



Instituto Interamericano de  
Cooperación para la Agricultura

**LA LEGISLACIÓN Y LA POLÍTICA  
AGRARIA COMO FACTORES  
DEL CAMBIO SOCIAL.  
LA EXPERIENCIA DE MÉXICO**

**Cuaderno Técnico de Desarrollo Rural No. 30**

*Leopoldo Zorrilla Ornelas*

**Noviembre 2004**

La Legislación y la Política agraria como factores del cambio social. La Experiencia de México. / Leopoldo Zorrilla Ornelas - San José, C.R. : IICA, 2004.  
45 p. ; 28 cm. - (Cuadernos Técnico n° 30, Área de Desarrollo Rural Sostenible)

ISBN 92-9039-611-3

1. Legislación agraria - México 2. Política agraria - México  
3. Cambio social - México I. Zorrilla Ornelas, Leopoldo  
II. IICA II. Título III. Serie

AGRIS  
D50

DEWEY  
343.076

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. BREVE REPASO DE LA HISTORIA AGRARIA HASTA EL SIGLO XIX .....	5
3. LA REVOLUCIÓN Y LA REFORMA AGRARIA .....	9
4. LA POLÍTICA Y LAS LEYES POR FIN COINCIDEN CON LAS NECESIDADE.....	15
5. LA POLÍTICA Y LAS LEYES VUELVEN A DIVORCIARSE .....	19
6. EL PERÍODO DE LOS PALOS DE CIEGO .....	23
7. EL LLAMADO CAMBIO ESTRUCTURAL.....	27
8. A MANERA DE CONCLUSIÓN.....	35
BIBLIOGRAFÍA .....	37



**LA LEGISLACIÓN Y LA POLÍTICA AGRARIAS  
COMO FACTORES DEL CAMBIO SOCIAL.  
LA EXPERIENCIA DE MÉXICO<sup>1</sup>**

*Leopoldo Zorrilla Ornelas*

---

1 Ponencia presentada en el Seminario *Justicia Agraria y Ciudadanía* en São Luis, Maranhão, Brasil, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura Junio de 2003.



## CAPITULO

# 1

## Introducción

La ley y la política son los instrumentos que regulan la vida de las sociedades. La una sin la otra o, lo que es peor, la una en desacuerdo con la otra, ocasionan el estancamiento, la incertidumbre, el conflicto y, en definitiva, el fracaso de ambas en el cumplimiento de sus objetivos específicos, sean éstos los que fueren.

Tal contradicción o desacuerdo puede obedecer a múltiples causas. Por ejemplo, a que las leyes no estén bien hechas, es decir, que tengan errores evidentes de forma y de fondo que las vuelven oscuras, confusas, de difícil comprensión e interpretación. O también a que autoricen lo que otras leyes no permiten –y viceversa–, con lo que resultan inaplicables o recurribles ante los tribunales competentes.

En otros casos pueden no estar adaptadas a la realidad política concreta de la sociedad de que se trate, lo que permite que las autoridades responsables de aplicarlas simplemente se desentiendan. Es frecuente que esto suceda –en México, por lo menos– si una ley cualquiera fue aprobada y promulgada en un entorno político específico y después, al cambio sexenal del gobierno, las nuevas autoridades no continúan con la política del gobierno anterior y, sin derogarla, la envían, en la práctica, al almacén de las cosas inútiles. En buena medida eso sucedió con algunos capítulos de la Ley Federal de Reforma Agraria, desde 1977 hasta 1992; primero con la Ley de Fomento Agropecuario, desde 1982 hasta 1992, y luego con la Ley Agraria y el Decreto de

Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), desde 1995 en adelante. Es conveniente advertir que, salvo los dos años más recientes (desde 2001), la no aplicación de la normatividad ocurrió bajo gobiernos del mismo partido político, en lo que el novelista peruano-español Mario Vargas Llosa, con eficacia literaria y desconocimiento pleno de la realidad mexicana llamó “la dictadura perfecta”.

Sea cual fuere el caso –error jurídico o legislativo, o modificación del entorno político–, con frecuencia las leyes resultan inaplicables. Sin embargo, al mismo tiempo, las políticas que sí se aplican, al carecer del sustento jurídico que les dé legitimidad y permanencia, están destinadas a la ineficacia, pues los ciudadanos que se sientan afectados acudirán una y otra vez ante las instancias jurisdiccionales a defender sus derechos legales y, salvo que se trate de una dictadura real y no sólo “perfecta”, recibirán el apoyo de los tribunales.

De lo anterior podemos deducir que para regir y conducir la vida humana y social se requiere de buenas leyes, bien redactadas y que no se contrapongan con otras; pero también de políticas públicas que las apliquen de manera congruente y sistemática, y durante períodos largos. De otro modo no puede pensarse que las leyes y la política dirijan a la sociedad hacia transformaciones positivas, entendidas éstas como situaciones respetuosas de los derechos humanos y propiciadoras del desarrollo social con dignidad, equidad y democracia.

## CAPITULO

# 2

### Breve Repaso de la Historia Agraria hasta el Siglo XIX

**E**n México, la Reforma Agraria se inició formalmente el 6 de Enero de 1915, cuando el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, en su carácter de titular provisional del Poder Ejecutivo Federal, promulgó la ley que tenía por objeto restituirles sus tierras a los Pueblos que las hubieran perdido a causa de la aplicación de las leyes de Reforma (1856), de colonización (1863), y de compañías deslindadoras (1881 y 1895). En los casos en que no se pudiera probar documentalmente el despojo, los Pueblos obtendrían tierras para conformar ejidos mediante la dotación que les hiciera el Poder Ejecutivo, tomándolas mediante indemnización de las grandes propiedades cercanas a cada Pueblo.

Es necesario aclarar que cuando en la legislación agraria mexicana se habla de Pueblos –para lo cual en este texto se escribe con mayúscula– se está haciendo referencia a una larga historia de casi 500 años. En efecto, hablar de Pueblos significa hablar de localidades, de centros de población, grandes y pequeños, que desde antes de la llegada de los españoles tenían reconocimiento político y obligaciones jurídicas. La *Matrícula de Tributos* –un código del siglo XVI–, por ejemplo, detalla con rigor los montos en especie, en granos de cacao (que servían como moneda) y en trabajo que un Pueblo, una localidad habitada y reconocida políticamente, debía tributar anualmente al poder central, que en los 50 años previos a la conquista correspondió a Tenochtitlan.

Con astucia y habilidad —y también con la fuerza de las armas—, Hernán Cortés y sus sucesores en el poder, a nombre de la Corona española respetaron lo establecido y simplemente sustituyeron a Tenochtitlan en el papel de receptores de los viejos y los nuevos tributos que, convertidos en oro y plata, enviaron a su lejano rey. La Corona y sus representantes extendieron a México la encomienda y el repartimiento, que ya estaban implantados en las Antillas. Gracias a los estudios y escritos de Francisco de Vitoria y a la apasionada argumentación de Bartolomé de las Casas, la Corona fue más allá y emitió las famosas “Leyes de Indias” en las que, entre otras cosas, se estableció que a los Pueblos se les respetaran y en su caso se les restituyeran sus tierras de labor, pues de otro modo no podrían pagar los tributos que les correspondieran.

A lo largo de 300 años, las “Leyes de Indias” se fueron agregando y reformando, de tal modo que al final eran un amasijo contradictorio e inaplicable. Sin embargo, sí es perfectamente distinguible un común denominador: proteger a los desvalidos y explotados. Pero los españoles que cruzaron el Atlántico en todo este largo período fueron muy hábiles para encontrar las salvedades y excepciones que las propias leyes establecían, y dieron origen y renovado sustento al dicho popular de que “la ley rige pero no se cumple”. Contra las leyes o entre los resquicios de ellas, la gente del poder y del dinero procedió a despojar de sus tierras de manera sistemática y permanente a los Pueblos. Aunque, sin duda, las leyes frenaron, o al menos dificultaron, la voracidad hispánica, no es menos cierto que la realidad política tenía mucha más fuerza que la legislación Real, pues la aplicación de ésta correspondía a los geófagos. Por ello, en su célebre, *Ensayo Político sobre el Reino de la Nueva España*, Humboldt pudo referirse no sólo a la extensión de los grandes latifundios sino calificar a México como “el país de la desigualdad”, en el que un puñado de familias acumulaba más riquezas e ingresos anuales que las enormes masas de indios, mestizos y “castas”, que literalmente carecían de todo: tierra, casa, empleo, ingresos por cualquier concepto.

No es extraño que en el año 1810 en Hidalgo y en 1812 en Morelos, curas ligados al pueblo humilde, por conocer sus carencias y sufrimientos, en sus proclamas y escritos prohibieran la esclavitud y postularan la necesidad de restituir a los Pueblos las tierras que mediante las armas, y también con argucias legales, los españoles les habían arrebatado. El 5 de diciembre de 1810, en

Guadalajara, el cura Hidalgo dijo: *“Quienes ahora se quejan son aquellos que nos quitaron el pan, la libertad y la dignidad. Los que ahora claman al cielo son los que expolian al indio hasta extinguirlo, arrebatan sus tierras a los Pueblos, ... roban los fondos públicos. Sin embargo, hay dos cuestiones fundamentales que vamos a resolver antes que cualquier otra. Una es terminar con la esclavitud ... y la otra es la restitución de tierras para garantizar la sobrevivencia”*. La consumación de la independencia en 1821, llevada a cabo por los criollos para evitar que en México se pusiera en vigor la Constitución liberal de Cádiz de 1812, lo cual les quitaría algunos de sus privilegios, no modificó la situación colonial. En los decenios de 1820 y 1830 hubo diversas propuestas para atender lo que ahora llamaríamos problemática situación social, especialmente por parte de Lorenzo de Zavala y José María Luis Mora, pero la inestabilidad política impidió cualquier solución.

La revolución de Ayutla de 1854, cuyo propósito principal fue derrocar al multipresidente Antonio López de Santa Anna, encabezada por un viejo general insurgente —Don Juan N. Álvarez—, brindó la posibilidad de intentar un cambio que favoreciera a los pobres del campo, en ese momento casi todos indígenas. Las vueltas del tiempo, sin embargo, llevaron al poder a los liberales más avanzados, los radicales, los “puros”. En 1856, el Congreso aprobó la llamada Ley Lerdo, para desamortizar las tierras en manos de la Iglesia católica. En efecto, durante más de 300 años esta institución recibió tierras gracias a mercedes reales, así como donativos, legados y herencias de los ricos peninsulares que por ese medio trataban de hacerse perdonar sus pecados, entre ellos el haber despojado de sus tierras a los Pueblos. Buena parte de esas tierras la Iglesia las daba en arrendamiento, para obtener recursos con que sufragar sus gastos y financiar las misiones de apostolado.

Con el tiempo, la Iglesia llegó a constituirse en el principal propietario de tierras, la mayoría de las cuales estaba ociosa. Era tanta su riqueza y tanto su poder, que a fines del siglo XVIII el muy católico rey Carlos III decretó una reforma por la que se expropiaron muchas de las propiedades eclesiásticas, a fin de tener recursos para modernizar el país (España) y la administración central y colonial. Se consideraba, con razón, que las tierras en manos muertas, que la Iglesia no cultivaba ni daba en arrendamiento, eran un lastre, una rémora. Durante la larga guerra de independencia y en los decenios siguientes, por diversos caminos y con base en multitud de recursos, la Iglesia

católica de México reconstituyó buena parte de su patrimonio y siguió siendo el más importante propietario.

Con base en la Ley Lerdo el gobierno tomó posesión de muchos predios y edificios de la Iglesia, que puso a remate para obtener los recursos indispensables para sufragar sus gastos sin tener que acudir a nuevos impuestos –siempre impopulares– y créditos –siempre con tasas de interés usurarias–. Pero la Constitución de 1857 “perfeccionó” la Ley. Los liberales “puros” impulsaron una modificación tendiente a que ninguna “corporación” pudiera ser propietaria de inmuebles, salvo los estrictamente indispensables para cumplir sus propósitos. Y entre esas corporaciones figuraron no sólo la Iglesia, sino también los ayuntamientos de los municipios –que mediante el arrendamiento de sus tierras, llamadas “propios”, obtenían ingresos para financiar sus gastos– y las comunidades indígenas, los Pueblos que habían podido conservar parte de sus tierras a salvo de la rapiña hispana y latifundaria. Así, al establecer que la ley debería aplicarse parejo a todas las corporaciones, independientemente de sus características y fines, lo que en apariencia es un sano principio jurídico, los “puros” que dominaban el Congreso Constituyente dieron fundamento legal a la más inicua y desvergonzada expropiación, que se mantuvo vigente en los hechos hasta 1910.

La promulgación de la Constitución de 1857 ocasionó que las familias poderosas, agrupadas en el partido conservador, se levantaran en armas contra el gobierno legítimo de Benito Juárez, desencadenando una sangrienta Guerra de Tres Años, que dejó extenuados al país y al gobierno. Para agenciarse algunos recursos, en 1863 el gobierno de Juárez promulgó la Ley de Colonización y Terrenos Baldíos, que años después, cuando la invasión francesa ya había sido derrotada y el llamado emperador Maximiliano fusilado, ayudó aún más a los despojadores de tierras, quienes denunciaban como baldías y sujetas a colonización muchas tierras de comunidades indígenas en las que, a causa de la guerra y la invasión francesa, no se pudo aplicar oportunamente el artículo 27° de la Constitución de 1857. Por esa vía, mediante un pequeño pago al gobierno, los denunciantes pasaron a ser propietarios legales de más tierras, aumentando así el número y tamaño de los latifundios.

Finalmente, el gobierno de Porfirio Díaz promulgó en 1881 la Ley de Compañías Deslindadoras, por la que se autorizó a tales

empresas a denunciar terrenos baldíos, declararlos como nacionales – propiedad del Estado –, deslindarlos y medirlos, y a recibir por el pago de su trabajo la tercera parte de la superficie de que se tratara. De 1881 a 1908, en 28 años de aplicación de la ley, las compañías deslindaron poco más de 60 millones de hectáreas (600 mil kilómetros cuadrados), superficie 20% mayor a la de todo el Istmo Centroamericano, y también superior a las superficies sumadas de Paraguay y Uruguay. Como pago recibieron más de 20 millones de hectáreas –que ellas mismas escogieron–.

Esos tres ordenamientos jurídicos en materia agraria y de propiedad de la tierra, redactado uno al calor de la lucha ideológica –la Ley Lerdo y la Constitución–, otro en el esfuerzo por conseguir un mínimo de recursos para el gobierno –la Ley de Colonización de 1863– y el tercero con el pretexto de modernizar al país y ponerlo a tono con las potencias avanzadas –la Ley de Compañías Deslindadoras– llevaron a su punto más alto el despojo a las comunidades, y también la concentración de la tierra en unas cuantas manos. En 1910, sólo 8 431 grandes propietarios (0,2% del total de titulares de derechos sobre la tierra) poseían 113,8 millones de hectáreas, 87% de la superficie de tierras rústicas; 308 011 rancheros, pequeños propietarios y comuneros (99,8% de los titulares) tenían 17,2 millones de hectáreas, 13% de la superficie, y 3,3 millones de peones, aparceros y arrendatarios (91,6% de los trabajadores del campo) no tenía propiedad alguna.

En resumen, durante la época colonial, la supuesta bondad de las Leyes de Indias fue casi letra muerta, pues la fuerza política de los colonizadores era más fuerte que la de la Corona. El resultado fue contrario al propósito explícito de llevar la civilización –es decir, el progreso, el desarrollo– a los indígenas conquistados. Las leyes de Reforma y de modernización, por su parte, en buena medida aprobadas sin tener en cuenta las características históricas y sociales del país, causaron aún más pobreza y más concentración de la riqueza; en otras palabras, tampoco pudieron contribuir al desarrollo social, especialmente de los indígenas, casi todos habitantes del campo y viceversa.



## CAPITULO

# 3

## La Revolución y la Reforma Agraria

Como se mencionó, la Reforma Agraria se inició formalmente en 1915. Sin embargo, conviene tener en cuenta sus antecedentes, que de hecho estuvieron presentes desde 1521, año en que cayó Tenochtitlan ante las fuerzas comandadas por Cortés. En lo más cercano, debe recordarse que la Revolución Mexicana, que empezó como un movimiento casi exclusivamente político tendiente a impedir una nueva reelección de Porfirio Díaz, terminó desatando las fuerzas sociales reprimidas por siglos y modificando toda la estructura institucional, jurídica y política del país. Las transformaciones económicas y sociales vendrían más tarde —a veces muy tarde—, de manera lenta, con frecuencia en forma contradictoria e incluso con retrocesos.

El 20 de noviembre de 1910 Francisco I. Madero encabezó un levantamiento armado que en poco tiempo se apoderó de Ciudad Juárez, en la frontera con Estados Unidos, desde donde empezó a avanzar hacia el sur. De manera casi simultánea, en otras regiones también se registraron levantamientos armados y protestas populares, en especial en Sonora, Coahuila, San Luis Potosí, Veracruz, Puebla y Morelos. El viejo régimen y el viejo dictador comprendieron que había llegado el relevo, y en mayo de 1911 el recién reelecto Presidente se embarcó rumbo a Francia, país cuyo ejército había derrotado el 2 de abril de 1867 en Puebla, obligándolo a retirarse a Europa.

En el Plan de San Luis Potosí, elaborado por Madero para dar sustento a su llamado a la lucha armada, entre otras cosas se postuló la obligación de restituirles a los Pueblos las tierras que les habían sido arrebatadas ilegal e ilegítimamente. Empero, cuando Madero asumió la Presidencia de la República en noviembre de 1911, no supo ni pudo ni quiso cumplir esta promesa. Ante la negativa, Emiliano Zapata –habitante de un Pueblo del estado de Morelos que había perdido buena parte de sus tierras a manos de los españoles y los porfiristas– promulgó el Plan de Ayala y se levantó contra Madero. En su propuesta dio un paso adelante respecto del Plan de San Luis, pues además de la restitución estableció que los Pueblos que no pudieran demostrar documentalmente el despojo deberían recibir tierras en carácter de dotación ejidal<sup>2</sup>. En ambos casos los propietarios recibirían un pago por la expropiación de que fueran objeto. En pocos meses se hicieron públicos otros esquemas de solución del problema agrario, como la Ley Agraria de Francisco Villa y el Plan de Texcoco de Andrés Molina Enríquez, destacado intelectual y profundo conocedor de los problemas del agro mexicano.

Fue Venustiano Carranza quien, al frente de la fracción revolucionaria más numerosa, mejor integrada y en definitiva vencedora, promulgó la Ley del 6 enero, que lamentablemente casi no se aplicó. Aún así, esta Ley dio otro paso de avance respecto del Plan de Ayala, pues en las restituciones de tierra no se debería pagar compensación alguna a los propietarios espurios. En 1916, con el ejército villista derrotado y Zapata refugiado en las montañas del Sur, Carranza convocó a un Congreso Constituyente, que finalizó sus labores el 5 de febrero de 1917 con

---

2 Respecto del término “ejido” es preciso hacer una breve digresión. La palabra proviene del latín *exitus*, que significa fuera. En la España medieval se usaba para designar las tierras que estaban fuera del pueblo y que eran usadas en común por todos sus habitantes, es decir, que no tenían un dueño particular, sino que pertenecían al Pueblo, a todos. Esta institución se adaptó perfectamente a la realidad de los pueblos indígenas de México. En efecto, en el territorio que hoy es México aún no se conocía la propiedad particular, pero las tierras de los Pueblos tenían tres funciones principales: i) parcelas individuales que el jefe de familia tenía que cultivar personalmente año tras año, so pena de perderlas; ii) tierras de uso común –o de común repartimiento–, que se utilizaban libremente por todos los habitantes, y que coinciden en su concepción con el ejido español y iii) tierras que se explotaban de manera colectiva para pagar el tributo, mantener el culto a los dioses y atender las necesidades de la administración y el ejército. En las Leyes de Indias y en las miles de peticiones de los Pueblos a los reyes y virreyes, en multitud de ocasiones se menciona que se les habían quitado sus tierras de común repartimiento, es decir, sus “ejidos”.

la firma y promulgación de una nueva Carta Magna. En el Congreso, los debates y discusiones más encendidos se dieron en torno al Artículo 3º, relativo a la educación obligatoria, laica y gratuita; al artículo 27, sobre la propiedad original de la nación sobre toda la tierra y el subsuelo del país, que por medio del Estado puede establecer distintas formas y modalidades de propiedad, así como darlas en concesión de uso a los particulares, y al Artículo 123, que se refiere a los derechos de los trabajadores: duración de la jornada, salarios, vacaciones pagadas, servicio médico, vivienda, pensiones y posibilidad de hacer huelgas. En lo que atañe a la cuestión agraria, el Artículo 27º elevó a rango constitucional la Ley del 6 de enero de 1915.

A fin de aplicar la Constitución y la Ley, el gobierno estableció la Comisión Nacional Agraria (CNA), que con diversos ajustes subsistió hasta enero de 1934, cuando fue sustituida por el Departamento Agrario. En sus distintas circulares a todas las comisiones agrarias que se crearon en los estados de la República, la CNA fue estableciendo los requisitos que habrían de satisfacer los solicitantes de restitución o dotación, el tamaño de la superficie de las tierras que constituyeran la dotación ejidal, y los procedimientos técnicos y administrativos a que deberían sujetarse tanto la propia Comisión Nacional, como las de los estados y los comités particulares ejecutivos.

Hay algunas condiciones y consideraciones significativas que conviene mencionar. La primera es que, en materia agraria, las facultades correspondían exclusivamente al Presidente, quien se auxiliaría de la Comisión, del Secretario de Agricultura, de los gobernadores de los estados y otros funcionarios, pero conservando siempre el carácter de máxima autoridad en la materia. La segunda es que para hacer efectiva y eficaz la Reforma Agraria, a los propietarios de los terrenos expropiados a título de restitución o dotación se les negó el recurso de solicitar el amparo de los tribunales, so pretexto de excesos y errores del Ejecutivo Federal. En su momento esta excepción tuvo la mayor importancia estratégica, pues el origen clasista y muchas veces familiar de los jueces, fiscales y abogados era el mismo de los propietarios afectados. La tercera es que la Comisión emitió circulares que se contradecían, complicando así la aplicación de la Ley.

Pese a las declaraciones, las proclamas, los mandatos de la Constitución, de la Ley y de las circulares, lo cierto es que no

había claridad sobre cómo hacer lo que se debía hacer. Por ejemplo, en diciembre de 1920 se promulgó la Ley de Ejidos, que fue derogada once meses después; en abril de 1922 se expidió el Reglamento Agrario, que fue modificado cuatro veces en sólo dos años; en diciembre de 1925 se aprobó la Ley del Patrimonio Parcelario Ejidal –para dar seguridad a los ejidatarios en la posesión de sus parcelas individuales–, en agosto de 1927 la Ley del Patrimonio Ejidal, referente al carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de las tierras ejidales, ya se tratara de parcelas, de tierras de uso común o de los predios de la zona de asentamiento humano, y en 1929 la Ley de Dotaciones y Restituciones. Tal conjunto de leyes y reglamentos complicó en extremo la tramitación agraria, poniéndose de hecho al servicio de las pocas ganas de repartir la tierra. En efecto, desde 1917 hasta 1934 todos los presidentes, salvo uno que nunca ejerció el poder real, provenían del norte del país, en donde casi no se vivieron los despojos de los españoles y de los porfiristas, excepto en algunas comunidades indígenas que ocupaban las vegas de los ríos de Sinaloa y Sonora. Por eso, tales presidentes no comprendían la urgencia del reparto agrario y, por el contrario, deseaban garantizar el abasto alimentario y algunas exportaciones, como las de garbanzo y algodón, lo que desde su punto de vista sólo podía lograrse mediante el estímulo y apoyo a los propietarios particulares. En el centro y sur del país, donde se concentran la población indígena y los Pueblos, no se comprendía el retraso en la aplicación de la Ley.

El período 1917-1934 se podría resumir afirmando que fue muy poco lo que se hizo en materia de reparto agrario –se hablaba de “reparto homeopático”–, de organización de los ejidos, de tecnificación de cultivos en esas tierras y de crédito e irrigación ejidales. Las prioridades de los sucesivos gobiernos siempre fueron otras: pacificar el país; renegociar la deuda externa, en especial con Estados Unidos; lograr el reconocimiento diplomático del gobierno de ese país; luchar contra el fanatismo religioso; unificar a los revolucionarios de distintas tendencias y fracciones; superar los estragos que causaba la gran depresión; asegurar el abasto alimentario. El mandato constitucional de llevar a cabo la Reforma Agraria era claro, y las leyes, aunque modificadas y sustituidas con mucha frecuencia, sí brindaban posibilidades de realizarla; sin embargo, fue poco lo que se logró. En diecisiete años en el poder, los generales del Norte sólo repartieron 7,7 millones de hectáreas a menos de 800 mil solicitantes: el 3,5% de la superficie nacional a 20% de los

campesinos sin tierra de 1930. Pero lo grave es que aún subsistían tanto los latifundios como una enorme masa de hombres y mujeres a los que la Revolución no les hacía justicia. La inadecuación de las leyes y su cambio permanente, junto con la falta de compatibilidad de la ley y la política habían logrado – pese a un mayúsculo movimiento social, con cientos de miles de muertos a causa de los combates, las hambrunas locales y las enfermedades, así como el abandono de los lugares de origen, y otros tantos emigrados permanentes a Estados Unidos– un resultado decepcionante, por no decir desmoralizador.



## CAPITULO

# 4

### **La Política y las Leyes por Fin Coinciden con las Necesidades**

A fines de 1932, cuando aún faltaba más de año y medio para las siguientes elecciones presidenciales, el país pasaba por un período de alta efervescencia política. Los rumores y el descontento cundían a causa de los efectos de la recesión internacional, del desempleo y de la falta de cumplimiento de las promesas de la Revolución. Plutarco Elías Calles, el Jefe Máximo, apreció adecuadamente la situación y permitió que un grupo de notables elaborara lo que después llegó a conocerse como Primer Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario, copiando ingenuamente el nombre de los ya famosos planes quinquenales de la extinta Unión Soviética. El general Lázaro Cárdenas, uno de los precandidatos de ese partido a la Presidencia de la República, influyó decisivamente en el contenido y orientación del plan, que después enarboló como programa de gobierno, en el que se sostiene que el principal problema del país es el agrario, al que era menester destinar todos los recursos posibles para dotar con tierras a los cientos de miles de campesinos cuyas esperanzas se habían frustrado una y otra vez. En concordancia con ese plan, desde enero de 1934, diez meses antes de la asunción de Cárdenas a la Presidencia, se reformó la Constitución para incluir como sujetos con derecho a tierra a los peones de las haciendas —los famosos “acasillados”, llamados así porque vivían en casitas o casillas propiedad de las propias haciendas— que no constituían propiamente un Pueblo en la forma en que aquí se ha definido; también en ese mes se promulgó el Código Agrario y se creó el

Departamento Agrario, que sustituyó a la Comisión Nacional Agraria.

Desde el principio de su gobierno Cárdenas aceleró el reparto de tierras, con atención prioritaria a los miles de expedientes y solicitudes de dotación, con trámites inconclusos desde hacía varios años. El nuevo Código resultó un instrumento eficaz y año tras año avanzaron las dotaciones ejidales y las restituciones de tierra a los Pueblos. Conviene señalar que, en contraste con los repartos anteriores, se procuró que las superficies entregadas tuvieran riego en una mayor proporción; si en el período 1917-1934 ésta era de sólo un 2,3%, de 1935 a 1940 ascendió a un 5%. La superficie repartida se elevó a 20,1 millones de hectáreas realmente entregadas y benefició a 772 mil campesinos. En pocas palabras, en un sexenio se repartió casi tres veces más tierra que en los 17 años anteriores, para un número similar de campesinos.

El presidente Cárdenas percibió, sin embargo, que el veloz reparto podría causar serios daños a la economía y también llevar a cometer injusticias con los grandes rancheros, que no necesariamente eran latifundistas. Para evitar estas situaciones se dictaron, en consecuencia, dos medidas complementarias. Por un lado se permitió que todos los propietarios pudieran fraccionar sus tierras, ya sea acudiendo a la Ley de Colonización de 1926, ya vendiendo o regalando tierra a sus familiares y allegados, y aun a peones de sus ranchos y haciendas. De ese modo se explica que, en plena campaña agrarista –tildada de comunista por los enemigos de la Revolución– el número de pequeños propietarios privados pasara de 481 mil en 1930, con 123 millones de hectáreas, a 1 millón 122 mil, con 100 millones de hectáreas en 1940. La disminución de la superficie se corresponde con la de las tierras afectadas por el reparto.

En segundo lugar, desde 1938 se empezaron a entregar “certificados de inafectabilidad ganadera” a aquellos propietarios de menos de 500 cabezas de ganado mayor, con coberturas de 30, 40 y hasta 50 años. Las superficies correspondientes se determinarían de conformidad con el número de cabezas de ganado y el índice de agostadero de la región. Esto implicaba que las tierras protegidas por el certificado no podrían ser expropiadas (afectadas) con propósitos de reparto. En años posteriores, ya en pleno período de crecimiento agrícola, los certificados también fueron de “inafectabilidad agrícola”, elemento indispensable para garantizar las inversiones de las agroempresas que empezaron a

surgir en las nuevas tierras irrigadas, con lo que se favoreció el llamado neolatifundismo.

Durante este período se tomaron algunas otras decisiones importantes en la materia. Una fue la creación del Banco Nacional de Crédito Ejidal —instrumento financiero del gobierno para apoyar a los ejidos y los ejidatarios—, medida que se explica porque el Banco Nacional de Crédito Agrícola, creado por Calles en 1926, sólo le prestaba a los propietarios privados. Otra fue la creación de la empresa paraestatal, “Guanos y Fertilizantes”, destinada a explotar los depósitos de guano de las islas mexicanas y a producir fertilizantes químicos, para satisfacer la demanda nacional. Y otras, finalmente, tenían conexión directa con la elevación de los satisfactores sociales, como el incremento en el número de escuelas, maestros y alumnos rurales, las campañas sanitarias, principalmente de vacunación contra la fiebre tifoidea, la viruela y el tétanos, y la creación de cooperativas rurales de crédito y consumo. Lo más importante para el desarrollo del país, sin embargo, fue haber roto la estructura latifundaria, al mismo tiempo que se incrementó el número de propietarios privados y se protegió a los grandes ganaderos. El resultado de esta etapa de congruencia entre las leyes y la política agrarias fue el inicio de un largo período de crecimiento económico, con la elevación inmediata de la producción agropecuaria, especialmente en los ejidos, que de inmediato se tradujo en una mayor demanda de bienes industriales por parte de los ejidatarios y pequeños propietarios, con implicaciones de primera importancia tanto para la naciente industria como para el desarrollo urbano en los siguientes decenios.



## CAPITULO

# 5

## La Política y las Leyes Vuelven a Divorciarse

Cuando en diciembre de 1940 Manuel Ávila Camacho asumió la Presidencia, la República Española ya había sido derrotada; también había comenzado la Segunda Guerra Mundial, los nazis dominaban toda la Europa continental y sobre los cielos de Londres se libraba la “Batalla de Inglaterra”. En México se vivía una especie de resaca agraria y social, pues el carácter y los sentimientos religiosos del nuevo presidente alentaban a las fuerzas conservadoras.

Sin grandes declaraciones, Ávila Camacho inició la revisión de las políticas aplicadas por su antecesor. Con el pretexto —por otra parte, inobjetable— de construir un frente común contra el nazi-fascismo, se restringió al movimiento obrero (en especial, se limitó el derecho de huelga); se reformó el Artículo 3º de la Constitución, para quitarle el apelativo de “socialista” a la educación básica impartida por el Estado; se llegó a un acuerdo con la jerarquía de la Iglesia católica, para establecer un *modus vivendi* aceptable — casi un concordato—, y en materia del campo se frenó el reparto agrario y se impulsó y protegió a los agricultores comerciales, como medio para incrementar la producción agropecuaria y satisfacer la demanda nacional de alimentos y materias primas. Un aspecto destacado fue la firma con Estados Unidos de un acuerdo migratorio, que con altibajos sobrevivió hasta los años sesenta, por el que se permitió el ingreso temporal a ese país de miles de trabajadores agrícolas, conocidos como braceros, para sustituir la mano de obra estadounidense reclutada por el ejército

y la marina. Asimismo, se estableció un convenio con la Fundación Rockefeller para iniciar la investigación y producción de semillas mejoradas, en especial los maíces híbridos que duplicaban y triplicaban los bajísimos rendimientos mexicanos.

Los siguientes mandatarios continuaron, con ajustes formales, la misma política de “unidad nacional”, que escondía poner aún más límites al movimiento obrero, favorecer a los inversionistas nacionales y extranjeros, estimular el desarrollo industrial y urbano y reducir al mínimo indispensable el reparto agrario y el apoyo a los ejidos y los ejidatarios. Algunos presidentes fueron agresivos, como Miguel Alemán, quien incluso impulsó una reforma constitucional que permitió a los latifundistas solicitar el amparo de la justicia federal contra actos expropiatorios del Departamento Agrario, amparos que los jueces concedieron con extrema liberalidad a sus compañeros de clase. De esa fecha data la mayoría del enorme cúmulo de juicios de amparo en materia agraria, sin que los esfuerzos de todo tipo de las autoridades responsables permitan solucionarlos y dar por terminado el enorme embrollo jurídico, político y social.

No es menos cierto que de 1941 a 1970 se lograron avances espectaculares en la producción, la productividad y los rendimientos agropecuarios. En efecto, durante esos 25 años el ritmo de crecimiento de la producción siempre fue superior a la altísima tasa de crecimiento de la población. En los cinco sexenios del período, el sector primario cumplió satisfactoriamente con las tareas que se le habían asignado: a) satisfacer la demanda interna de alimentos y materias primas; b) generar un superávit comercial externo que permitiera captar divisas para financiar la naciente y sobreprotegida industria; c) mantener bajos los precios internos de los alimentos, para no propiciar presiones inflacionarias que condujeran a la elevación de los salarios, y d) enviar a las ciudades a cientos de miles, millones de campesinos que no tenían ni tendrían tierras de cultivo. Esto último, a su vez, tenía dos consecuencias inmediatas: disminuir las demandas campesinas que exigían recuperar el ritmo del reparto agrario de la época de Cárdenas y, por medio de una oferta excesiva de mano obra barata en las ciudades, mantener reprimidas las exigencias del movimiento obrero.

Cabe señalar que en el incremento de la producción participó en un papel de primordial importancia la ampliación de la frontera agrícola, tarea en la que intervinieron tanto los ejidatarios

y pequeños propietarios, que al cultivar mayores superficies obtenían los ingresos con los que se fortalecía la demanda interna efectiva, como los agricultores comerciales –en su mayoría descendientes de los antiguos hacendados, y de destacados miembros de las cúpulas burocrática y militar–. Sin embargo el papel más importante correspondió a las grandes obras de irrigación cuya construcción se había iniciado desde los años treinta.

En efecto, hacia 1930 las tierras con riego –principalmente basado en pequeños bordos y represas– ascendían a unas 200 mil hectáreas y en ellas se cultivaba principalmente algodón y caña de azúcar. La Comisión Nacional de Irrigación, fundada en 1926 y que en 1946 fue transformada en Secretaría de Recursos Hidráulicos, se enfocó desde el principio a construir grandes presas y sistemas de riego en el norte y el noroeste del país – Sonora, Sinaloa, Chihuahua y Durango–. De ese modo, ya en 1940 la superficie bajo riego llegó a 700 mil hectáreas, que en 1965 subieron a 2,1 millones.

La tercera razón significativa del aumento de la producción fue la aplicación de adelantos tecnológicos. En primer término las semillas mejoradas gracias al convenio con la Fundación Rockefeller que, con el paso del tiempo, dio origen al Centro Internacional para el Mejoramiento del Maíz y el Trigo –el internacionalmente famoso CIMMYT, cuna de la llamada “revolución verde”–. En menor medida también influyeron los fertilizantes químicos, los pesticidas y la introducción de maquinaria.

Salvo la reforma constitucional de diciembre de 1946, para conceder el derecho al amparo a los propietarios afectados por el reparto agrario, no hubo modificaciones sustantivas en la legislación aplicable al ámbito rural (las reformas al Código Agrario realizadas en 1940 y 1942 no lo alteraron en lo sustantivo, pues sólo precisaron algunos puntos y temas). Sin embargo, el cambio en la orientación de la política frenó los avances en el desarrollo rural alcanzados en el lapso 1935-1940. En efecto, el crecimiento agropecuario benefició prioritariamente a la industria y a las demás actividades urbanas, pues de manera paradójica, junto con la producción, en el campo también crecieron la pobreza, la miseria y el número de campesinos sin tierra. Es cierto que en esos 30 años el reparto agrario continuó, con cifras que no tienen parangón: las dotaciones ejidales ascendieron a 51,6

millones de hectáreas, más de la cuarta parte de la superficie del país. Empero, de esa enorme cifra, sólo tenían riego 450 mil hectáreas (0,9% de lo repartido), 25% de la superficie beneficiada con obras de riego financiadas totalmente con recursos fiscales. Es decir, las tres cuartas partes de la superficie beneficiada con las obras de riego, realizadas con recursos públicos, se destinaron a los agricultores comerciales, quienes no tuvieron que pagar ese enorme subsidio oculto.

Este período vuelve a ilustrar cómo la no aplicación del espíritu de la legislación se convierte en un factor que dificulta el cambio social. Las leyes eran prácticamente las mismas que las del período precedente, pero los rumbos políticos fueron otros. El resultado final fue la crisis de la producción agropecuaria y de las relaciones sociales en el campo, crisis que se inició de manera silenciosa a mediados de los años sesenta y que, por no haber sido bien diagnosticada ni atendida, sigue presente 35 años después, en este inicio del siglo XXI.

## CAPITULO

# 6

## El Período de los Palos de Ciego

Si a partir de 1941 se inició una nueva etapa de separación entre las políticas agraria y agropecuaria, de 1971 en adelante se puede afirmar que el sector rural mexicano ha vivido en el largo período de los palos de ciego y la contradicción permanente. Vale la pena intentar una mayor precisión. Hasta la Revolución iniciada en 1910, en México se careció de una política agropecuaria de tipo positivo, es decir, que contara con instrumentos específicos para apoyar a los propietarios de las tierras – sean éstos quienes fueren – a producir más, con menores costos, en un círculo virtuoso de más producción, más demanda, más consumo, y de nuevo más producción. Tanto los grandes propietarios como los sucesivos gobiernos coloniales y republicanos pensaban que sólo era necesario garantizar la posesión de las tierras y la obediencia de los peones, y ya los hacendados se encargarían de producir cuanto fuese necesario.

Por parte de los Pueblos y de los estudiosos que se oponían a la superconcentración de la tierra en enormes latifundios, se creía que con devolver las tierras usurpadas y distribuir entre los peones la tierra de los latifundios, llegaría el bienestar y la redención de los indios y campesinos; también aumentaría automáticamente la producción. Y, en efecto, algo así sucedió a partir del reparto de tierras del período 1935-1940.

Sin embargo, desde mediados de los años veinte se venía configurando lo que después llegó a ser la política agropecuaria,

con la creación de la Comisión Nacional de Irrigación y el Banco Nacional de Crédito Agrícola, ambos al servicio preferente de los agricultores comerciales. Desde 1941 se perfeccionó esta política con el abuso en la expedición de los certificados de inafectabilidad agrícola y ganadera, la creación de las colonias y los distritos de colonización agrícolas y ganaderos, la fijación de precios de garantía que sólo beneficiaban a los agricultores comerciales y el otorgamiento de subsidios y exenciones fiscales a la maquinaria y los insumos para la producción agropecuaria.

De esta manera, se puede afirmar que desde 1941 han existido dos formas diferenciadas de atender el campo. La política agraria se redujo al reparto de la tierra y al control de los grupos solicitantes y de los ejidos constituidos y sus integrantes, y siempre fue el patito feo: menor nivel administrativo (**Departamento** Agrario frente a **Secretaría** de Agricultura); menores presupuestos de operación, inversión, transferencias y subsidios; mayores engorros burocrático y de tardanza en atender y solucionar los asuntos, que siempre correspondían a campesinos pobres. Por su parte, la política agropecuaria atendía los asuntos de crédito, riego, subsidios, cuotas de importación y exportación; investigación y extensión agrícola, ganadera y forestal; sanidad vegetal y animal, etc., preferentemente con empresarios, banqueros, industriales y grandes agricultores comerciales.

La diferencia entre estas políticas se exacerbó a partir de 1971. La crisis del sector agropecuario, que se había iniciado en silencio y titubeante a mediados de los años sesenta, ya era una realidad plena al iniciarse el sexenio de Luis Echeverría. El gobierno, como al parecer es normal en estos casos —incluso a escala internacional— no contaba con un diagnóstico preciso, ni siquiera aproximado. Funcionarios, académicos, líderes políticos, dirigentes de organizaciones campesinas y empresarios, cada individuo y grupo por su lado opinaba sobre lo que consideraba que estaba mal y decretaba las formas de corregirlo.

El nuevo régimen le apostó a todo. Por un lado, promulgó una nueva ley en la materia —la Ley Federal de Reforma Agraria— y por otro se diseñaron y pusieron en vigor nuevos estímulos a la producción agropecuaria comercial, en la forma de subsidios, créditos en condiciones preferenciales, elevación de precios de garantía, protección contra la competencia externa, etc. La producción se elevó, pero también aumentó la presión campesina para reactivar el reparto, lo cual no podía ser satisfecho.

Adicionalmente, la nueva ley hizo que se profundizaran los efectos negativos del intervencionismo del Estado en los asuntos internos de los ejidos, que se había ejercido desde la Ley de Ejidos de 1920. En ése y los subsiguientes ordenamientos: Reglamento Agrario de 1922; Ley de Patrimonio Parcelario Ejidal de 1927; Código Agrario de 1934, y sus reformas de 1940 y 1942, se había establecido que, a fin proteger a los ejidos y los ejidatarios y sus familias, el Gobierno federal supervisaría su manejo y operación.

Con la Ley Federal de Reforma Agraria y la posterior Ley de Crédito Rural, la intromisión gubernamental llegó a niveles inconcebibles. Todo lo que se quisiera hacer en un ejido debía ser aprobado por los funcionarios del Departamento Agrario, la Secretaría de Agricultura, la Secretaría de Recursos Hidráulicos — si se trataba de tierras de riego o susceptibles de tenerlo—, el Banco Nacional de Crédito Ejidal (después de Crédito Rural) y algunas otras oficinas más. De ese modo, los escollos que debían superar los ejidatarios eran muy superiores a los beneficios que brindaba la supuesta protección del gobierno respecto del patrimonio ejidal, el insuficiente crédito y el limitado riego. La iniciativa de los ejidatarios fue frenada y desalentada por los técnicos de la burocracia estatal. Pero, por otro lado, los agricultores comerciales sí contaban con atención preferente de los bancos, los fideicomisos de fomento, los sistemas de abasto y comercialización y la fuerza pública, para desalentar la invasión de predios por campesinos sin tierra.

En los dos sexenios siguientes, en medio de crisis financieras recurrentes y de la supuesta abundancia de divisas —resultado de las exportaciones de petróleo— se continuó con políticas erráticas que, por un lado, hablaban del “desarrollo rural”, conseguido o por conseguir, y por otro aplicaban medidas que elevaban la marginación y la pobreza rurales. Así, se creó y después se clausuró el Sistema Alimentario Mexicano; se promulgaron y nunca se aplicaron la Ley de Sociedades de Solidaridad Social (1976) y la Ley de Fomento Agropecuario (1980); se aprobaron y publicaron, convirtiéndose casi de inmediato en letra muerta, el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural (1973) y el Programa de Desarrollo Rural Integral (1983).

Los palos de ciego eran constantes y sistemáticos. Planes, programas y proyectos nacieron y desaparecieron sin que nadie supiera por qué, ni se rindieran cuentas ni explicaciones a nadie. El campo, en especial los ejidatarios y los minifundistas privados,

fueron quienes resintieron la falta de congruencia entre la política y las leyes. La principal consecuencia fue el ahondamiento de la crisis y el crecimiento de la pobreza y la marginación entre los ejidatarios, los minifundistas, los jornaleros sin tierra —o con muy poca para sus necesidades— que se trasladan a lo largo del año de una explotación agrícola comercial a otra, con salarios de miseria, sin prestaciones y con la ilegal prohibición de formar sindicatos que protejan algunos de sus derechos básicos.

## CAPITULO



### El Llamado Cambio Estructural

**D**urante el “decenio perdido” –los años ochenta del siglo XX–, la insatisfacción social y política fue en aumento, de tal modo que las elecciones de 1988 resultaron un fuerte descalabro para el hasta entonces invencible Partido Revolucionario Institucional (PRI). Las acusaciones de fraude nunca pudieron ser satisfactoriamente aclaradas o desmentidas, aunque tampoco pudieron ni podrán probarse nunca, pues la documentación original ya fue incinerada.

Así, el presidente Salinas asumió el poder con grandes y graves cuestionamientos, pues entre otras cosas él había sido el artífice de la catastrófica política económica de su predecesor. Sin embargo, de inmediato acometió diversas tareas tendientes a legitimarlo en el poder, a disminuir la presión política y social y a enderezar en lo posible la marcha de la economía. En el orden político, por primera vez se reconoció el triunfo de un candidato de oposición en las elecciones para gobernador (Baja California). En materia social, creó el Programa Nacional de Solidaridad, el cual concentraba recursos presupuestarios que anteriormente se ejercían por diversas secretarías de Estado, entidades descentralizadas y empresas paraestatales. En cuestiones económicas, procedió a reprivatizar los bancos nacionalizados en 1982, y también algunas de las grandes empresas propiedad del gobierno, como Teléfonos de México, Fertilizantes Mexicanos y Aseguradora Mexicana.

En materia del campo, otra vez la acción fue contradictoria. Por un lado, con el propósito de combatir la corrupción y la “cultura” de no pago de los créditos, se restringieron las acciones del Banco Nacional de Crédito Rural a menos del 20% de su nivel crediticio anterior. De igual manera, se liquidó la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera. Sin embargo, se elevaron los precios de garantía, sobre todo para el maíz, al grado que los grandes agricultores comerciales de Sonora y Sinaloa recibieron en el cuatrienio 1990-1993, por ese concepto, más de 25 mil millones de pesos, cantidad superior, en términos nominales, a la ejercida de 1994 a 1997 –igual lapso– por el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), para todo el país.

Paralelamente, con base en un diagnóstico cuidadoso se concluyó que era necesario reformar el Artículo 27° constitucional y promulgar una nueva ley reglamentaria en cuestiones agrarias. Desde que se anunció ese propósito se desataron las opiniones a favor y en contra. En efecto, para el nuevo ordenamiento se propuso:

1. Declarar el fin del reparto agrario, pues ya no había tierras afectables, a menos que se redujeran drásticamente los límites de la pequeña propiedad, propiciándose aún más el minifundio.
2. Prohibir los latifundios, es decir, las superficies privadas pertenecientes en realidad a una sola persona, aun cuando formalmente fuesen de varias, superiores a lo que estableciera la propia ley.
3. No autorizar la intromisión del Estado en los asuntos internos de los ejidos, para lo cual a éstos se les reconocería personalidad jurídica.
4. Eliminar el carácter de “autoridad agraria” de los comisariados ejidales, que pasarían a ser órganos de representación.
5. Permitir la libre asociación de ejidos y ejidatarios con empresarios privados.
6. Autorizar el arrendamiento de parcelas ejidales y de tierras de uso común de los ejidos.

7. Permitir que, bajo requisitos estrictos, los ejidatarios pudieran asumir el dominio pleno de sus parcelas, pasando así al régimen jurídico del derecho común y a regirse por el código civil de la entidad federativa correspondiente.
8. Permitir que las sociedades por acciones, excepto los bancos y las instituciones financieras, pudieran ser propietarias de tierras hasta por una superficie igual a 25 veces la de la pequeña propiedad, es decir, hasta un máximo de 2 500 hectáreas de tierras de riego, o su equivalente en otras clases.

Sin duda la propuesta contenía elementos que desde tiempo atrás habían sido solicitados por diversos grupos sociales, en aras de proteger y alentar sus intereses. En su conjunto, el sector empresarial y los grupos y asociaciones políticas y de profesionales identificados con la corriente “neoliberal”, aplaudieron la iniciativa de Salinas. Manifestaron que por fin se les reconocía su derecho a invertir en el campo —al igual que lo habían hecho en las demás actividades productivas y de servicios, excepto el petróleo y la electricidad—; que por fin se terminaba con el nefasto reparto agrario; que lo mejor era la conciliación de clases e intereses, y que sólo de esta manera el campo dejaría de ser un lastre para el resto del país.

Por su parte, las organizaciones agrarias y de campesinos, junto con grupos sociales, asociaciones académicas y partidos políticos de “izquierda”, protestaron enérgicamente, afirmando que la iniciativa de reforma era un regreso al porfiriato, la puerta de reingreso del latifundismo y la respuesta definitiva a más de tres millones de jornaleros y campesinos sin tierra, diciéndoles que perdieran sus esperanzas, pues ya nunca la obtendrían, pese a que “en los combates de la Revolución Mexicana había habido más de un millón de muertos”.

No obstante las argumentaciones y promesas de los principales funcionarios del gobierno, ambos bandos reaccionaban según sus intereses e ideologías. Los tres conjuntos de participantes —gobierno, empresarios y organizaciones campesinas— mantenían una estruendosa conversación de sordos, digna de la más hilarante de las farsas de Ionesco. Finalmente, en el proceso de negociación se “impuso la cordura” y se introdujeron matices y precisiones en el proyecto de reforma, de tal modo que el Congreso de la Unión aprobó por amplia mayoría la reforma del artículo 27° y la Ley Agraria. Es cierto que,

para lograr este resultado, el presidente hizo un excesivo uso de sus amplísimos poderes metaconstitucionales, cooptando a muchos políticos y líderes campesinos y ejerciendo sin restricciones el cabildeo con diputados y senadores.

A más de un decenio de distancia de esos debates puede sostenerse que fue más el ruido que las nueces y que ninguno de los tres grupos tenía razón. En primer término, el gobierno no pudo, ni quiso, ni supo, dar los siguientes pasos para dinamizar el campo y la sociedad rural y superar la crisis que se inició en los sesenta, ahora convertida en una enfermedad crónica que inmoviliza a casi el 40% de la población mexicana. En efecto, fue incapaz de instrumentar y aplicar congruentemente las medidas indispensables: elaborar, proponer y poner en marcha una verdadera política de Estado para el campo y la sociedad rural y, como parte de ésta, conceder subsidios reales y permanentes a los productores, en especial a los minifundistas con tierras de temporal; impulsar la investigación para elevar los rendimientos en las tierras de temporal, que representan más del 70% de la superficie de cultivo; proponer y apoyar programas productivos no agropecuarios en el medio rural —microempresas industriales y de servicios, por ejemplo—, para dar empleo y generar ingresos para la mano de obra desocupada y subocupada, frenando además la migración a las ciudades; recuperar y elevar los niveles de crédito y de tecnificación de la producción agropecuaria; reiniciar la construcción de obras de riego y la rehabilitación de las presas y los sistemas ya existentes, etcétera.

Por su parte, como era plenamente sabido y callado, los empresarios sólo han manifestado interés en invertir en las regiones y cultivos de muy alto rendimiento, en extensiones no muy grandes —sólo lo suficiente para aprovechar las economías de escala—, en predios privados o ejidales arrendados o con ocultamiento del nombre de su real propietario. No han tenido ni manifestado deseos de asociarse con los ejidatarios, de quienes siempre han desconfiado, ni de hacer contratos de arrendamiento a largo plazo; la ley permite 30 años, renovables. Los bancos, por su parte, igual que en los decenios anteriores, se abstuvieron y aún se abstienen de abrir el crédito. Se amparan en el hecho de que las tierras ejidales siguen siendo inembargables, inalienables e imprescriptibles, y que por tanto no pueden ser un colateral; pero a los pequeños productores tampoco les prestan, pues como los bancos no pueden ser propietarios de tierra, los predios tampoco son garantía. En resumen, salvo aisladas excepciones el sector

empresarial sigue estando ausente del sector agropecuario y sólo participa en aquellas actividades en donde ha estado presente desde los años cuarenta.

Por último, las organizaciones campesinas y los grupos políticos de "izquierda" ven que resultaron falsas y sin fundamento sus profecías de regreso al latifundio, aunque aparentemente ya están convencidos de que, salvo casos aislados, es imposible continuar con el reparto. Y es que al reaccionar contra la reforma olvidaron que el capitalismo global de fines del siglo XX y principios del nuevo milenio es muy distinto al capitalismo feudal mexicano de hace cien años. Ahora ya no es prestigioso ser propietario de enormes haciendas, lo que se considera antieconómico, por la gran cantidad de recursos inmovilizados, sino cotizar en la bolsa, aunque sea en la muy raquíta de México. Además, ninguna sociedad por acciones que se respete invierte en áreas con grandes riesgos sociales, de clima y de régimen de lluvias, como es el campo mexicano. Es cierto que un rancho de 500 hectáreas siempre es lucidor para ir de vacaciones y presumirlo a los parientes, socios y amigos, y mostrarles la belleza de sus caballos, vacas, borregos y bosques. Pero de ahí no pasa. Nadie tiene interés en reconstituir el latifundio, pero muchos sí desean adquirir las tierras ejidales aledañas a las ciudades y los polos turísticos, para efectos de especulación inmobiliaria.

En resumen, el llamado cambio estructural que se inició con Salinas, continuó con Zedillo y ahora mantiene Fox, no ha podido cambiar nada debido, nuevamente, a la incompatibilidad entre los ordenamientos legales y la orientación política. Al parecer, después de 1992 el gobierno y las fuerzas políticas se asustaron de lo que habían aprobado y frenaron todas las propuestas de avance, aunque no pudieron dar reversa plena. Con el pretexto de la crisis financiera de 1995, se redujo el PROCAMPO de tal forma que ahora representa un subsidio equivalente al 70% del concedido en 1994; también se frenó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE), restringiéndole los recursos indispensables para avanzar sostenida y sistemáticamente en la delimitación definitiva de los ejidos y de las parcelas de los ejidatarios. Pero, además, tampoco se ha querido revisar la Ley Agraria, para corregir muchos puntos oscuros e incongruencias y para eliminar, o al menos acotar, restricciones innecesarias. Como ahora el Presidente ya no es todopoderoso ni tiene las facultades metaconstitucionales anteriores; su partido no tiene mayoría en el

Congreso, y por último carece de recursos para cooptar líderes y cabildear con legisladores, no tiene posibilidad alguna de que las reformas legislativas de significación que proponga sean aprobadas. Otra vez se repite la situación de falta de correspondencia entre lo que manda la ley y la realidad política. La ausencia de voluntad para hacer bien las cosas que atañen al campo, así como una visión estrecha que no se corresponde con las necesidades del país, hace que la Ley Agraria, perfectible pero en términos generales benéfica, no se traduzca en el mejoramiento de las condiciones y la calidad de la vida de la gente del campo.

El más reciente fracaso es el de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Aunque la fracción XX del Artículo 27° constitucional —introducida por una reforma constitucional aprobada en febrero de 1983— donde se establece que el Estado promoverá el desarrollo rural integral, nunca se reglamentó, por lo que era se convirtió en punto menos más que en letra muerta. Desde 1995, las organizaciones agrarias y de campesinos insistieron en la necesidad de hacer una ley reglamentaria y, a fines del sexenio de Zedillo, se logró que el Congreso de la Unión aprobara el proyecto acordado por las organizaciones y la Secretaría de Agricultura. Sin embargo, era una ley muy imperfecta, engorrosa y que sólo llevaba a contratar a decenas de miles de nuevos funcionarios. Zedillo no la firmó y le dejó la tarea a su sucesor, quien la regresó al Congreso —una especie de veto presidencial— con muchas observaciones de fondo y de forma. El trabajo legislativo se reinició y se redactó una nueva ley, que sí recibió el beneplácito presidencial y fue promulgada en diciembre de 2001. Todo el mundo quedó contento y se felicitó, pero nadie hizo nada para cumplir lo que la ley mandaba. Diez meses después, millares de campesinos se manifestaban en todo el país, protestando por los supuestos daños que les acarrearía la segunda apertura de fronteras a los productos agropecuarios, en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y exigiendo que se iniciaran de inmediato nuevas negociaciones con Canadá y Estados Unidos.

Independientemente del posible daño a los productores, es inconcebible que en los más de dos años de discusiones que llevó la Ley de Desarrollo Rural, ni los funcionarios de la Secretaría de Agricultura, ni los líderes de las organizaciones campesinas, ni los legisladores, hayan caído en cuenta en ese elemento desestabilizador ni pensado en el impacto que la apertura de fronteras puede tener en los ingresos de la población rural. En

febrero de 2003 se iniciaron conversaciones entre el gobierno y las organizaciones campesinas para tratar de encontrar una solución al conflicto y a fines de abril se anunció el famoso “Acuerdo para el Campo”, destinándole recursos por 2.800 millones de pesos – poco menos de 280 millones de dólares, al cambio del año 2003– y afirmando que se trataba de un esfuerzo presupuestal enorme y sin precedentes. A mediados de mayo el Poder Ejecutivo presentó ante la Suprema Corte de Justicia una controversia constitucional para no cumplir con un mandato de la Auditoría Superior del Congreso de la Unión de exigirle a un banco el pago de más de cinco mil millones de pesos de operaciones fraudulentas. Pero en este caso, por supuesto que no se trata de ningún sacrificio fiscal ni de ninguna otra naturaleza.



## CAPITULO

# 8

## A Manera de Conclusión

No puede negarse que la actual situación rural mexicana es muy distinta de la de hace cien años. Creció la esperanza de vida, desde menos de 35 hasta 74 años; cinco millones de mexicanos –ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios minifundistas– tienen posesión legal o propiedad de más de 130 millones de hectáreas; la escolaridad pasó del analfabetismo casi total a 3,2 años, pero en las nuevas generaciones es de 7,2 años, y ya no existe la dominación feudal y la explotación extrema de los peones de las haciendas. Sin embargo, hay unos tres millones de jornaleros –de los que casi la mitad son ejidatarios y minifundistas con parcelas muy pequeñas y con tierras de baja calidad– que a lo largo del año van de uno a otro campamento, con salarios que casi nunca rebasan el mínimo legal, sin prestaciones ni asistencia médica ni escuelas para sus hijos.

La gran válvula de escape de la población rural –y también del país– ha sido la emigración a Estados Unidos, donde en los últimos veinte años han establecido su residencia unos diez millones de mexicanos, de los que la mayoría proviene del campo, aunque allá menos del 20% de los emigrantes trabaja en el sector agrícola.

En el Primer Plan Sexenal (1934) se dijo que el principal problema del país era el agrario. Setenta años después se puede afirmar que el reparto agrario se cumplió, pero que los hombres y mujeres del campo, la sociedad rural, el 40% de la población

mexicana, constituyen el reto más grande que debe vencerse. Lo malo es que ahora ya no hay paradigmas, ni consenso de lo que debe hacerse, ni voluntad ni interés de los diversos actores (gobierno, empresarios, organizaciones sociales y campesinas, partidos políticos, asociaciones de profesionistas y de académicos, etc.) para cambiar su enfoque y su discurso, y analizar la situación real del campo en términos del recurso principal (la tierra y el agua), de la población rural y la fuerza de trabajo. Y esta desidia y falta de acuerdo puede llevar a un estallido de magnitudes y consecuencias inimaginables.

## BIBLIOGRAFÍA<sup>3</sup>

Bonfil, Ramón G. La revolución agraria y la educación en México. Instituto Nacional Indigenista, colección Presencias, México, 1992.

Campos, Julieta. ¿Qué hacemos con los pobres?. Aguilar, México, 1995.

Carabias, Julia y Teresa Valverde. "Ambiente y deterioro en la historia de México". En México a fines de siglo, tomo 1, Fondo de Cultura Económica (FCE), México, 1993.

Cebreros, Alfonso. "La reorganización productiva del campo mexicano: el caso del minifundio". En Comercio Exterior, vol. 40, núm. 9, México, septiembre de 1990.

De la Mora, Jaime. "La banca de desarrollo en la modernización del campo". En Comercio Exterior, Vol. 40, núm.10, México, octubre de 1990.

Díaz Soto y Gama, Antonio. Historia del Agrarismo en México. Ediciones Era, México, 1992.

Esteva, Gustavo. "El desastre agrícola: adiós al México imaginario". En Comercio Exterior, vol. 38, núm. 8, México, agosto de 1988.

---

3 En virtud de que este texto fue escrito con el propósito específico de presentarlo como una ponencia para ser leída en el "Seminario Justicia Agraria y Ciudadanía", coordinado por el IICA, no se incorporaron las llamadas a pie de página y las notas bibliográficas propias de cualquier escrito de este tipo. No obstante, los lectores que deseen profundizar en la materia a continuación encontrarán un listado de obras seleccionadas, de entre los millares que se han escrito y publicado sólo en México.

Fabila, Manuel. Cinco siglos de legislación agraria, 1493-1940. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, México, 1982.

Gordillo, Gustavo. "La problemática del campo en la modernización". En FCE, op. cit.

\_\_\_\_\_. Estado, mercados y movimiento campesino. Plaza y Valdés, México, 1988.

Humboldt, Alexander von. Ensayo político sobre el reino de la Nueva España. Porrúa, México, 1966.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Estadísticas Históricas. México, 1994.

Mier y Terán, Carlos y Jaime de la Mora. "La infraestructura para el desarrollo". En México, 75 años de revolución. Desarrollo económico. FCE, México, 1988.

Molina Enríquez, Andrés, La revolución agraria en México, Comisión Federal de Electricidad, México, 1985.

\_\_\_\_\_. Los grandes problemas nacionales. Comisión Federal de Electricidad, México, 1979.

Montañez Villafaña, Carlos. "Las condiciones de la política agropecuaria". En Comercio Exterior, vol. 38, núm. 8, México, agosto de 1988.

Reyes Osorio, Sergio, et al.. Estructura agraria y desarrollo agrícola en México. FCE, México, 1974.

\_\_\_\_\_ y María de los Ángeles Moreno. "El desarrollo rural integral". En México, 75 años de revolución. Desarrollo económico, FCE, México, 1988

Secretaría de la Reforma Agraria. La transformación agraria: origen, evolución, retos, testimonios. Segunda edición, México, 1999.

Silva Herzog, Jesús. El agrarismo mexicano y la reforma agraria. FCE, México, 1970.

Warman, Arturo. "Hacia el futuro de la reforma agraria mexicana". En México, 75 años de revolución. Desarrollo social, FCE, México, 1988.

\_\_\_\_\_. "El neolatifundio mexicano: expansión y crisis de una forma de dominio". En Comercio Exterior, vol. 25, núm. 12, México, diciembre de 1975.

\_\_\_\_\_. El campo mexicano en el siglo XX. FCE, México, 2001.

Zorrilla Ornelas, Leopoldo. "El sector rural mexicano a fines del siglo XX". En Comercio Exterior, vol. 53, núm.1, México, enero de 2003.

\_\_\_\_\_. "Las políticas mexicanas de desarrollo rural". En Comercio Exterior. Vol. 53, núm.2, México, febrero de 2003.