<sup>7</sup> Según el último censo agropecuario, los ejidos y comunidades poseen 58.3% de la superficie agropecuaria, pero 60.9% está constituida por "pastos naturales, agostadero o enmontada"; 15.1% es boscosa o selvática; y 2.0% tiene otro uso (construcciones, arenales y cuerpos de agua). Solamente 22% está catalogada como de uso agrícola, "sembrada con cultivos anuales, perennes o en descanso" (VII Censo agropecuario 1991. Panorama agropecuario, México, INEGI, 1994, pp. 7 y 73).

tierras menos fértiles que colindan con importantes concentraciones ejidales, pero sobre todo privadas, en las mejores tierras agrícolas y ganaderas, un número indeterminado de las cuales rebasaba, por lo menos antes de las reformas de 1992, los límites legalmente permitidos. Estas reformas se llevaron a cabo, no por que no se pudiera seguir redistribuyendo la propiedad agraria sino, entre otros propósitos, para legalizar los numerosos "latifundios simulados" que existen en el país, permitir la compactación de superficies con perspectivas comerciales a través de sociedades mercantiles que pueden abarcar hasta 25 veces los límites de la propiedad individual y modificar el régimen que regía a la propiedad social para incorporar sus tierras y recursos naturales a la lógica del mercado.

Los principales cambios legales y la orientación general de las políticas agrarias, agrícolas y de organización durante el salinismo se enfocan, desde diversas perspectivas, en los artículos de Horacio Mackinlay y Juan de la Fuente, Sergio Vargas, Sonia Dávila y Luz Nereida Pérez Prado, donde se analizan las modificaciones a las leyes en el contexto de los procesos de desregulación económica, apertura comercial e integración mundial de las economías, esbozando algunas de las posibles repercusiones que el liberalismo económico podría tener en relación con el establecimiento de un mercado de tierras y reglas fundamentalmente mercantiles en sustitución de los criterios sociales de antaño. Estos artículos abordan, entre otros temas, la nueva política de adquisición, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales, que está significando grandes cambios económicos, políticos y sociales en los distritos de riego del país.

La principal justificación para reformar la legislación agraria fue la necesidad de adecuar la ley a las tendencias presentes en el campo mexicano, de acuerdo con la lectura de la situación que hicieron los encargados de formular las reformas de 1992. Se consideró conveniente, como una de las medidas principales,



legalizar el arrendamiento y la venta de parcelas ejidales, prácticas antes proscritas pero cada vez más extendidas, que se explican sobre todo por la creciente dificultad que encuentran los pequeños productores para mantenerse en la actividad agropecuaria. Aunque en la mayoría de las situaciones los traspasos de tierras ejidales se dieron bajo diversas modalidades de arrendamiento, en muchos casos se registraron transacciones que implicaron una venta disfrazada de la propiedad.

Tales aspectos están considerados en dos artículos cuyos trabajos de campo fueron realizados en 1992, cuando la nueva legislación apenas había sido aprobada, pero que analizan procesos que tuvieron lugar mucho antes de su entrada en vigencia. Se trata de investigaciones que se refieren fundamentalmente a la situación que prevalecía durante la época de la reforma agraria. Sergio Villena y María Luisa Torregrosa estudian los elevados niveles de concentración de los recursos productivos en diez distritos de riego, basándose en la renta, la “cesión en administración” y, en menor escala, la mediería. Los autores concluyen que existía, cuando el trabajo de campo fue realizado, una situación de conformación de “latifundios operantes” en todos los distritos de riego observados, con la relativa excepción de uno de ellos, aunque este proceso de concentración por lo general no implicaba la pérdida del derecho de propiedad (social o privado) de la tierra, debido a las barreras que imponía la anterior legislación.

Odile Hoffmann, por su parte, presenta dos casos de estudio donde las colectividades de ejidatarios realizaron sus respectivas interpretaciones de la Ley Federal de Reforma Agraria —de acuerdo con una dinámica marcada por factores internos y por la intervención de agentes externos— para reglamentar los intercambios de tierras y derechos ejidales en forma temporal (arrendamiento, aparcería y préstamos de tierras) o definitiva (sucesiones preferentes y traslado de derechos). Esta colaboración aporta

interesantes elementos para comprender la dinámica del mercado de tierras ejidales, tanto en una perspectiva histórica como en el contexto de las actuales reformas al régimen de tenencia.

La posibilidad, abierta por la nueva ley agraria, de realizar prácticamente todo tipo de transacciones mercantiles de tierras ejidales, con todo y que se trate de la legalización de una serie de prácticas ampliamente difundidas, sigue siendo sumamente cuestionable. Es probable que la anterior legislación haya sido muy poco flexible al respecto, particularmente en lo que toca a intercambios campesinos en pequeña escala y por conveniencia mutua que no necesariamente involucraban poderosos agentes externos, algunos de los cuales entran en la categoría de “intercambios horizontales”, analizados por Odile Hoffmann. No obstante, el espíritu de la ley se basaba en la idea de asegurar que las superficies ejidales y comunales no pudieran caer en otras manos que no fueran las de los campesinos beneficiados por la reforma agraria. La ley seguramente tenía múltiples deficiencias, pero fue sobre todo la falta de interés en perfeccionarla y su pésima aplicación lo que generó el sinnúmero de inercias y problemas, ampliamente documentados, que sirvieron de pretexto para privatizar la propiedad social, sobre la que recayeron todas las culpas de los problemas del agro.

Uno de los temas recurrentes en las colaboraciones de la primera parte de este volumen es la diferencia que marcan los autores entre lo que representa ceder el control de la tierra en forma temporal, a través del arrendamiento, hipotecas o asociaciones con inversionistas, por ejemplo, y perderla en forma definitiva después de venderla. Las modalidades temporales señaladas tienen, a su vez, distintas implicaciones, puesto que los involucrados pueden percibir una renta, pagar una deuda o integrar una sociedad en la que, dependiendo de las condiciones que se establezcan, tendrán mayor o menor participación en la administración del proyecto pactado y en el reparto de las

utilidades. Las situaciones extremas pueden implicar la proletarización práctica de la parte campesina, la devolución de la tierra erosionada y la infraestructura obsoleta después de 10 o 15 años, como podría ser el caso de las "asociaciones en participación", o la cesión del usufructo por arrendamiento o amortización de una deuda hasta por 30 años, lapso máximo permitido en la ley agraria en el caso de tierras ejidales. Algunas transacciones mercantiles pueden eventualmente beneficiar a los campesinos, pero por regla general éstas suceden cuando no les quedan otras alternativas y en condiciones desventajosas para la parte que no tiene capital.

Si la privatización se hubiese dado en otro contexto, incluso podría ser defendible. El problema reside no tanto en la liberalización del régimen de propiedad al que se ha llegado, sino más bien en el hecho de que, después de 75 años de reforma agraria, la mayoría de los campesinos no está en condiciones de enfrentar una lógica implacable de mercado. A diferencia de otros países que conocieron procesos de reforma agraria que culminaron con la formación de una clase campesina próspera y un sector rural mejor integrado al conjunto de la economía, en México una nueva desamortización de los bienes ejidales y comunales (guardando la debida distancia con el siglo XIX) puede tener devastadoras consecuencias para una importante franja de la población, cuanto más que no se vislumbra un proceso de desarrollo suficientemente pujante de los demás sectores de la economía como para absorber un incremento de las tendencias migratorias provenientes del campo.

Las reformas salinistas plantean claramente lo que se espera de los campesinos en el modelo neoliberal: proporcionar fuerza de trabajo barata y someter a las reglas del mercado la tierra y los recursos naturales que poseen, bajo las formas mercantiles que se consideren convenientes: contratos de arrendamiento, mediería y aparcería, ventas, sociedades mercantiles, "asocia-

ciones en participación", etcétera. Por ello, otro aspecto nodal de la nueva legislación es que está formulada para promover nuevas figuras asociativas entre productores e inversionistas que aporten capital y tecnología, que permitan, de acuerdo con la visión modernizadora de los encargados de la política hacia el campo, "compactar" tierras para aplicar economías de escala basadas en el uso intensivo de insumos químicos y maquinaria agrícola, a fin de elevar la producción y la productividad. Hay, además, una apreciación explícita de la parte gubernamental en el sentido de que el campo alberga más gente de la que puede sostener y de que es necesario que la población económicamente activa sea proporcional a su participación en el producto interno bruto.

La reestructuración productiva que se comienza a impulsar está teniendo fuerte repercusión en los distritos de riego donde se encuentran las superficies irrigadas con mayor valor comercial del país. En estos distritos, en los que todavía predominan unidades campesinas a pesar de los procesos de concentración vistos (Villena y Terragrosa),<sup>8</sup> se formaron, desde la época de construcción de las obras de gran irrigación, espacios organizativos para la representación, resolución de conflictos y coordinación de los productores con las políticas gubernamentales. Estos espacios, en el marco de la política consistente en transferir a los particulares la administración del agua para riego, están siendo sustituidos por asociaciones civiles de usuarios en las que desaparece la mediación institucional y emergen con mayor fuerza las diferencias entre grupos sociales y producti-

<sup>8</sup> Los datos del último censo registran un total de 5.6 millones de hectáreas irrigadas distribuidas, según el tipo de tenencia, de la siguiente forma: alrededor de 50% es de propiedad ejidal, 45% privada y 5% mixta (tanto privada como ejidal) y la extensión promedio de las unidades de producción rurales con riego es de 4.8; 14.4 y 6.2 hectáreas en los respectivos tipos (VII Censo agropecuario 1991. Resultados generales, México, INEGI, 1994, pp. 64-65).

vos sumamente heterogéneos (Sergio Vargas). Al igual que en otras actividades, se registra una progresiva desaparición de muchas de las antiguas instituciones y formas de representación tradicionales, usualmente llamadas "corporativas", especializadas tanto en aspectos productivos como agrarios.<sup>9</sup>

El artículo de Sonia Dávila reseña uno de los primeros intentos por constituir una sociedad mercantil en los términos de las reformas a los diversos ordenamientos jurídicos reglamentarios del artículo 27 constitucional. De concretarse, se modificarían completamente las modalidades asociativas derivadas de las formas organizacionales tradicionales que prevalecen entre los usuarios, ejidatarios y pequeños propietarios de los distritos de riego. Los últimos se convertirían, en los hechos, según la autora, en jornaleros de las empresas a las que estarían asociados. Luz Nereida Pérez Prado, en otro estudio de caso, examina una transferencia de la red menor de los sistemas de riego en gran escala, con un enfoque desde la perspectiva de la acción social: aunque el proyecto fue iniciado "desde arriba", generó un proceso de resistencia y posterior negociación de los usuarios que dio lugar a una modificación del planteamiento inicial, resultado de las interacciones entre los diferentes actores sociales involucrados en el proceso.

Los intensos cambios que se están sucediendo en los distritos de riego pueden derivar en una concentración de la tierra y el agua aún mayor entre los agricultores empresariales con posibilidades de competir en una economía abierta y significar el despojo y la expulsión de un segmento considerable de pequeños productores. Los ritmos y tiempos de los procesos que se pueden desencadenar están sujetos, entre otros factores, a la

<sup>9</sup> Para un análisis de estos aspectos, véase Hubert Carton de Grammont, "Nuevos actores y formas de representación social", en Jean-François Prud'homme (coord.), *El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano*, México, ILET/Plaza y Valdés, 1995.

evolución general de la situación económica del campo y el interés que muestren los inversionistas en esta actividad. Sin embargo, aunque la tendencia general parece apuntar hacia una dirección que implica la pérdida temporal o definitiva, dependiendo de los casos, de la propiedad, y la proletarización de muchos pequeños productores —sobre todo en las tierras con mayor perspectiva comercial, aunque no se puede descartar un acaparamiento con fines especulativos en tierras de menor valía—, también se registran nuevos ensayos organizativos y asociativos que establecen una serie de reglas que limitan el poder de los grandes grupos empresariales, o bien, incluso, que permiten el desarrollo de alternativas campesinas en una situación en la que, si bien el Estado no las promueve, por los menos no les impone una serie de trabas burocráticas y corporativas, como sucedía anteriormente.

Un aspecto que llama la atención de los artículos que integran la presente publicación es que para analizar los procesos de cambio en un sexenio de profundas transformaciones, tanto económicas como legislativas, resultó necesario, con mayor o menor amplitud, reexaminar y revalorizar el pasado. Antes de las reformas, muchos analistas de la situación del campo pensaban que la agricultura empresarial, hegemónica desde mediados del presente siglo, había subordinado a la economía campesina tan férreamente a su lógica y necesidades productivas que, en lo esencial, la segunda era "funcional" a la primera. De estos análisis se podía derivar que no había necesidad de reformas tan radicales como las de 1992, sino a lo sumo introducir algunas correcciones. Por otra parte, a menudo se asumía que los resultados de la reforma agraria mexicana habían sido prácticamente nulos para la economía campesina, dada la profunda crisis por la que atraviesa desde mediados de los sesenta.

Empero, una vez confrontados con una "reforma del Estado" también sumamente radical que privatizó casi en su totalidad

las criticadas paraestatales que se desempeñaban en el sector, eliminó los insuficientes subsidios y las inoperantes regulaciones que asfixiaban sobre todo a los campesinos y procedió a una apertura comercial unilateral para muchos productos agropecuarios —todo ello sumado a la privatización de la propiedad social—, se empezó a repensar el papel del Estado en el desarrollo rural y a considerar que, mal que bien, los campesinos tienen aún mucho que perder, lo cual significa que algo habían ganado en la época de la reforma agraria, aunque no fuera ni cercanamente lo que se pretendía.

En efecto, aunque la orientación general arriba descrita es válida en el sentido de que se privilegió el desarrollo de la agricultura empresarial y se relegó a un segundo plano la economía campesina, habría que agregar que las condiciones económicas en las que se desenvolvían los diversos actores sociales en los tiempos del intervencionismo estatal eran muy diferentes a las que prevalecen después de la reforma neoliberal. Una economía protegida, con la presencia de numerosas empresas estatales y paraestatales proporcionando servicios y apoyos financieros en diversas ramas productivas, dotada de un sistema regulatorio de los precios de los productos básicos ejercido a través de los precios de garantía y la producción y distribución directa de cuantiosos productos alimenticios de consumo popular, con instituciones financieras y crediticias públicas de fomento y desarrollo, fue rápidamente desmantelada. Aun cuando funcionara basándose en importantes niveles de subsidios —como vimos, compensatorios de los bajos precios de los productos primarios—, apoyaba de manera significativa, con las prioridades comentadas, a los productores rurales.

Los antiguos aparatos estatales, agrarios y agrícolas, intervencionistas en lo económico y en lo político, cumplían en forma sumamente insatisfactoria los preceptos legales —los últimos, a su vez, eran muchas veces confusos y suficientemente

ambiguos como para dejar las decisiones importantes en manos de los funcionarios— pero estaban enmarcados en una concepción derivada del derecho social agrario que proporcionaba un cierto derrotero a su accionar, o por lo menos frenaba las excesivas desviaciones en relación con las normas estatuidas. La eminente función clientelar y de control político que ejercían los obligaba a no apartarse demasiado de, o a aplicar en forma parcial e incompleta, los fundamentos jurídicos; todo ello en medio de un complejo entramado de presiones provenientes de los grupos de poder regionales y locales, las distintas dependencias federales concernidas, los gobiernos estatales con sus propios intereses y lineamientos, las movilizaciones sociales, etcétera. El marco jurídico de la reforma agraria atenuaba considerablemente las desventajas económicas y estructurales de la economía campesina.

Las transformaciones estructurales propiciadas por el doble efecto de las reformas al régimen de tenencia de la tierra y por la “reforma del Estado” neoliberal pueden dar lugar a una situación muy diferente a la que prevaleció durante la época de la reforma agraria. En una situación de cambio histórico tan importante como la que se registra en el campo mexicano, resulta sumamente difícil hacer pronósticos sobre los posibles desenlaces económicos, políticos y sociales. Los artículos que conforman la primera parte de este libro no asumen una posición demasiado especulativa, pero aportan elementos que seguramente servirán para comprender lo que sucedió —o los procesos que se desencadenaron— durante el sexenio que emprendió las reformas agrícolas y agrarias más importantes desde 1917.