



EL COLEGIO DE MÉXICO
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

DEL PARADIGMA REVOLUCIONARIO AL PARADIGMA DE
LIBERALISMO SOCIAL: LA REFORMA AL ARTÍCULO 27
CONSTITUCIONAL DE 1992

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
PRESENTA

Atzimba Baltazar Macías



2006

México, D.F.

—Pero, señor delegado, la tierra está deslavada, dura.
No creemos que el arado se entierre en esa como cantera que es el Llano.
Habría que hacer agujeros con el azadón para sembrar la semilla
y ni aún así es positivo que nazca nada; ni maíz ni nada nacerá
—Eso manifiéstenlo por escrito. Y ahora váyanse. Es al latifundio
al que tienen que atacar, no al Gobierno que les da la tierra.
—Espérenos usted, señor delegado. Nosotros no hemos dicho nada
contra el Centro. Todo es contra el Llano...
No se puede contra lo que no se puede.
Eso es lo que hemos dicho...Espérenos usted para explicarle.
Mire, vamos a comenzar por donde íbamos...
Pero él no nos quiso oír.
Así nos han dado esta tierra. Y en este comal acalorado quieren que
sembramos semillas de algo para ver si algo retoña y se levanta.
Pero nada se levantará de aquí. Ni zopilotes.

Juan Rulfo, *El Llano en Llamas*.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO PRIMERO	19
El paradigma revolucionario	
El origen: la concentración de tierras en el siglo XIX	19
Concepción ideológica del paradigma revolucionario	24
El artículo 27 de la Constitución de 1917	29
Institucionalización del paradigma revolucionario	36
Implementación y éxito del paradigma: 1940-1962	45
Agotamiento del paradigma revolucionario: 1963-1988	53
...y nos dieron la tierra	61
CAPÍTULO SEGUNDO	64
El debate entorno al campo	
El tema agrario en el discurso presidencial	69
El análisis desde la burocracia: la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos como el actor central del cambio	75
Primera parte de la negociación con las organizaciones campesinas:	86
Creación del Consejo Agrario Permanente	
Aprobación de la iniciativa en el Congreso de la Unión	91
Segunda parte de la negociación con las organizaciones campesinas:	103
La iniciativa en el debate público	
Conclusiones	114
CAPÍTULO TERCERO	117
El nuevo paradigma de liberalismo social	
Concepción ideológica del paradigma de liberalismo social	118
La iniciativa de reforma constitucional	124
El Estado de derecho: la certeza jurídica de los derechos de propiedad sobre la tierra	130
Las libertades de los individuos y comunidades: la personalidad jurídica del ejido	142
Las condiciones para el desarrollo económico: decisiones económicas sobre la tierra y asociación entre productores	148
La justicia social: el nuevo marco institucional	156
... y nos volvieron a dar la tierra	171
CONCLUSIONES	175
BIBLIOGRAFÍA	182



INTRODUCCIÓN

Durante el sexenio salinista se llevaron a cabo importantes transformaciones que modificaron la concepción que se tenía del Estado. Estas transformaciones, en la mayoría de los casos, implicaron reformas constitucionales que atentaron directamente contra el arreglo institucional emanado de la Revolución. Detrás de estos cambios, se encontraba la intención de consolidar un proyecto de nación que buscaba insertar al país en un contexto internacional de creciente apertura económica. Para lograr este objetivo, el proyecto modernizador de Salinas debía redefinir el papel del Estado dentro de los procesos económico, político y social del país.

Una de las medidas más controvertidas de este periodo fue la reforma constitucional al artículo 27, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992. Para el gobierno salinista, el objetivo de la reforma era revertir el deterioro que el sector agropecuario había presentado desde finales de la década de los sesenta, mediante el establecimiento de condiciones que incentivaran la inversión en el campo. En este sentido, la debacle agrícola se explicaba, principalmente, por la falta de claridad jurídica sobre los derechos de propiedad de las tierras y por la existencia de candados legales que impedían que el proceso productivo del sector se realizara en un esquema de certidumbre, legalidad y justicia. Por ello, el objetivo de la reforma constitucional fue, precisamente, establecer certidumbre jurídica. Para los detractores del gobierno salinista, sin embargo, la reforma era una clara afrenta al legado más tangible de la lucha revolucionaria de principios del siglo XX.

La reforma salinista modificó uno de los pilares más importantes de la Constitución Política aprobada por el Congreso Constituyente de 1917. Estos cambios tendrían, en el corto y en el largo plazo, importantes implicaciones para el desarrollo económico y político del campo. *Tierra y libertad* fue el lema que enarbó la lucha agraria de Emiliano Zapata en 1910 y el discurso que adoptaron los gobiernos del periodo revolucionario para justificar y legitimar la acción pública hacia el agro. Usando casi los mismos términos, Salinas impulsó una reforma que terminó con muchos de los supuestos del sistema político mexicano: *justicia y libertad* fue la bandera que utilizó para lograrlo.

Las implicaciones de los cambios constitucionales hacia el campo mexicano abarcan una amplia gama de aspectos. Pudiera parecer que el objetivo más importante de esta reforma consistía en revertir el estancamiento económico del campo; sin embargo, las modificaciones constitucionales también alteraron las relaciones de la sociedad rural —en su interior y con el Estado. Así, la reforma salinista puede ser —y ha sido analizada— desde tres perspectivas: desde el punto de vista económico, desde el punto de vista social y desde el punto de vista del marco institucional.

En el ámbito económico, para los reformadores, el rezago productivo podía revertirse propiciando varios factores. El primero era atraer inversión, pública y privada, para capitalizar y tecnificar al campo. El segundo era la superación del minifundio para permitir el desarrollo de economías de escala y, el tercero, era la creación de un mercado de tierras que favoreciera la especulación y que fomentara

un desarrollo capitalista. Por tanto, la reforma se encaminó “hacia escenarios donde la tierra ya no era el factor principal, sino el mercado, la producción y el capital”.¹

Con base en estos objetivos concretos, los análisis que evalúan el impacto económico de la reforma salinista consideran en qué medida se cumplieron o no esos objetivos, poniendo especial énfasis en si las opciones mercantiles están disponibles para los campesinos. Este tipo de análisis trata de encontrar los mecanismos que se tendieron entre el ámbito mercantil y el agrario y evalúan su eficiencia. Es decir, tratan de analizar en qué forma se canalizó capital al campo, cuáles fueron los medios financieros y de intermediación campesina que se dieron y; finalmente, en qué medida, el establecimiento de los derechos de propiedad facilitaron o no el flujo de inversión en el agro.

Generalmente, estos estudios utilizan modelos económicos para medir el impacto que los diferentes mecanismos propuestos en la reforma tuvieron en el comportamiento económico del sector: las fluctuaciones del Producto Interno Bruto Agropecuario, el establecimiento de un mercado de tierras, el aumento en el volumen de producción o si ocurrieron cambios significativos en los tipos de cultivo en el campo mexicano. Para estos estudios, la parte más importante de la reforma salinista se refiere al establecimiento de los derechos de propiedad y, es a partir de este supuesto, como miden el impacto que tuvo la reforma agraria salinista. Debido a la peculiar composición del campo mexicano, la mayoría de estos análisis son estudios de caso que adoptan como objeto el comportamiento de una región agrícola o un cultivo en particular.²

¹Herminio Baltazar Cisneros, “La reforma rural”, *Estudios Agrarios*, 2000, núm. 15, p. 194.

²En esta vertiente se pueden ubicar los trabajos de Antonio Yúnez-Naude y Edgard Taylor, coordinadores del Programa de Estudios del Cambio Económico y Sustentabilidad del Agro Mexicano (PRECESAM). En particular véase Antonio Yúnez-Naude (coord.), *Los*

Desde la perspectiva del impacto social, los estudios sobre la reforma salinista se han concentrado en evaluar la adaptación de los sujetos de la política —es decir, de los campesinos— a las nuevas reglas del juego. Estudios de este tipo se preocupan por evaluar cambios en los usos y costumbres de los ejidatarios y de los campesinos y analizan las decisiones que toman con relación a la tierra que, gracias a la reforma, es ahora de su propiedad.³

Una vertiente muy importante de estudios sociales se centra en la disminución de conflictos por tierra. En el antiguo esquema, el reparto agrario constituía un elemento importante de legitimación política de las reformas hacia el agro; sin embargo, la existencia de un sistema corporativista hacía de los conflictos por tierra un asunto recurrente: los campesinos que no tenían tierra pugnaban por su dotación y los que ya habían sido beneficiados con tierra se enfrascaban en conflictos relacionados con los límites y los derechos de usufructo de esas tierras. Para este tipo de análisis, el establecimiento de los derechos de propiedad también constituye una herramienta importante para disminuir estos conflictos, pues la reforma salinista logró establecer mecanismos para que la tierra se insertara en un esquema mercantil que ofrecía diferentes opciones para solucionar los conflictos y

pequeños productores rurales en México: las reformas y las opciones, México, El Colegio de México, 2000. Los estudios del Center for U.S.-Mexican Studies también se pueden ubicar en esta perspectiva, véase, por ejemplo, Wayne Cornelius y D. Myhre (eds.), *The Transformation of Rural Mexico. Reforming the Ejido Sector*, La Jolla, Center for US-Mexican Studies, Universidad de California en San Diego, 1998.

³La mayoría de estos estudios se publican en la revista *Estudios Agrarios* de la Procuraduría Agraria. Por ejemplo, Thierry Linck, "Tierras de uso común, regímenes de tenencia y transición agraria en México", *Estudios Agrarios*, México, Procuraduría Agraria, núm. 12, 1999, pp. 119-152; Roberto Robles Berlanga, "Tendencias de campo mexicano", *Estudios Agrarios*, México, Procuraduría Agraria, núm. 13, 1999, pp. 31-60; María Cristina Núñez, "Reforma ejidal y procesos locales de apropiación de la tierra en centro de Veracruz", *Estudios Agrarios*, Procuraduría Agraria, núm. 15, 2000, pp. 9-52, por mencionar algunos.

acreditaba la propiedad de la tierra, mediante títulos expedidos por la autoridad agraria.⁴

Por último, el tercer tipo de estudios sobre la reforma salinista se centra en el análisis institucional. Estos análisis toman como punto de partida la naturaleza de las nuevas reglas del juego y cómo estas reglas han permitido cumplir con los objetivos planteados; es decir, en qué medida la reforma creó instituciones dinámicas y útiles que facilitaran las relaciones entre los actores y que redujeran los costos de transacción de sus actividades.⁵ En este ámbito se ubican estudios que discuten el diseño del nuevo marco jurídico y algunas experiencias sobre las nuevas instituciones que la reforma creó —la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios.⁶

Este trabajo se aleja de los estudios que se han realizado sobre el tema, ya que su propósito no es hacer un análisis de los resultados de la reforma de 1992, es decir, la tesis no analizará en qué medida la fórmula salinista cumplió o no con sus objetivos. El objetivo es mucho más modesto. Este trabajo parte del supuesto que detrás de la reforma constitucional al artículo 27 se encontraba una intención política: modificar la concepción del Estado heredada de la Revolución y la naturaleza de los marcos de referencia que guiaban las políticas de los gobiernos posrevolucionarios. El propósito es, pues, analizar los componentes de estos nuevos

⁴Sobre el particular puede consultarse Kirsten Appendini, "Land Regularization and Conflict Resolution, the Case of Mexico", Food and Agricultural Organization, Rural Development Division Land Tenure, 2001 y Nilbia Coyote Millanes, *La lucha por la tierra en México persiste: un estudio sobre la conflictividad por la tenencia de la tierra y la pluralidad en el campo mexicano entre 1990 y 2002*, tesis, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2004.

⁵En este tipo de análisis se ubica, por ejemplo, el trabajo de Guillermo Zepeda, *La transformación agraria. Los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional*, México, Porrúa-CIDAC, 2000.

⁶Al respecto, véanse Sergio García Ramírez, *Justicia Agraria*, México, 1995 y Juan Carlos Pérez Castañeda, *El nuevo sistema de propiedad agraria en México*, México, Palabra en vuelo, 2002.

marcos de referencia, así como identificar los elementos que hicieron posible ese cambio.

En los diferentes capítulos que componen esta tesis, se llamará *paradigma* a esos marcos de referencia, por lo que para definir lo que se entiende por *paradigma* se tomará como punto de partida la definición elaborada por Thomas Kuhn en su libro *La estructura de las revoluciones científicas*.⁷ Si bien el estudio de Kuhn se refiere a las revoluciones que existen en las ciencias naturales, la definición resulta útil, pues permite ubicar claramente de dónde surgen esos marcos de referencia y cuál es su utilidad.

Para Kuhn, la ciencia es un constructo social, cuyo desarrollo no se refiere a la búsqueda de una verdad absoluta, sino que se encuentra determinado por un conjunto de creencias que explican la naturaleza de la comunicación que existe al interior de una comunidad científica y la relativa unanimidad de sus juicios profesionales. A este conjunto de creencias, valores y técnicas es a lo que el autor denomina *paradigma*.⁸

El paradigma es, desde esta perspectiva, un modelo o patrón que adopta una comunidad científica y que le sirve implícitamente “para definir los problemas y métodos legítimos de un campo de la investigación para generaciones sucesivas de científicos”.⁹ El paradigma es, pues, un patrón socialmente aceptado que delimita el campo de la investigación científica, define los “problemas” que la comunidad considera como legítimos y que, mientras se adopte el paradigma, se pueden resolver.¹⁰

⁷ Thomas H. Kuhn, *La estructura de las revoluciones científicas*, trad. de Agustín Contín, México, Fondo de Cultura Económica, 1995 (Breviarios, 213).

⁸*Ibid.*, p. 271 y 279.

⁹*Ibid.*, p. 34.

¹⁰*Ibid.*, p. 71.

Extrapolando esta definición al campo de las ciencias sociales se puede decir que un *paradigma* “es una representación global [de la sociedad] que sirve de punto de referencia; ordena y jerarquiza las representaciones de los diferentes campos y sectores sociales; integra el conjunto de valores fundamentales que constituyen las creencias base de una sociedad, así como una serie de normas que permiten elegir entre varias conductas”.¹¹ En este sentido, el paradigma delimita el espacio donde se organizan los conflictos y los enfrentamientos que se desarrollan en la sociedad. De igual forma, el paradigma establece un conjunto de medios, de formas de organización y de políticas que los gobiernos utilizarán para solucionar diferentes problemas. Desde esta perspectiva, se puede decir que una política pública es la representación práctica de un paradigma.¹²

Así, en este trabajo, *paradigma* se utilizará en las dos acepciones utilizadas por Kuhn. Por un lado, el *paradigma* se entenderá como el conjunto de valores, creencias y normas aceptadas por un amplio número de actores que definen la noción que se tiene del agro mexicano y que utilizan para definir sus problemas; por el otro, esta definición de *paradigma* incluirá al conjunto de políticas públicas que los actores diseñan para encontrar solución a esos problemas.

Siguiendo a Kuhn, los periodos de ciencia normal están definidos por la efectividad del paradigma para resolver problemas o, por lo menos, para conceptualizarlos. Sin embargo, existen ocasiones en que el paradigma no es útil para dar los resultados esperados. Kuhn denomina *anomalías* a estas ocasiones. La frecuencia de estas anomalías sirve de preámbulo a la búsqueda de un nuevo paradigma. Cuando esto ocurre, “se inician las investigaciones extraordinarias que

¹¹Isabelle Rousseau, “Paradigma político”, en *Léxico de la política. Concepto y categorías*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 498.

¹²*Loc. cit.*

conducen por fin a la profesión a un nuevo conjunto de compromisos, una base nueva para la práctica de la ciencia".¹³ Los episodios extraordinarios en que tienen lugar esos cambios se denominan, de acuerdo con Kuhn, *revoluciones científicas*.¹⁴

No obstante, las revoluciones científicas no ocurren de manera rápida, pues para que la existencia de una anomalía se considere una ruptura con el paradigma anterior, forzosamente debe existir otro paradigma que esté en condiciones de sustituirlo. Por esta razón, las revoluciones científicas son extraordinarias. Durante la transición, existe una competencia entre el antiguo paradigma y el nuevo, esta etapa está definida, siguiendo a Kuhn, por una lucha constante entre los actores que enarbolan esos paradigmas. De esta forma, la revolución científica se logra únicamente cuando los defensores del nuevo paradigma logran dos situaciones: "primeramente, el nuevo candidato deberá parecer capaz de resolver algún problema extraordinario y generalmente reconocido, que de ninguna otra forma pueda solucionarse. En segundo lugar, el nuevo paradigma deberá prometer preservar una parte relativamente grande de la habilidad concreta para la solución de problemas que la ciencia ha adquirido a través de sus paradigmas anteriores".¹⁵

En el campo de las ciencias sociales, ¿qué define un cambio de paradigma y cómo se puede lograr? El cambio institucional es un fenómeno que ha sido ampliamente estudiado, desde diferentes enfoques. En los siguientes párrafos se discutirán brevemente las aportaciones de dos corrientes que, desde la ciencia política y la teoría de las organizaciones, han tratado de explicar el cambio institucional y se explicarán las razones por las que estas aportaciones resultan útiles para este análisis.

¹³Thomas Kuhn, *op.cit.*, p. 27.

¹⁴*Loc. cit.*

¹⁵*Ibid.*, p. 261.

El nuevo institucionalismo es un enfoque teórico que surgió como respuesta a los modelos de análisis que centraban el énfasis en la racionalidad del individuo para explicar diversos fenómenos sociales. Para el nuevo institucionalismo, son las normas y las tradiciones institucionales las que permiten aprehender el comportamiento de un grupo o una sociedad determinada, en otras palabras, son las instituciones las que reflejan la naturaleza de un paradigma y sus componentes.

De acuerdo con los autores del nuevo institucionalismo, el comportamiento de los individuos está determinado por el papel que les toca jugar dentro de una organización, así como las reglas que la propia institución les ha establecido. La lógica del pensamiento neoinstitucionalista se pueden resumir, siguiendo a March y Olsen, de la siguiente manera: la acción social es posible gracias a un sentido de pertenencia e identidad que desarrollan los actores participantes en una acción colectiva. En todo momento, la acción se institucionaliza mediante estructuras y reglas de rutina.

La importancia de estas reglas radica en que “reflejan la experiencia histórica de un modo que ordinariamente las hace, a ellas pero no a la experiencia, accesibles a aquellos individuos que no han vivido esta experiencia por si mismos”. De esta forma, “la personalidad individual y la voluntad de los actores políticos resultan menos importantes que las tradiciones históricas, tal como se registran y se interpretan en un conjunto determinado de reglas”.¹⁶ En este esquema, las decisiones que los individuos toman dentro de la organización se basan en las reglas que la misma organización les impone y su objetivo es cumplir de mejor forma con el rol que juegan dentro de la organización. En otras palabras, los individuos

¹⁶James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, trad. de Jorge Ferreiro Santana, 1997, pp. 90-91.

obedecen las reglas porque están inmersos en un proceso constante de socialización y, más importante, porque esas reglas constituyen una “estrategia de simplificación de la realidad que les permite tomar decisiones de manera mucho más sencilla que el cálculo racional”.¹⁷

Ahora bien, ¿cuándo ocurre el cambio institucional? El nuevo institucionalismo considera que una institución es un entramado de tres sistemas: el individual, la institución y el entorno. De esta forma, para esta teoría, “la acción institucional no es resultado de procesos o fuerzas extraordinarios ni de intervenciones heroicas, sino de procesos rutinarios relativamente estables que vinculan a las instituciones con sus entornos”.¹⁸ Así, si el entorno cambia rápidamente, las instituciones modificarán sus rutinas y reglas para adaptarse a ese cambio. Sin embargo, el cambio al interior de la organización se dará de una manera mucho más paulatina que la del entorno. El cambio es un proceso lento y complicado, pues, por una parte, la inercia de las rutinas de las instituciones tiende a la estabilidad y, por otra, el medio ambiente ejerce presiones sobre estas rutinas que obligan a la institución a ajustarse rápidamente.

El nuevo institucionalismo concluye que el cambio rara vez satisface las expectativas de quienes lo emprenden, pues las propias rutinas de la institución modifican las respuestas de los actores y redefinen los roles que cada uno juega. Por tanto, para que un proceso de cambio pueda controlarse, se deberán manipular exitosamente los mecanismos organizacionales de adaptación de la institución, para que la redefinición de las rutinas y los roles estén acordes con la intención inicial del cambio.

¹⁷Rodolfo Vergara, “El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política”, estudio introductorio a James G. March y Johan P. Olsen, *op.cit.*, p. 27.

¹⁸James March y Johan P. Olsen, *op.cit.*, p. 117.

Aunque el nuevo institucionalismo vuelve a poner énfasis en el estudio de las instituciones, no es un enfoque que permita aprehender la naturaleza del cambio al interior de una institución. Para el nuevo institucionalismo, las organizaciones están definidas por rutinas que determinan los roles que cada individuo debe tomar en ellas; estas rutinas imprimen a la institución de una estabilidad que no puede modificarse, es por ello que el cambio únicamente puede darse por una intervención externa: la del entorno. Y es también por esta razón que el cambio se desarrolla de una manera poco controlada.

Desde la teoría de las organizaciones, se han propuesto modelos alternativos para explicar el cambio al interior de las instituciones; la aportación más importante en este sentido es la de Michel Crozier y Erhard Friedberg, en su libro *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*.¹⁹ El libro de Crozier pretende responder a la pregunta “¿En qué condiciones y a qué precio, en cuanto a restricciones, es posible la acción colectiva, es decir, la acción organizada de los hombres?”²⁰. Crozier parte del supuesto de que si la acción colectiva constituye un problema para nuestras sociedades, se debe a que es un *constructo social*, y no un *fenómeno natural*.

Antes de analizar las aportaciones de Crozier sobre el cambio, vale la pena mencionar los elementos centrales de su planteamiento. Para Crozier, las organizaciones son construcciones sociales, dentro de las cuales los actores se mueven para solucionar los problemas de una sociedad en un momento determinado. El autor señala que a las organizaciones únicamente se les puede analizar desde dos perspectivas, aparentemente contradictorias, pero que muestran

¹⁹Michel Crozier y Erhard Friedberg, *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, trad. de Alianza Editorial, México, 1990.

²⁰*Ibid.*, p. 13.

su funcionamiento real. Por una parte, el análisis estratégico nos permite conocer las lógicas que guían el comportamiento de los actores en una organización o institución dada. Por la otra, el análisis sistémico nos ayuda a dilucidar los límites organizacionales que restringen la acción de los actores. Así, el análisis estratégico se centra en el individuo y el análisis sistémico en la organización.

El primer elemento importante del análisis estratégico es la noción de *libertad*. En el esquema crozieriano, el individuo es libre y esa característica le permite tomar decisiones para satisfacer sus intereses en un momento determinado.²¹ En este esquema, las decisiones que un individuo puede tomar no están definidas *a priori*; éstas se definen de acuerdo con los recursos y la información con que un individuo cuenta en un momento determinado. En el nuevo institucionalismo, por el contrario, las decisiones del actor están determinadas por las rutinas y el rol que le toca desempeñar.

El actor siempre toma sus decisiones en función de una *estrategia*. El comportamiento del actor es “un comportamiento que siempre presenta dos aspectos: uno ofensivo, que es aprovechar las oportunidades con miras a mejorar su

²¹Es importante señalar que en el esquema de Crozier el individuo no toma decisiones racionales en el sentido clásico del término. Es decir, el individuo no toma la decisión que maximiza su función de utilidad. En este sentido, Crozier se acerca a la definición de racionalidad limitada, introducida por Simon, donde el individuo elige la acción que le permite satisfacer sus necesidades, aunque Crozier hace una pequeña aclaración en este sentido y le imprime una nueva condición a la racionalidad del actor. El individuo en el esquema crozieriano toma aquellas decisiones que le permiten, satisfacer —no optimizar— sus intereses de acuerdo con sus capacidades y la información que tiene en un momento determinado: “[el del actor] es un comportamiento que siempre tiene un sentido; el hecho de que no se le pueda relacionar con objetivos claros, no significa que no pueda ser racional sino todo lo contrario. En lugar de ser racional con relación a ciertos objetivos, lo es, por una parte, con relación a las oportunidades y a través de éstas, al contexto que las defina, y por otra, en relación con el comportamiento de los otros actores, con el partido de los que lo toman y con el juego que se estableció entre ellos” (*Ibid.*, p. 47). En este sentido, Crozier se aleja del modelo de racionalidad limitada, pues mientras que éste asume que las preferencias del individuo son estables y que el individuo las conoce, Crozier asume que las preferencias del individuo están determinadas por la coyuntura: por los recursos y capacidades con los que cuenta en un momento dado.

situación, y otro defensivo que consiste en mantener y ampliar su margen de libertad y por ende su capacidad de actuar.”²²

Las estrategias del actor están determinadas, en un primer momento, por la relación que ese actor tiene con los demás actores. La noción de *poder* es el segundo elemento importante del análisis estratégico. En el planteamiento de Crozier, el poder no es una atributo de los actores, sino una relación y éste “no se puede desarrollar más que a partir del *intercambio* de los actores comprometidos en una determinada relación, pues en la medida en que toda relación entre dos partes supone intercambio y adaptación entre ambas, el poder está inseparablemente ligado a la negociación: *es una relación de intercambio, por lo tanto, de negociación, en que están comprometidas por lo menos dos personas*”.²³

De acuerdo con Crozier, para que las relaciones de poder puedan darse es necesario que existan *zonas de incertidumbre*, que no son otra cosa que la habilidad de los actores para esconder sus márgenes de acción: “si hay incertidumbre, los actores capaces de controlarla la utilizarán en sus transacciones con los que dependen de ellos, pues lo que es incertidumbre desde el punto de vista los problemas, es poder desde el de los actores”.²⁴

Siguiendo al argumento crozeriano, para analizar las relaciones de poder se debe poner el énfasis en dos aspecto. Por un lado, se debe analizar el tipo de recursos con los que cuenta un actor, es decir, cuáles son los elementos que, en una situación determinada, le permiten ampliar sus márgenes de acción²⁵. Por otro

²²*Loc. cit.*

²³*Ibid.*, pp. 55-56.

²⁴*Ibid.*, p. 20.

²⁵*Ibid.*, p. 63.

lado, se debe analizar la forma cómo se define la pertinencia de esos recursos, es decir, cuáles son las restricciones estructurales que tienen esos recursos.²⁶

El análisis sistémico permite definir cuáles son esas restricciones y los recursos con que cuenta un individuo. Para entender la naturaleza de una organización, el autor define las *reglas* como “limitaciones que en determinado momento se imponen a todos los miembros de una organización.” Al conjunto de estas reglas, Crozier las denomina *juegos* y es la estructura de esos juegos lo que define a la organización; el *juego* es el esquema que los individuos construyen para reglamentar su cooperación; el juego define la estrategia que el actor debe seguir, con base en las reglas que la organización ha impuesto.

Debido a que, desde la perspectiva de esta corriente, una organización es un espacio que se encuentra en constante movimiento, definir el cambio institucional se vuelve complejo. Por esta razón, para Crozier, el cambio institucional ocurre cuando existe una ruptura que obliga a los actores a cambiar sus estrategias y la propia naturaleza del juego.

En este sentido, Crozier se acerca a Kuhn pues señala que: “el cambio no es ni una etapa lógica de un desarrollo humano ineluctable ni la imposición de un modelo de organización social mejor por ser más racional, ni incluso el resultado natural de las luchas entre los hombres y las de sus relaciones de fuerza. Es ante todo la transformación de un sistema de acción”;²⁷ en otras palabras, el cambio es la transformación de un paradigma. Para Crozier, el cambio, al igual que la decisión, es *sistémico*, es decir, contingente al sistema de acción que elabora y al cual se aplica.

²⁶ *Loc. cit.*

²⁷ *Ibid.*, p. 314.

Cualquier intento de cambio trae consigo dos problemas: el de la elaboración del proyecto de cambio y el de poner en marcha el cambio, una vez que éste se ha decidido; sin embargo, Crozier logra escapar a la trampa neoinstitucionalista y señala que el cambio no es posible si únicamente se pretenden cambiar las reglas del juego, pues, este enfoque “no considera el funcionamiento real de las organizaciones o de los sistemas de acción”. Ante una amenaza de cambio, los actores siempre tratarán de manipular las zonas de incertidumbre con las que cuentan para evitar que el cambio en las reglas del juego disminuya su poder.

A diferencia de nuevo institucionalismo, para el autor el cambio no necesariamente desemboca en un escenario fatídico que lo vuelve incontrolable. El cambio, en este esquema, tiene una connotación positiva, pues se entiende como un proceso de aprendizaje colectivo a través del cual se movilizan —incluso se crean— los recursos y las capacidades necesarios para que los participantes puedan, de manera libre, construir nuevos juegos. La estructura de estos nuevos juegos permitirá que el sistema se oriente o se reoriente como un conjunto humano y no como una máquina, lo cual abre la posibilidad para que el proceso de cambio sea manejable y alcance el éxito esperado.

En este sentido, Crozier, al igual que Kuhn, señala que no puede haber un cambio sin ruptura y; además, el cambio únicamente es posible cuando “se afirma una nueva capacidad de resolver los problemas de organización colectiva. Las relaciones de fuerza se transforman cuando aparece una capacidad mejor que comienza a hacer sus pruebas a través de una forma de organización nueva [...] Estos juegos, o si se quiere, esta nueva praxis social, expresan e inducen una nueva estructuración del campo, lo que significa no sólo otros métodos, sino otros problemas y otros resultados así como un sistema de acción diferente que se regula

de otra manera".²⁸ El cambio, entonces, se logra únicamente cuando existe un paradigma que puede remplazar al anterior.

El éxito de este proceso de aprendizaje radica en lograr que los actores, conjuntamente, acepten cambiar sus estrategias. No obstante, para que el cambio tenga éxito, el análisis crozeriano regresa al individuo: para que ocurra una ruptura positiva es necesaria la intervención de una responsabilidad humana individual; el cambio forzosamente debe provenir de un líder.

Este líder necesita reunir ciertas condiciones: en primer lugar, debe conocer cuál es la naturaleza del sistema y la forma en que se estructuran los diferentes juegos; el actor no está posición de optar primero por un objetivo y después, a partir de este objetivo, escoger cuál es la mejor estrategia para alcanzarlo. El líder se encuentra frente a un sistema de acción que, aun siendo un constructo humano y no una necesidad, se constituyó antes y fuera de él; se encuentra también frente a los cambios de este sistema que son resultado de los esfuerzos de otros que estuvieron antes y fuera de él. Si logra comprender la naturaleza de las limitaciones a las que está sometido, la libertad y los recursos que le dan esas limitaciones podrá desarrollar una estrategia que le permita superarlas. Para ello, tendrá, primero, que descubrir su margen real de libertad, sus zonas de incertidumbre y, eventualmente, podrá manipularlas para guiar el cambio.²⁹

Así, reconocer la complejidad y la ambivalencia de la relación que el líder guarda con el sistema permite descubrir el dilema fundamental de todo cambio dirigido: por un lado, la importancia de los recursos disponibles de los participantes y la necesidad de movilizarlos para lograr el éxito; por otro, las dificultades y hasta

²⁸*Ibid.*, p. 323.

²⁹*Ibid.*, p. 330.

la imposibilidad de esta movilización, dadas las características y las reglas de los juegos que prevalecen en la organización.³⁰

El poder del líder se convierte, de esta manera, en un aspecto de suma importancia, “no sólo porque constituye un medio imprescindible para poder estar en disposición de intervenir [...] sino también, porque no es posible ningún cambio sin una transformación del sistema de poder y porque, en consecuencia, esta transformación es a fin de cuentas una de las etapas fundamentales, si no es que el objetivo principal, de cualquier intento de cambio”.³¹

Este trabajo analiza el contenido de la reforma constitucional al artículo 27 constitucional como un cambio de paradigma. Para ello, se utilizan la concepción de paradigma de Kuhn y el análisis de Crozier. El primer capítulo trata de ubicar cuál es el conjunto de valores, creencias y normas aceptadas que definieron el concepto del agro y sus problemas, a partir de la Revolución de 1910 para poder ubicar los componentes del paradigma revolucionario. El propósito de este capítulo no es hacer una glosa exhaustiva de las políticas públicas de los gobiernos posrevolucionarios; lo que busca es aclarar el sentido del paradigma que la reforma de 1992 trató de cambiar. Para lograrlo, el análisis ubica la concepción ideológica del paradigma revolucionario, es decir, cuáles fueron las condiciones sociales que provocaron su surgimiento; los instrumentos políticos y económicos que los gobiernos posrevolucionarios diseñaron para sostener el paradigma y; finalmente, se ofrece un balance general de su agotamiento.

Una vez ubicada la naturaleza del paradigma agrario revolucionario, en el segundo capítulo se analiza el debate entorno al campo que el presidente Salinas promovió para impulsar su reforma constitucional. El capítulo ubica la visión que el

³⁰*Ibid.*, p. 332.

³¹*Ibid.*, p. 354.

presidente, como líder del cambio, tenía sobre el agro, así como el análisis que hizo para elaborar el nuevo paradigma. En segundo lugar, se analiza su estrategia para proveer la instauración del nuevo paradigma: ubicar a los actores que le permitirían, en primera instancia, difundir el proyecto y, posteriormente, controlar el proceso de cambio. Finalmente, se analizan las acciones concretas de negociación que realizó con cada uno de los actores y los resultados de esas negociaciones.

Por último, en el tercer capítulo se analizan los componentes formales del nuevo paradigma agrario. En primer lugar, se ubican los principales ejes de la reforma constitucional, para definir conceptualmente cuáles son los nuevos valores y creencias que el proyecto salinista trató de implantar. En segundo lugar, se estudia cómo estos valores se expresaron en la redacción final de la reforma constitucional, así como los instrumentos formales que se crearon para darle una expresión institucional al nuevo paradigma y, finalmente, se hace una revisión de la consistencia en su formulación.

CAPÍTULO PRIMERO EL PARADIGMA REVOLUCIONARIO

Uno de los grandes legados de la lucha revolucionaria de principios del siglo XX fue, sin duda, el reparto agrario. A partir de 1917, todos los gobiernos utilizaron el tema agrario en sus discursos y como parte importante de sus políticas. Estas acciones integraron lo que después se llamó “el paradigma revolucionario”, la prueba más pura y tangible de los efectos de justicia de la Revolución mexicana.

El objetivo de este capítulo no es hacer una revisión exhaustiva de la historia agraria. Lo que busca es aclarar el sentido del paradigma revolucionario: cuáles son sus componentes y cuáles sus implicaciones en la política nacional. Para lograrlo, el análisis seguirá cuatro ejes de argumentación. El primero se refiere a la concepción ideológica que encierra el paradigma, es decir, cómo surgió, cómo concibió al sector agropecuario y qué problemas pretendía solucionar; el segundo se refiere a los instrumentos políticos y económicos que las diferentes administraciones presidenciales diseñaron para solucionar dichos problemas; el tercer momento se refiere a la implementación de esos instrumentos y; por último, se ofrecerá un balance general de los logros y fracasos del paradigma revolucionario.

EL ORIGEN: LA CONCENTRACIÓN DE TIERRAS EN EL SIGLO XIX

Para entender el surgimiento del paradigma revolucionario en los primeros años del siglo XX, se deben tener presentes algunas condiciones económicas y sociales de la

última mitad del siglo XIX. Esta mención es importante por dos motivos. El primero es que, durante este periodo, se definió de manera sistemática lo que debía ser el progreso económico del país basado en la inserción del campo en el mercado como motor de desarrollo. Los planteamientos al respecto resultan por demás significativos, pues fueron retomados, años después, en la reforma salinista de 1992. El segundo motivo responde a que fue durante el Porfiriato donde se hizo tangible la resistencia del sector campesino para insertarse en una lógica mercantil y del por qué surgen con tanta fuerza las demandas agrarias en el movimiento revolucionario.

Para los liberales del siglo XIX, la transformación económica y social del país debía centrarse en cinco áreas principales que se encontraban en franca contradicción con los principios que, hasta ese momento, había sostenido la Iglesia Católica:

1) la concepción del ciudadano individual, como clave del derecho político, frente a los fueros y privilegios de las grandes corporaciones: ciudadanos iguales ante la ley en la medida en que, de ese punto, partiría el resto de la estructura política y jurídica que se proponían destruir; 2) la idea de ciudadanía llevaba aparejada la de secularización de la sociedad. Si durante la Colonia la vida privada pasaba por las grandes corporaciones, la construcción del Estado moderno exigía secularizar la vida "de la cuna a la tumba" para erradicar el control de la Iglesia como propósito deliberado; 3) esa concepción individualista de la historia suponía además la implantación forzosa de la propiedad privada como la única forma legítima de generar riqueza y distribuirla: una clase extendida de pequeños propietarios como sustento del desarrollo; 4) un sistema federal de gobierno, opuesto al centralismo, que representaba las ideas conservadoras del orden colonial; 5) una economía libre y plenamente vinculada a los mercados del exterior.¹

¹Mauricio Merino, *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*, México, El Colegio de México, 1998, p. 159.

La medida más importante que se tomó para cumplir con estos objetivos fue la promulgación de la Ley Lerdo en 1856 como una herramienta efectiva para desamortizar los bienes de la Iglesia. En esta ley se establecía que las tierras pertenecientes a corporaciones civiles y eclesiásticas debían ser divididas y vendidas. El objetivo inicial era incautar sólo las tierras de la Iglesia, por lo que, en el artículo 8, se permitía a los gobiernos locales conservar las construcciones, ejidos y las tierras destinadas exclusivamente a los servicios públicos de los pueblos a los que pertenecían.

La protección a la propiedad particular quedó consolidada en el artículo 27 de la Constitución de 1857, donde se establecía que ésta no podía ser ocupada sin consentimiento del propietario, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. El artículo 27 incorporó la Ley Lerdo y respetó la exención sobre las construcciones y las tierras destinadas exclusivamente a los servicios públicos de los pueblos. Sin embargo, la Constitución dejó sin mención las medidas que se tomarían con respecto a los ejidos, situación que crearía, en el mediano plazo, el despojo de esas tierras de las comunidades campesinas a favor de la propiedad privada.²

El argumento de fondo de estas medidas era la idea de progreso: crear, mediante instrumentos legales, ciudadanos libres e iguales, capaces de insertarse en una lógica mercantil, cuya conclusión sería el desarrollo económico del país. Para ello era necesario, como señala Guerra, destruir “los cuerpos del Antiguo Régimen

²Robert Knowlton, “El ejido mexicano en el siglo XIX”, *Historia Económica*, 1 (1998), p. 79.

que son los pueblos [...] y dividir la gran propiedad tradicional, que es un obstáculo para el desarrollo económico y para el poderío del Estado”.³

Sin embargo, el progreso requería no sólo la incorporación de la tierra al mercado, sino también la necesidad de poblar aquellas zonas del país que no lo estaban. Para cumplir con estos objetivos, se crearon lógicas contradictorias: por un lado, las leyes de desamortización permitían liberar tierras de las corporaciones eclesiásticas y venderlas promoviendo con ello fuertes concentraciones entre quienes podían pagar su valor. Por el otro lado, se favorecía la colonización de tierras mediante la creación de pueblos a quienes, sin embargo, debían respetárseles tanto los bienes como los terrenos destinados a cumplir con sus servicios comunales.⁴

Durante los primeros años del gobierno de Porfirio Díaz, el avance de las leyes de desamortización con respecto a las tierras de las comunidades entró en un periodo de estancamiento. Para Díaz, al igual que para los liberales, los pueblos debían desaparecer y sus miembros debían convertirse en ciudadanos; no obstante, él creía que esta desaparición sería producto del proceso de modernización económica. En otras palabras, Díaz pensaba que la modernización económica del país obligaría a los pueblos campesinos a entrar en ese nuevo proceso, situación que, gradualmente, los convertiría en ciudadanos. Por esta razón, el gobierno había frenado sus intentos de expropiación de tierras comunales, pues esto contribuía a mantener la paz social. Su estrategia era clara: al frenar la venta de las tierras de los pueblos y al crear nuevos pueblos, el presidente aceptaba, en los hechos, la

³Francois-Xavier Guerra, *México: Del Antiguo Régimen a la Revolución*, México, FCE, 2000, tomo I, p. 272.

⁴*Ibid.*, p. 273.

personalidad jurídica de los ejidos y comunidades que la Constitución de 1857 no reconoció.

Sin embargo, a partir de la década de 1890, hubo una ruptura de este arreglo político. En 1894, se expidió la Ley sobre Ocupación y Alienación de Terrenos Baldíos. Esta ley abría la posibilidad de adquisición por parte de particulares sobre aquellas tierras que no se cultivaban. Lo importante fue que, dentro de esta definición, se consideraban también aquellas tierras pertenecientes a los pueblos que se encontraban ociosas. Si bien es cierto que la ley permitía que los miembros de los pueblos, individualmente, se apropiaran de las tierras, en la práctica, esto no ocurrió pues los campesinos no contaban con la capacidad económica para adquirir esas tierras.

Esta ley respondía a la necesidad de industrializar el país: los adelantos en comunicaciones y la inversión privada correlativa, exigían la liberalización de tierras para el cultivo. Como señala Guerra, con estas medidas, “la balanza se inclinaba a favor de la destrucción de esta propiedad arcaica: la propiedad de los pueblos”⁵. El avance en la aplicación de las leyes de desamortización y la compra de estas tierras, favorecieron su concentración en pocas manos y la formación de grandes latifundios. De esta manera, para 1900, 91% de la tierra cultivable se encontraba en manos privadas.

De lo anterior deriva la adhesión de campesinos e indígenas al movimiento revolucionario de principios del siglo XX: fue un intento por recuperar los privilegios que la Constitución de 1857 suprimió, pero que el gobierno de Díaz había conservado en los hechos. Desde este momento, la excesiva concentración de la tierra en pocas manos, se concibió como uno de los principales detonantes del

⁵*Ibid.*, p. 259.

movimiento armado y la cuestión agraria se insertó en las agendas de los diferentes grupos revolucionarios como un problema cuya pronta solución apremiaba.

CONCEPCIÓN IDEOLÓGICA DEL PARADIGMA REVOLUCIONARIO

Después del derrocamiento de Díaz y del asesinato de Madero, la situación política se había vuelto extremadamente tensa. La existencia de grupos políticos —zapatistas, villistas y constitucionalistas— con una sólida base social y con proyectos enteramente distintos hacían evidente el vacío de poder⁶. Estos grupos se dieron cuenta de la necesidad de lograr la unidad nacional, así que formularon planes de gobierno como un intento para estabilizar al país. La Convención de Aguascalientes y, posteriormente, el Congreso Constituyente son ejemplos claros de este proceso.

Para entender la importancia del tema agrario en los proyectos de nación de los grupos convencionista y constitucionalista, es importante recordar que la adhesión de los grupos campesinos a los diferentes movimientos revolucionarios se explica, en gran medida, por la promesa que, una vez llegados al poder, estos grupos les restituirían las tierras de que fueron despojados durante el Porfiriato. De esta manera, para 1914, ninguna facción revolucionaria negaba que resolver la cuestión agraria era apremiante. El mismo Victoriano Huerta comprendía que, para lograr la estabilidad del país, era necesaria la promulgación de leyes encaminadas a resolver la cuestión de la tenencia de la tierra. Lo importante era, sin embargo, el concepto que cada grupo tenía de la política agraria y de la forma de instrumentarla,

⁶Charles Cumberland, *La Revolución Mexicana. Los años constitucionalistas*, trad. Héctor Aguilar Camín, México, FCE, 1993, p. 145.

ya que estas ideas encontraron, en mayor o menor medida, un equilibrio en la redacción del artículo 27 de la nueva Constitución de 1917.

El primer intento de crear un plan de gobierno fue la Convención de Aguascalientes.⁷ Dentro de ésta, la propuesta agraria de la facción zapatista era la más radical, ya que concebía el problema de la tierra como el eje para la reorganización de la sociedad. En el planteamiento zapatista, el ejido y la comunidad eran las unidades sociales básicas y éstas eran el detonante del desarrollo⁸. Zapata quería realizar un cambio social inmediato en la estructura agraria restituyendo los ejidos a los pueblos; pretendía otorgarles plena autonomía para definir las formas de organización de la producción; por ello, la explotación debía hacerse de manera cooperativa. El primer paso era, entonces, satisfacer la demanda agraria en dos dimensiones: restituir tierras a los pueblos que habían sido despojados y, una vez ejecutadas las restituciones, se procedería a la expropiación total de la tierra, para repartirla entre los campesinos que carecían de ellas. Adicionalmente, se establecería la confiscación de los bienes de los “enemigos de la revolución”, la cual incluiría no sólo a la propiedad rural sino también al capital como un conjunto de intereses⁹. Es decir, en el largo plazo, desaparecería la propiedad privada y sólo existirían ejidos.

⁷Aunque, inicialmente, en la Convención participaron los grupos villista, zapatista y constitucionalista, las propuestas para la solución del problema agrario discutidas en esta Convención incluyeron únicamente la visión de los grupos villista y zapatista. El antagonismo existente entre Villa y Carranza provocó que, poco a poco, los delegados constitucionalistas abandonaran la Convención para apoyar a Carranza, quien se encontraba en Veracruz (*Ibid.*, p. 195).

⁸Arturo Warman, “El proyecto político del zapatismo”, en Friedrich Katz (comp.), *Revolución, Rebelión y Revolución*, México, Era (La lucha rural en México del siglo XVI al siglo XX, 2), p. 15.

⁹La esencia del pensamiento agrario zapatista se encuentra, principalmente, en los artículos 6 y 7 del Plan de Ayala, así como en sus reformas posteriores (Manuel González Ramírez, *Planes políticos y otros documentos*, México, SRA- CEHAM, 1981, p. 123). Para un estudio más detallado de la propuesta zapatista véase John Womack, *Zapata y la Revolución mexicana*, trad. de Francisco González Arámburo, México, Siglo XXI, 9a. ed., 1969.

La propuesta agraria de Villa difirió notablemente de la de Zapata, porque no pretendía la constitución de los ejidos como la base de la estructura socio-económica del campo.¹⁰ Para él, la preocupación más importante era el fraccionamiento de las haciendas para consolidar la pequeña y mediana propiedad a través de la adquisición individual de la tierra por compra directa. El gobierno, por tanto, debía expropiar las tierras y los propietarios las comprarían a crédito con bajas tasas de interés. En el esquema villista, la intervención del gobierno debía enfocarse únicamente en establecer la infraestructura necesaria para fomentar un cultivo intensificado y mejor.

Aunque ambas propuestas decretaban la destrucción del latifundio y su consecuente reparto, no se puede hablar de la existencia de un proyecto agrario convencionista, pues los cinco artículos dedicados al problema agrario en el Programa de Reformas político-sociales de la Convención no son sino una glosa de los postulados zapatistas.¹¹

Para el grupo triunfante de la Revolución, los constitucionalistas, la cuestión agraria debía solucionarse desde una perspectiva diferente. A diferencia de Zapata, Carranza sólo deseaba reparar una injusticia y no crear un nuevo sistema económico basado en una distribución radical de la tenencia de la tierra.¹² Luis Cabrera expresó claramente esta intención:

La población rural necesita complementar su salario: si tuviesen ejidos, durante la mitad del año podrían trabajar como jornaleros y, durante la otra mitad del año

¹⁰Los conceptos básicos de la propuesta agraria de Villa se encuentran contenidos en la Ley Agraria expedida durante su gubernatura en Chihuahua (Francisco Villa, "Ley Agraria", en Partido Revolucionario Institucional, *Planes Políticos Revolucionarios*, México, 1993).

¹¹"Programa de Reformas Político-sociales de la Revolución aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria", en Manuel González Ramírez, *op. cit.*, p. 123.

¹²Charles Cumberland, *op. cit.*, p. 215.

podrían dedicarse al cultivo del ejido. No dotarlos de tierras ejidales es obligarlos a vivir seis meses de su sueldo y a que, durante los otros seis meses, tomen un rifle y sean zapatistas. Mientras no sea posible crear un sistema basado en la pequeña propiedad agrícola que reemplace al latifundio, el problema agrario se debe resolver utilizando los ejidos como un complemento del salario de los trabajadores del campo.¹³

Esta concepción es sumamente importante, pues reconocía que el ejido era una institución necesaria para lograr la pacificación de país y, al mismo tiempo, hacía evidente la intención de mantener la propiedad privada como base del desarrollo económico del campo. Para Carranza, la reconstitución de los ejidos era una medida temporal y de emergencia para satisfacer una necesidad más política que económica y que, en cuanto las condiciones se estabilizaran, el ejidatario se convertiría, individualmente, en propietario de una parcela.¹⁴

Para llevar a término estas ideas, el 6 de enero de 1915, Carranza emitió el Decreto Agrario y creó la Comisión Nacional Agraria. Este Decreto, redactado por Luis Cabrera, tenía como objetivo efectuar las reformas que la opinión pública “exig[ía] como indispensables para establecer un régimen que garanti[zara] la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favore[cieran] la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de las que fueron injustamente privados” (art. 2). Con este Decreto, el gobierno de Carranza pretendía reconstituir la propiedad de los pueblos mediante el reparto agrario, aunque se establecía que, para lograrlo, no se podrían expropiar tierras que no pertenecieran a los pueblos, es decir, haciendas y latifundios.

¹³Cit. por Dana Markiewicz, *The Mexican Revolution and the Limits of Agrarian Reform, 1915-1946*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1993, p. 24 (todas las traducciones son mías).

¹⁴Charles Cumberland, *op. cit.*, p. 217.

De acuerdo con el Decreto, la causa principal del malestar de las poblaciones rurales era el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento:

Proporcionando el modo de que los numerosos pueblos recobren los terrenos de que fueron despojados, o adquieran los que necesiten para su bienestar y desarrollo, no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes, sino solamente de dar esa tierra a la población rural miserable que hoy carece de ella, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica a que está reducida.

La promulgación de este Decreto es importante por dos razones. Por un lado, estableció que el sujeto beneficiado de la política agraria sería un actor colectivo que, atendiendo a su categoría política, se definiría como pueblo, ranchería, congregación o comunidad. Por otro lado, definió las herramientas del Estado para hacer efectivo el reparto de la tierra: el Ejecutivo emitiría decretos restitutorios — para aquellas comunidades a quienes se les reconocieran los derechos que les correspondían desde la época colonial— y dotatorios —para los pueblos que solicitaran tierras.¹⁵ Con estas medidas quedaba claro que para el movimiento carrancista la cuestión agraria sería una herramienta política que estaría subordinada al logro de la pacificación del país.

¹⁵José Luis Zaragoza y Ruth Macías, *El desarrollo agrario de México y su marco jurídico*, México, Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, 1980, pp. 11-19.

EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Con una noción similar del problema de tenencia de la tierra, el ala radical del Congreso Constituyente impulsó el programa agrario nacional. El artículo 27 planteó, de manera explícita, la necesidad de fraccionar los latifundios, con lo cual satisfacía las demandas del movimiento zapatista, aunque no por ello concibió al ejido como la base de un nuevo orden social y productivo en el campo. El punto de partida del artículo consistió en la afirmación tajante de la Nación como propietaria originaria de las tierras y aguas del territorio nacional, motivo por el cual, tanto la propiedad privada como la propiedad social se definían como un derecho concedido por la Nación:

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.¹⁶

Desde el punto de vista jurídico, el artículo 27 estableció a la Nación como el sujeto titular de un derecho. Esta concepción respondió a la necesidad de reconocer las demandas que animaron al pueblo a iniciar la Revolución y a la preocupación de los planes y programas revolucionarios para establecer un nuevo sistema de propiedad que atendiera dichas demandas.

De esta forma, el primer párrafo del artículo 27 reconoció que las tierras y aguas originariamente deberían ser propiedad del pueblo —entendido como Nación—, el cual ha tenido y tiene el derecho de aprovecharlas en propiedad privada

¹⁶Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto aprobado por el Congreso Constituyente en 1917. En adelante las referencias a este artículo se indicarán en el texto (El énfasis es mío).

para satisfacer las demandas del movimiento revolucionario. Sin embargo, el pueblo no puede actuar por sí para el ejercicio de ese derecho y, por lo tanto, para distribuir y titular la propiedad privada entre los particulares. Esta acción lógicamente debía corresponder a su representante que es el Estado.¹⁷

Cabe aclarar que la calidad del Estado como persona jurídica de derecho público no se cuestionó al redactarse la norma constitucional. Sin embargo, la Constitución sí consideró la estructura formal de sus elementos cuando se refiere a la forma de gobierno (arts. 39 y 41) y al territorio nacional (arts. 42). Estos artículos señalan que “la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo” y que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en República” para poder ejercer esa soberanía. Por tanto, en esta interpretación, es el pueblo, y no el Estado, el titular de los derechos consagrados en la Constitución, incluyendo el derecho a la propiedad sobre los bienes ubicados en su territorio.¹⁸ Los constituyentes, con esta inclusión, interpretaron e introdujeron las demandas agrarias en el ámbito nacional, dándoles la base jurídica que necesitaban para fundar su existencia y posible solución.

Por otra parte, el diseño constitucional reconoció las diferencias entre los dos tipos de propiedad y el peso de cada una dentro del desarrollo económico del país. La propiedad privada sería individual: una institución capaz de entrar en la lógica de mercado. Sin embargo, en cuanto a la definición de la propiedad social, se establecía que “el sujeto de la acción agraria sería colectivo: un pueblo establecido, en el sentido de una localidad o una comunidad de vecinos, un asentamiento con existencia previa y con una categoría política reconocida: villa, pueblo o

¹⁷José Luis Zaragoza y Ruth Macías, *op.cit.*, p. 28.

¹⁸Esta interpretación es de José Luis Zaragoza y Ruth Macías, en *Ibid.* Véase especialmente el capítulo dos, “El artículo 27 constitucional”, pp. 25-84.

congregación [...] Los individuos como tales nunca fueron considerados sujetos para la dotación de tierra, lo fueron como integrantes de un núcleo de población, término ambiguo que finalmente incluyó todas las categorías de poblados rurales”.¹⁹ En ambos casos, sin embargo, el Estado, como representante del pueblo, sería el encargado de establecer las bases para el desarrollo de estas nociones:

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación. Con este objetivo se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables, para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad (art, 27, 3° párrafo).

De acuerdo con su contenido, como señalan José Luis Zaragoza y Ruth Macías, este párrafo se puede interpretar de la siguiente manera: la Nación —el pueblo, a través del Estado como su representante—, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación, es la única facultada para determinar el destino de las tierras y aguas del territorio nacional. Es decir, la Nación puede: fraccionar los latifundios; desarrollar la pequeña propiedad; crear nuevos centros de población agrícola; repartir tierras y aguas a los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de ellas o no las tengan en cantidad

¹⁹Arturo Warman, *El campo mexicano en el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 55.

suficiente; fomentar la agricultura y; evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. De acuerdo con este párrafo, la adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetivos expresados se considerará de utilidad pública.

De igual forma, este párrafo otorga a la Nación dos herramientas para lograr una distribución equitativa de la riqueza y cuidar su conservación: puede imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y puede regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación.²⁰

Así, el constituyente de 1917 en el artículo 27 se propuso cumplir con las demandas emanadas de la lucha revolucionaria —hacer una distribución equitativa de la riqueza. Para ello, imprimió una función social a la propiedad “que tuviera como objeto directo la producción de alimentos y materias necesarias para los requerimientos del sujeto titular (pueblo), e indirectamente beneficiar con el producto de su trabajo a la población dedicada a las actividades del campo”;²¹ e impuso al gobierno federal obligaciones claras para cumplir con este propósito.²²

De esta manera, se estableció un nuevo sistema de propiedad que estaría compuesto por dos elementos: la pequeña propiedad privada y la propiedad social, que incluía al ejido y a la comunidad agraria.²³ Además, la Constitución impuso un límite claro a este sistema de propiedad, pues facultó a la Nación para fraccionar los latifundios y evitar así el acaparamiento de tierras. Finalmente, la Constitución definió las características de los sujetos beneficiados con este nuevo sistema de

²⁰José Luis Zaragoza y Ruth Macías, *op.cit.*, p. 30.

²¹*Loc. cit.*

²²Para un análisis más detallado de esta interpretación véase José Luis Zaragoza y Ruth Macías, *op. cit.*, pp. 30-34.

²³Aunque la Constitución no reconoció explícitamente al ejido y a la comunidad agraria, sí estableció la facultad de la Nación “para crear nuevos centros de población agrícola y para dotar de tierras y aguas a los núcleos de población que carecieran de ellas o que no las tuvieran en cantidad suficiente”, con lo que reconoció la existencia de estas otras formas de propiedad.

propiedad: individuales para la pequeña propiedad y colectivos para la propiedad social, para la creación de nuevos centros de población agrícola y para los objetivos de la dotación agraria.

La redacción del artículo 27 estableció, además, los procedimientos que justificarían la distribución de la tierra y que afirmaron la concepción de la propiedad. Con respecto a la propiedad de la tierra se estableció que “sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras y aguas y sus acciones”. Sin dejar de lado la potestad de la Nación como propietaria de las tierras y aguas, el artículo señalaba que el Estado podría otorgar el mismo derecho a extranjeros siempre que se comprometieran ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar la protección de sus gobiernos respecto de esas tierras (art. 27, fracc. I).

Para evitar la existencia de los latifundios, se establecieron algunas condiciones importantes. En primer lugar, se conservó la prohibición de la Constitución de 1857 para que las iglesias adquirieran bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos y los que tuvieren pasarían directamente al dominio de la Nación (fracc. II). La misma prohibición aplicaba a las sociedades comerciales por acciones, aunque a éstas se les permitía tener terrenos únicamente “en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados”. En estos casos, el Ejecutivo Federal, o de los estados, fijarían las extensiones que corresponderían a cada caso (fracc. III).

Con respecto a la propiedad comunal, el artículo señalaba las modalidades que aplicaban: “los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado

comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren, conforme a la ley del 6 de enero de 1915” (fracc. VI).

Como una forma de satisfacer las demandas campesinas, el artículo señalaba que se declaraban nulas todas las disposiciones que, con base en la ley del 25 de junio de 1856, hubieran despojado total o parcialmente de sus tierras y bosques a las comunidades agrarias y se establecía que se procedería de igual forma para las disposiciones que, en lo sucesivo, tuvieran los mismos efectos; es decir, desde la Constitución facultó a la Nación para anular los efectos de la acumulación de tierras realizada en el Porfiriato, que hubiere tenido como resultado quitarles a los pueblos sus tierras.

Sin embargo, el mismo artículo estableció una contradicción pues, en su fracción VII, estableció: “se exceptúan de la nulidad antes referida, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos en virtud de la citada ley del 25 de junio de 1856 o poseídas a nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda las cincuenta hectáreas”. En otras palabras, la anulación no procedería cuando la propiedad se acreditara con un título de propiedad o cuando se hubiera explotado por más de diez años. Cabe aclarar que esta redacción contenía un dilema, pues el Estado tenía, constitucionalmente, una doble obligación: restituir tierras a las comunidades y proteger, al mismo tiempo, la propiedad privada.

Finalmente, el artículo 27 estableció un procedimiento para el reparto: correspondía a los gobiernos estatales expedir leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades. En cada estado y territorio se fijarían la extensión máxima de tierra de que pudiera ser dueño un solo individuo o sociedad

legalmente constituida. Para aquellos casos en que la propiedad privada excediera los límites establecidos, el excedente debería ser fraccionado por el propietario y puesto a la venta en las condiciones que aprobaran los gobiernos locales. Sólo en caso de que el propietario se negara a hacer el fraccionamiento, el gobierno local podría llevar a cabo la expropiación (fracc. VII).

Como se puede apreciar, el artículo 27 trató de dar sustento jurídico a las dos visiones emanadas de la Revolución: por un lado, reconocía la lucha de los pueblos y comunidades y facultó a la Nación para dotar tierras a los campesinos que no las tuvieran. Por el otro, la Nación también tenía las herramientas para proteger la propiedad privada. En este sentido, la redacción del artículo fue muy cuidadosa, pues estableció que la decisión de cómo avanzaría cada una de estas lógicas quedaba completamente en manos del Estado. El artículo 27 no sólo consideró la entrega de la tierra; además, al establecer que la Nación podría establecer “las modalidades para el fomento de la agricultura”, determinó la obligación del Estado de propiciar su desarrollo y evitar acciones u omisiones que sólo sus propietarios o poseedores pueden hacer, en perjuicio de la sociedad.²⁴

El postulado de la propiedad originaria de la Nación sería una herramienta útil en los años posteriores, pues se la daba al Ejecutivo plena discrecionalidad para repartir tierras a los pueblos y formar la propiedad comunal y ejidal; pero también, con esta herramienta, el Ejecutivo podía proteger la propiedad privada. Es precisamente este planteamiento el sustento legal del paradigma, ya que permitió conciliar, durante décadas, los dos criterios —el económico y el social— en la decisión de un solo actor: el Estado. Este pequeño matiz es la clave para entender las políticas agrarias posrevolucionarias, pues el grado de avance —en cuanto a

²⁴José Luis Zaragoza y Ruth Macías, *op.cit.*, p. 34.

reparto se refiere— estuvo siempre sujeto a la visión muy particular del grupo gobernante, el cual se identificaba con el Estado. Así se explica, de alguna forma, el desorden en la tenencia de la tierra y los graves costos económicos que el paradigma revolucionario a la postre acarrearía.

INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PARADIGMA REVOLUCIONARIO

Aún cuando las bases jurídicas del modelo agrario para el país se establecieron en la Constitución, no fue sino hasta las décadas de 1920 y 1930 cuando el paradigma se institucionalizó; esta institucionalización fue producto de las visiones distintas que se formaron en estos años y que dejaron huella. Durante este período, se creó un complejo marco jurídico y burocrático que consolidaría el proyecto económico del país y también las características agrarias del sistema político mexicano.

Para Calles y Obregón, el objetivo central de la política económica era, sin duda, la modernización. Por tanto, el desarrollo del país debía basarse en una economía agrícola, esencialmente privada, que respondiera a criterios de eficiencia y productividad económica. Al respecto, Obregón señaló en campaña:

estoy a favor del desarrollo de la pequeña agricultura, porque estoy a favor de ayudar a quien haga un esfuerzo por mejorar su tierra [...], pero no creo que debamos recurrir a la división de las propiedades para dárselas a los pequeños productores, sin que éstos estén en condiciones para hacerlas productivas. Tampoco soy de la opinión de que, para impulsar el desarrollo de los pequeños agricultores, debamos utilizar la violencia. Creo que la manera de impulsar el desarrollo no es mediante la desmembración de extensas propiedades para dividir las en fracciones pequeñas [...] de esta manera destruiremos riqueza sin obtener nada a cambio.²⁵

²⁵Citado en Dana Markiewicz, *op. cit.*, pp. 36-37.

Dentro de este esquema, el reparto agrario carecía de sentido, pues la base del desarrollo debía ser la propiedad privada. Por lo tanto, la tarea del gobierno era consolidarla. El ejido no era un fin en sí, sino una necesidad política. El reparto, por ende, era coyuntural, pues lograría mantener la estabilidad necesaria para impulsar la reconstrucción económica y la industrialización del país.

Las administraciones de Obregón y Calles pretendieron disminuir hasta donde fuera posible el reparto agrario para lograr que los ejidos se convirtieran, paulatinamente, en pequeñas propiedades. Para ellos, la propiedad social debía ser una escuela de donde con el tiempo saldrían ejidatarios capaces de convertirse en propietarios individuales. Obregón emitió el Reglamento Agrario en abril de 1922; en él se establecía la diferencia entre ejidatario y pequeño propietario y se mostraba una clara inclinación por defender la propiedad privada: cada ejidatario recibiría entre 3 y 5 hectáreas de tierra irrigada; entre 4 y 6 hectáreas de tierra de buen temporal y entre 6 y 8 hectáreas de cualquier otra tierra de temporal. En zonas áridas, estas medidas podían triplicarse. Por su parte, a los poseedores de tierras se les respetarían 150, 250 y 500 hectáreas, respectivamente.²⁶ De igual forma, el Reglamento permitía la parcelación al interior del ejido, aunque estableció que la propiedad social tendría un carácter inalienable, imprescriptible e inembargable.²⁷

²⁶*Ibid.*, p. 38.

²⁷Estos conceptos se referían al carácter social de la propiedad, así como la prohibición de incluirlos en una lógica mercantil. *Inalienable* significa que las tierras ejidales y comunales no se pueden vender, ni enajenar, es decir, que están fuera del comercio. *Imprescriptible* quiere decir que la propiedad social no está sujeta a prescripción, es decir, no extingue una carga u obligación al cabo de determinado tiempo. *Inembargable* quiere decir que no puede ser sujeto de embargo por el incumplimiento de alguna obligación. Aunque estos conceptos no se incluyeron en la redacción original del artículo 27 de la Constitución de 1917, las leyes secundarias en materia agraria establecieron estas características para los ejidos y comunidades. La primera vez que se incluyeron estos términos fue en la circular número 48 expedida por la Comisión Nacional Agraria en septiembre de 1921 (Antonio Luna Arroyo y Luis G. Alcerreca, *Diccionario de Derecho Agrario Mexicano*, México, Porrúa, 1982, s.v., imprescriptible e inembargable).

Calles, por su parte, en diciembre de 1925, decretó la Ley de Patrimonio Ejidal, donde se establecía que la parcelización de los ejidos era obligatoria y las únicas áreas que serían colectivas eran los pastizales y los bosques. Además, los ejidatarios tenían la obligación de inscribir su parcela en el Registro Agrario Nacional. Estas medidas tenían importantes implicaciones, pues obligaban al ejido a convertirse en una propiedad que se acercaba a la concepción privada, mediante la parcelización y el registro de tierras ejidales pretendía regular los derechos de propiedad del campesino en lo individual.

Para disminuir la presión por la tierra e impulsar el desarrollo agrícola mediante la colonización de territorios disponibles, Calles decretó, en 1925, una Ley de Colonización, que establecía que las tierras nacionales y las tierras que no se cultivaban estaban sujetas a colonización, es decir, pretendía poblar los desiertos.²⁸

Para Calles, el esquema era contener las demandas de grupos campesinos por el reparto y, al mismo tiempo, impulsar el desarrollo agrícola mediante la creación de una compleja red jurídica e institucional, basada en dos ejes fundamentales: el crédito y la irrigación. En el ámbito jurídico, se promulgó la Ley de Irrigación, el 9 de enero de 1926, y la Ley de Crédito Agrícola, el 10 de febrero del mismo año. En el ámbito institucional, se creó el Banco Nacional de Crédito Agrícola (BNCA) y la Comisión Nacional de Irrigación, dependiente del Departamento Agrario, en marzo de 1926. Estas acciones tenían un objetivo claro: ampliar la superficie cultivable en todo el territorio nacional y así reactivar la economía dentro de un esquema capitalista, pero donde el Estado sería el actor fundamental de este desarrollo.

²⁸Dana Markiewicz, *op. cit.*, p. 49.

Mediante el BNCA, se buscaba transferir créditos a la agricultura en pequeña escala mediante la organización de cooperativas regionales. Con esto, el Banco — más que una institución de crédito— se convertiría en una institución auxiliar en el mejoramiento de las condiciones sociales de vida en el campo.²⁹

Los proyectos de irrigación, por su parte, pretendían crear una nueva clase media de agricultores, cuyos intereses y aspiraciones los situaran entre los ejidatarios y los grandes propietarios. La tierra irrigada incrementaría la producción agrícola y este sector se convertiría en la base de la grandeza agrícola del país y de la paz orgánica de México, pues el progreso económico de esta nueva clase media sería “un ejemplo para los ejidatarios y una barrera a la ambición monopolística de los grandes terratenientes”.³⁰

El proyecto de modernización callista se basó en estos dos grandes pilares. Esto se comprueba por el hecho de que, entre 1926 y 1928, se asignaron 46 millones de pesos —6.5% del presupuesto— a obras de riego. Además, la geografía en el destino de los recursos evidenciaba otra intención: la mayor parte de las obras y del crédito se destinaron a las tierras con cultivos comerciales del norte y noroeste del país orientados a la exportación.³¹

Si el periodo callista representó la institucionalización del proyecto económico de la Revolución, el mandato de Cárdenas fue su institucionalización política. Para Cárdenas, la estabilidad se lograría consolidando un Estado fuerte con la

²⁹En 1926, el BNCA organizó 153 cooperativas de crédito, la mayoría de las cuales fueron un rotundo fracaso. El problema era que los créditos pequeños no eran rentables. De esta manera, sólo una pequeña fracción de agricultores recibió apoyos del gobierno, esto se entiende dado que las características sociales y económicas hicieron que el dinero, aún cuando se repartiera, tendía a concentrarse nuevamente en aquellos sectores económicamente capaces de reactivar la actividad agrícola (*Ibid.*, p. 49).

³⁰*Ibid.*, p. 50.

³¹Leopoldo Solís, *Evolución de la economía mexicana*, México, El Colegio Nacional, 1999, 194.

incorporación de todos los sectores de la sociedad a la vida política y otorgando las concesiones necesarias para crear una base social sólida.

El reparto agrario masivo sería la herramienta para constituir esa base social en el medio rural y, además, debía hacerse del ejido una forma de propiedad permanente que fuera la base del crecimiento económico. Cárdenas, a diferencia de los gobiernos anteriores, sí concebía al ejido como un fin en sí mismo y no como una forma transitoria de propiedad. Según esta lógica, el campesino era un hombre capaz de administrar la tierra; el problema era que la tierra estaba en manos de los grandes agricultores. El Estado, por tanto, debía fortalecer las tres formas de propiedad reconocidas en la Constitución para hacerlas más equitativas: el ejido, la comunidad y la pequeña propiedad. Dentro de ellas, el ejido era la más importante, porque sería el "eje constante de una nueva vida rural"³² y la base del desarrollo económico.

De esta manera, la reforma agraria cardenista se basaría en cuatro aspectos fundamentales: el reparto agrario; la consolidación de los ejidos y la creación del ejido colectivo como unidad económica de producción; el crédito y, por último, la canalización de la actividad política campesina desde el Estado.

El avance del reparto agrario fue significativo: entre 1934 y 1940, se entregaron cerca de diecinueve millones de hectáreas, es decir, más tierra de la que habían otorgado los gobiernos posrevolucionarios en conjunto y, salvo el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, más tierra de la que repartieron, individualmente, los gobiernos posteriores.

³²Luis González, *Los días del presidente Cárdenas*, México, El Colegio de México, 1981 (Historia de la Revolución Mexicana, 15), p. 97.

**CUADRO 1
REPARTO AGRARIO EN MÉXICO, 1915-1992.**

Presidente	Años	Superficie repartida (has).	Campeños beneficiados
Venustiano Carranza	1915-1920	381,931	77,193
Álvaro Obregón	1920-1924	1,677, 071	158,204
Plutarco E. Calles	1924-1928	3,195,033	302,382
Emilio Portes Gil	1928-1930	2,061,849	155,826
Pascual Ortiz Rubio	1930-1932	1,203,739	84,009
Abelardo Rodríguez	1932-1934	2,094,638	161,327
Lázaro Cárdenas del Río	1934-1940	19,072,959	774,019
Manuel Ávila Camacho	1940-1946	5,327,947	112,447
Miguel Alemán Velasco	1946-1952	5,429,528	95,476
Adolfo Ruiz Cortines	1952-1958	5,771,721	125,251
Adolfo López Mateos	1958-1964	9,308,149	233,704
Gustavo Díaz Ordaz	1964-1970	23,055,619	362,207
Luis Echeverría Álvarez	1970-1976	12,243,317	573,288
José López Portillo	1976-1982	6,423,501	n.d.
Miguel De la Madrid Hurtado	1982-1988	4,867,563	188,116
Carlos Salinas de Gortari	1988-1992	793,275	163,413

Fuente: Elaboración propia con base en Dana Markiewicz, *The Mexican Revolution and the Limits of Agrarian Reform, 1915-1946*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1993 y Leopoldo Solís, *Evolución de la Economía Mexicana*, México, El Colegio Nacional, 1999.

Con estas acciones, la geografía de la tenencia de la tierra cambió radicalmente. Sin embargo, el impacto de la reforma cardenista no fue sólo cuantitativo: Cárdenas, a diferencia de los gobiernos posrevolucionarios anteriores, no sólo expropió tierras no cultivadas sino que afectó también a grandes unidades de producción para formar el ejido colectivo: la Comarca Lagunera, las haciendas henequeneras en Yucatán, el Valle del Yaqui y Lombardía y Nueva Italia en Michoacán son claros ejemplos de este intento.

Estos ejidos colectivos se constituirían con base en sociedades locales de crédito, que fomentarian el uso en comunidad de la tierra, la maquinaria, el crédito y el agua y que, además, estuvieran administradas bajo la tutela del Estado. Para ello, en enero de 1934, se creó el Departamento de Asuntos Agrarios que centraría en manos del Ejecutivo las decisiones que se tomaran tanto en la organización y administración de los ejidos colectivos como en la expropiación de tierras y su reparto.³³

Con respecto al crédito, en 1938, el Banco Nacional de Crédito Agrícola se dividió y se creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal (BNCE) con el firme propósito de controlar las decisiones al interior de los ejidos. Al igual que el BNCA, el nuevo Banco Ejidal pretendía ser una institución que brindara apoyo técnico al ejido. En el caso de los ejidos colectivos, era obligatorio crear dos fondos de crédito: el social y el de reserva —uno que cubriría los gastos de operación y el otro protegería al ejidatario en caso de pérdida. La administración de estos fondos estaba a cargo del BNCE y, además, éste tenía la decisión final sobre el monto, distribución y uso de los créditos que otorgaba.

A pesar de que estas medidas e instituciones aseguraban una presencia considerable del Estado en el mundo rural, Cárdenas también institucionalizó los canales políticos de expresión que el sector campesino tendría en adelante. En julio de 1935, el presidente emitió una resolución ordenando que las autoridades estatales prepararán a los ejidatarios y a los sujetos susceptibles de dotación para

³³Se ha cuestionado que Cárdenas no le hubiera otorgado al Departamento de Asuntos Agrarios el nivel de Secretaría de Estado. Esta decisión puede explicarse por el hecho de que las medidas agrarias tomadas durante su sexenio fueron ampliamente criticadas por sectores que defendían las políticas de los gobiernos anteriores, quizá la decisión de crear una Secretaría de Estado hubiera frenado el avance de su política agraria. Por otro lado, Cárdenas vio en la creación de la Confederación Nacional Campesina una institución que podría ser un contrapeso efectivo contra las intenciones de los gobiernos posteriores por revertir sus decisiones agrarias. Al respecto puede consultarse Jesús Silva Herzog, "Meditaciones sobre México, ensayos y notas", *Cuadernos Americanos*, México, 1948.

que formaran una sola Liga de Comunidades Agrarias en cada estado.³⁴ Este proceso terminó en 1938 cuando se creó la Confederación Nacional Campesina (CNC) como uno de los cuatro sectores del Partido de la Revolución Mexicana³⁵ y como uno de los brazos políticos fieles al régimen: “las ligas y sus confederaciones deben convertirse en aliados eficientes de sus autoridades políticas [...] La Confederación campesina está obligada moralmente a ayudar a los poderes políticos”.³⁶ En la práctica, la Confederación Nacional Campesina se convirtió, paulatinamente, en la institución que consagró al reparto de la tierra como una herramienta permanente de control político del Estado y que vigilaría el cumplimiento de la política presidencial. Con estas acciones, el período cardenista reconstruyó al ejido y le dio una estructura institucional que vincularía al movimiento campesino permanentemente —y después perversamente— con el Estado.

El ejido se construyó a partir de la constitución de sociedades locales de crédito ejidal; éstas eran una forma de cooperativa con uso en comunidad de la tierra, maquinaria, crédito y agua. La estructura de cada cooperativa comprendía: una asamblea general que tomaba las decisiones y elegía a los miembros de los demás órganos, una comisión de administración que ejecutaba las resoluciones,

³⁴Durante el Maximato, algunas organizaciones campesinas sirvieron de pilares políticos a varios gobernadores locales como Adalberto Tejeda en Veracruz, Saturnino Cedillo en San Luis Potosí y el mismo Cárdenas en Michoacán. Estas organizaciones campesinas, por lo regular, estaban armadas y constituían un bastión de poder contra las decisiones del Centro. Además, mantenían vigente la lucha por la tierra e impedían las intenciones del gobierno central de concluir el reparto agrario (Véase Romana Falcón, “El surgimiento del agrarismo cardenista. Una revisión de las tesis populistas”, *Historia Mexicana*, 27, 1978).

³⁵En 1929, Calles creó el Partido Nacional Revolucionario que pretendía centralizar el poder en el partido del gobierno. Un espacio institucional para que los sectores sociales —campesino, obrero, popular y militar— expresaran sus demandas. Todo esto al amparo del régimen. Cárdenas cambió el nombre del partido por el de Partido de la Revolución Mexicana.

³⁶Discurso de Luis L. Rodríguez en el Congreso Constituyente de la Confederación Nacional Campesina, agosto de 1938, cit. por Dana Markewicz, *op. cit.*, p. 104.

una comisión de vigilancia, un contador, una dirección técnica que representaba al banco, un jefe de trabajo y un grupo de trabajo. Además, a cada campesino se le anotaría en una tarjeta personal los días trabajados, para que después de la cosecha cobrara las utilidades correspondientes. Los ejidatarios obtenían utilidades en forma de servicios tales como agua potable y servicios médicos y recibían utilidades en efectivo al finalizar el ciclo. Los miembros de estos órganos debían estar afiliados a la CNC.

Se puede decir que el paradigma revolucionario se consolidó hasta el gobierno cardenista, pues logró convertir a la reforma agraria en un proceso permanente y lo introdujo ideológica y políticamente en el régimen. El Estado, a su vez, hizo al movimiento agrario dependiente en todos los sentidos y, al mismo tiempo, el sector campesino se consolidó como la base de apoyo y de poder del Estado para asegurar la estabilidad política del país, haciendo que, de alguna manera, el Estado también se hiciera dependiente de aquél. En palabras de Gustavo Gordillo:

La reforma agraria [...] ya no se concibe solamente como una medida de justicia hacia el campesino o de modernización de las actividades rurales; se valora su papel político tanto para desarticular a poderes alternativos como para fabricar consenso popular para el propio Estado. El ejido deja de concebirse como un régimen de propiedad en transición, para asumirlo como una forma de propiedad permanente que es producto de una doble articulación: como un aparato de Estado y como un órgano de representación campesina.³⁷

³⁷Gustavo Gordillo, "El Leviatán rural y la nueva sociabilidad política", en Jorge Zepeda Patterson (ed.), *Las sociedades rurales hoy*, Zamora, El Colegio de Michoacán-CONACyT, 1988, p. 226.

IMPLEMENTACIÓN Y ÉXITO DEL PARADIGMA: 1940-1962

Como se ha mencionado, para atender al campo, durante las décadas de 1920 y 1930, se crearon instituciones paralelas y separadas, tanto en la ley como en la práctica: unas destinadas a apoyar al sector económicamente más favorecido —la propiedad privada— y las otras encaminadas a crear una base social que legitimara la organización política del régimen.

A partir de este momento, las dos lógicas coexistirían y serían dependientes una de la otra: por un lado, el Estado impulsaría la industrialización del país mediante créditos, apoyos técnicos e infraestructura; del otro lado, este desarrollo se lograría consolidando la estabilidad política del régimen mediante el reparto agrario y el control del movimiento campesino. La ecuación funcionaba a la inversa también: la estabilidad política dependía del desarrollo económico, pues el crecimiento constante de la economía nacional generaría expectativas en la población. Eventualmente, el desarrollo capitalista se extendería a todos los sectores de la economía —incluyendo a los ejidos y comunidades agrarias— y la Revolución finalmente “les haría justicia”.

Cabe señalar que el paradigma generó una paradoja que no se resolvería y que, por el contrario, generaría una serie de contradicciones. Las políticas públicas hacia el agro eran un juego de suma-cero: lo que ganaba la pequeña propiedad necesariamente lo perdía la social y a la inversa. El desarrollo económico de México tendría que aprender a convivir con la existencia del ejido para poder prosperar. El desarrollo posterior del campo se puede resumir como un esfuerzo de las administraciones presidenciales para ajustar al ejido lo más posible a un esquema con una lógica mercantil.

Para 1940, la geografía en la tenencia de la tierra había cambiado por completo: 22% de la superficie agropecuaria era ejidal. De igual manera, 50.4% de las tierras cultivables y 52.9% del capital en instalaciones y equipo eran ejidales. Del lado de la propiedad privada, el panorama también se modificó: el número de pequeños propietarios y la superficie que poseían se duplicó en 1940 con respecto a diez años atrás.³⁸

Como se ha señalado, el reparto masivo de Cárdenas respondió más a criterios políticos que económicos; por tanto, a principios de la década de 1940, las nuevas unidades ejidales se encontraban en una situación productiva en franca desventaja, tanto en el aspecto del tipo de tierra —en la mayoría de los casos, no apta para el cultivo— como en la falta de infraestructura adecuada para trabajar la tierra. Esta situación se extendía a la pequeña propiedad privada, que también carecía de las condiciones que aseguraran su desarrollo. Era evidente que la reactivación de la economía debía ser responsabilidad del Estado, pues era el único actor capaz de aportar la infraestructura para superar estos rezagos.

Para los gobiernos de Manuel Ávila Camacho y de Miguel Alemán, la solución era fortalecer la propiedad privada. El Segundo Plan Sexenal de 1939 señalaba que la política económica estaría orientada a lograr la producción de excedentes que permitieran la industrialización del país. Este cambio se explica por la intención de estos gobiernos de fortalecer a los productores rurales para asegurar la suficiencia alimentaria y de materias primas.³⁹ Esta visión se reforzó, en gran medida, por el

³⁸Sergio de la Peña y Marcel Morales Ibarra, "En los umbrales de la Segunda Guerra Mundial", en Carlota Botey y Alejandro Escárcega (coords.), *El agrarismo y la industrialización en México 1940-1950*, México, Siglo XXI-Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1989 (Historia de la cuestión agraria mexicana, 6), p. 5.

³⁹Emilio Alanís Patiño, "Las tierras de riego", *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, México, 1950, pp. 125 y 126, cit. por Jesús Silva Herzog, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Exposición y crítica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1959, pp. 491-493, p. 508 y ss.

contexto internacional: la Segunda Guerra Mundial se perfilaba como una fuente de divisas que industrializarían al país, ya que México podría ser un abastecedor de materias primas importante para el gobierno estadounidense.

Por estos motivos, el Segundo Plan Nacional estableció que el Ejecutivo instrumentaría programas de apoyo para adecuar la economía ejidal al capitalismo mediante la intervención estatal, especialmente, en la introducción de obras básicas y maquinaria al interior del ejido. Y se subrayaba que estos esfuerzos pretendían igualar la capacidad económica del ejido con la de la pequeña propiedad privada para lograr la autosuficiencia alimentaria.⁴⁰ Al mismo tiempo, se pretendía reforzar el avance de la propiedad privada e introducirla en una lógica productiva orientada a la creación de excedentes que permitieran la urbanización y la industrialización del país.

Con el fin de mejorar las formas de cultivo, ampliar las tierras bajo explotación y multiplicar las zonas beneficiadas con riego, el gobierno emprendió grandes obras hidráulicas, vías de comunicación y la ampliación de la asistencia técnica. Prueba de esto es la creación, en 1946, de la Secretaría de Recursos Hidráulicos a quien se le otorgó un porcentaje elevado del presupuesto público.⁴¹

En el ámbito jurídico también se hicieron esfuerzos importantes por proteger el desarrollo de la propiedad privada. En este periodo, se crearon instrumentos que pretendían ajustar ciertas características del ejido para que éste tuviera un funcionamiento basado en una lógica mercantil. Una de las acciones más importantes durante el gobierno de Ávila Camacho fue la división al interior de los ejidos para establecer derechos individuales y garantizar la seguridad en la tenencia

⁴⁰Sergio de la Peña y Marcel Morales Ibarra, art. cit., p. 11.

⁴¹Entre 1946 y 1970, esta nueva Secretaría absorbió 82% del gasto dedicado al fomento agropecuario y cerca de 3.3% del presupuesto federal total (Arturo Warman, *El campo mexicano en el siglo XX*, op. cit., p. 155).

de la tierra, situación que, como corolario, implicaría también el ataque a los grandes ejidos colectivos creados durante el periodo cardenista.⁴² Además, en 1942, se crearon los certificados de inafectabilidad ganadera, con lo que se aseguraba que las tierras dedicadas a esta actividad estarían exentas de expropiación y no serían objeto de reparto agrario.

Por su parte, el gobierno de Miguel Alemán promovió una reforma constitucional al artículo 27 que otorgó una importante protección a la propiedad privada. En primer lugar, se estableció que la pequeña propiedad es agrícola, en los términos más amplios de su significado y, por tanto, debe estar en explotación; además, se estipuló que las autoridades agrarias no podían afectarla para conceder dotaciones, so pena de incurrir en responsabilidad por violaciones a la Constitución. Por otra parte, la reforma estableció, en la fracción XV del artículo 27, una definición de pequeña propiedad a partir de la extensión máxima de tierra que un propietario en lo individual podía tener, así como un sistema de equivalencias según la calidad de las tierras.⁴³

⁴²La medida, no obstante, no era tan radical, pues se establecía que el régimen colectivo de explotación se respetaría en aquellos lugares donde hubiera demostrado ser más eficaz y productivo (Sergio de la Peña y Marcel Morales Ibarra, art. cit., p. 96).

⁴³La fracción XV del artículo 27 correspondiente a esta reforma estableció: "Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierra en explotación. Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte de agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de

En cuanto al sujeto de derecho —el pequeño propietario—, la reforma le otorgó derechos y obligaciones: obligación de mantener en explotación la tierra; prohibición a tener terrenos que tengan una superficie mayor a la que se considera pequeña propiedad; derecho de obtener certificados de inafectabilidad; derecho a realizar obras que mejoren la calidad de las tierras, aun cuando rebase los máximos señalados para la pequeña propiedad.⁴⁴

Finalmente, Miguel Alemán introdujo el recurso de amparo en el ámbito agrario;⁴⁵ un instrumento importante, pues se constituía como una herramienta indirecta para frenar el avance del reparto: un juicio de amparo impedía la expropiación de la propiedad privada e incluso podía revertir el proceso. Estas medidas introdujeron, constitucionalmente, una protección para la propiedad privada con la clara intención de dotar de cierta certidumbre jurídica a la agricultura de exportación y protegerla del reparto agrario.

Esta reforma constitucional también modificó la propiedad ejidal y le impuso modalidades que pretendían igualarla a la propiedad privada. Al respecto, la reforma estableció que los beneficiados en la dotación y restitución de tierras, bosques y aguas serían los núcleos de población (párrafo tercero y fracción X); los ejidos, comunidades podrían tener en propiedad bienes raíces (fracción VI). Además, se estableció la obligación de fraccionar las tierras que, al interior de un ejido, serían objeto de adjudicación individual, que no podría ser menor de diez hectáreas de riego o humedad, o su equivalente en otras clases de tierra (fracciones X y XVI).

inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias, aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados en esta fracción siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley”.

⁴⁴José Luis Zaragoza y Ruth Macías, *op. cit.*, p. 46.

⁴⁵La fracción XIV de esta reforma estableció: “Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se les hayan expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas”.

En cuanto a la organización interna de la propiedad social, se creó un comité particular ejecutivo para cada uno de los núcleos de población que tramitaran expedientes agrarios (fracción XI, inciso d); se establecieron los procedimientos de restitución y dotación y los órganos agrarios que intervienen en el reparto agrario (fracciones XII y XIII) y se creó un comisariado ejidal para cada uno de los núcleos de población que se constituyen como ejidos (fracción XI, inciso e).⁴⁶

Los esfuerzos de las tres décadas anteriores, comenzarían a dar frutos a partir de la década de 1950, cuando la infraestructura en irrigación y el crédito permitieron la autosuficiencia en granos básicos y la exportación de grandes excedentes agrícolas.

Los grandes proyectos de irrigación hicieron que, durante este periodo, la superficie de riego registrara una tasa de crecimiento muy superior a la de temporal. Las políticas de irrigación favorecieron sobre todo a la propiedad privada dedicada a cultivos de alta rentabilidad. Se le dio a la investigación genética y a la difusión de semillas mejoradas, una importancia considerable —especialmente en productos como el maíz y algodón. Estos productos requerían de abundante agua y debido al

⁴⁶José Luis Zaragoza y Ruth Macías Coss, *op. cit.*, p. 46. Estas reformas suscitaron una serie de reacciones encontradas. Para la clase política, fue una decisión atinada y necesaria, pues desde su punto de vista, la redacción del artículo 27 de la Constitución aprobada por el Congreso Constituyente en 1917 también apoyaba el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola y el gobierno de Cárdenas había disminuido esa protección. Para los campesinos, por el contrario, estas modificaciones atentaban contra el legado revolucionario, pues redefinieron la naturaleza del ejido al pretender inscribir su funcionamiento dentro de una lógica mercantil (Victor Manzanilla-Schaffer, *El drama de la tierra en México. Del siglo XVI al siglo XXI*, México, UNAM-Secretaría de la Reforma Agraria-M.A. Porrúa, 2004, p. 679). Otras críticas que se suscitaron con relación a esta reforma tienen que ver con la definición de pequeña propiedad. De acuerdo con Jesús Silva Herzog, la pequeña propiedad pretende crear una clase media rural y satisfacer las necesidades de una familia de esa clase, por tanto, la definición debería centrarse en la productividad de la tierra: "mientras mayor sea la productividad debería ser menor la extensión y no al contrario". Con relación a la procedencia del juicio de amparo, Silvia Herzog señala que esta medida estuvo mal diseñada, pues únicamente se concedía ese derecho a los propietarios que demostraran serlo, o sea, a aquellos a quienes se les hubieran expedido certificados de inafectabilidad. De acuerdo con este autor, esta medida perjudicó a los núcleos de población que necesitaban tierra y favorecieron la permanencia del latifundio (Jesús Silva Herzog, *El agrarismo...*, *op.cit.*, pp. 491-493).

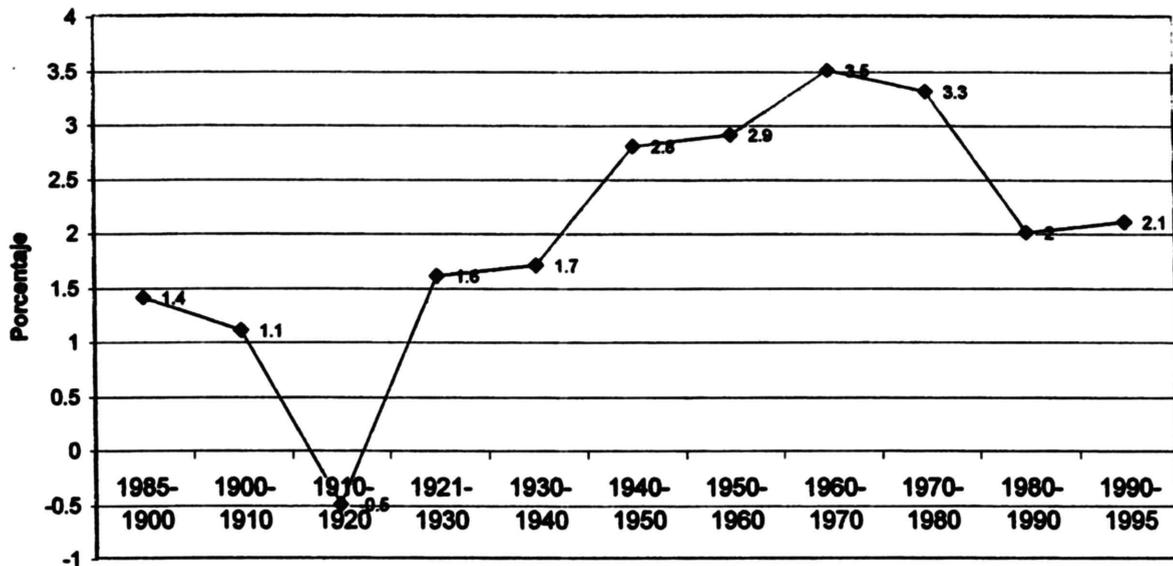
alto costo tecnológico que implicaba, su distribución se redujo a las zonas de riego que cosechaban productos rentables. Lo mismo ocurrió con el uso de fertilizantes, pues la producción nacional no era suficiente para abastecer su demanda y se recurrió a la importación de estos insumos, lo cual hizo que se racionara su distribución. La misma lógica se siguió en la introducción de infraestructura en maquinaria agrícola. Cabe señalar que los cultivos más rentables en esta época fueron el maíz, el algodón, la caña de azúcar y el café. De ahí que, en la definición constitucional de la pequeña propiedad, se diera una especial protección al cultivo de estos productos.

Durante este periodo y hasta 1962, el crecimiento promedio anual del país fue de 6.2% y el de la agricultura fue de 4.4%, un punto y medio porcentual por encima del de la población, que fue de 2.9%. Al mismo tiempo, el producto agropecuario creció a una tasa promedio anual de 7.7%, entre 1946 y 1958. Por su parte, las exportaciones agrícolas presentaron una tasa de crecimiento anual de 9.7% constituyendo 49.9% de las exportaciones totales.⁴⁷

Los factores que determinaron este crecimiento fueron dobles: por un lado, las obras en infraestructura y crédito y, por el otro, la canalización de las demandas campesinas mediante el control corporativo (la CNC) y un reparto agrario moderado, pero continuo. Por tal motivo, las políticas agrícolas y agrarias de este periodo se limitaron a seguir este esquema.

⁴⁷Enrique Cárdenas, *La política económica de México, 1950-1994*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, 1996, p. 74.

**CUADRO 2
TASA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN, 1895-1995**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

De lado de la política agrícola, el gobierno de Adolfo Ruíz Cortínez siguió dando un apoyo importante a las obras de irrigación, a la mecanización de la agricultura, apoyo a la investigación genética y a la introducción de fertilizantes. Todas estas acciones implicaban costosos subsidios, por lo que su distribución se enfocó en las extensiones que podían producir excedentes. Los esfuerzos gubernamentales centraron, igualmente, su atención en productos que eran rentables o exportables: en 1950, el maíz, el trigo, el frijol, la caña de azúcar, el algodón y el café ocuparon 76.9% de superficie cosechada en el ámbito nacional, aumentando a 79%, en 1960.⁴⁸

⁴⁸Rosario Robles, "Estructura de la producción y cultivos, 1950-1960", en Carlota Botey y Everardo Escárcega (coords.), *La época de oro y el principio de la agricultura mexicana 1950-1970*, México, Siglo XXI-CEHAM, 1989 (Historia de la cuestión agraria mexicana, 7), p. 46.

A diferencia de la década de 1940, donde el avance agrícola se debió al aumento de la superficie cultivada, el auge de la década de 1950 fue el resultado de mayores rendimientos por unidad de superficie productiva: en 1950, la superficie de riego registró una tasa de crecimiento significativamente mayor a la de temporal — 94.8% contra 34.7%. Además, las políticas de irrigación habían favorecido a los grandes agricultores dedicados a cultivos de alta rentabilidad. En 1950, 51% de la superficie irrigada estaban en manos privadas, aumentando a 59.3%, en 1960.⁴⁹

Con estos rendimientos, la agricultura jugó un papel determinante para lograr la industrialización del país: “proporcionó alimentos a los demás sectores a precios accesibles; suministró mano de obra barata a los sectores urbanos, contribuyó con excedentes exportables para financiar la capitalización de la industria y le otorgó transferencias a través de los términos de intercambio entre el campo y la ciudad”.⁵⁰ Sin embargo, por diversas razones, estas medidas trajeron como consecuencia la descapitalización del propio sector agropecuario, que los gobiernos posteriores no lograron revertir y cuyo resultado fue, en el mediano plazo, un desgaste de paradigma.

AGOTAMIENTO DEL PARADIGMA REVOLUCIONARIO: 1963-1988

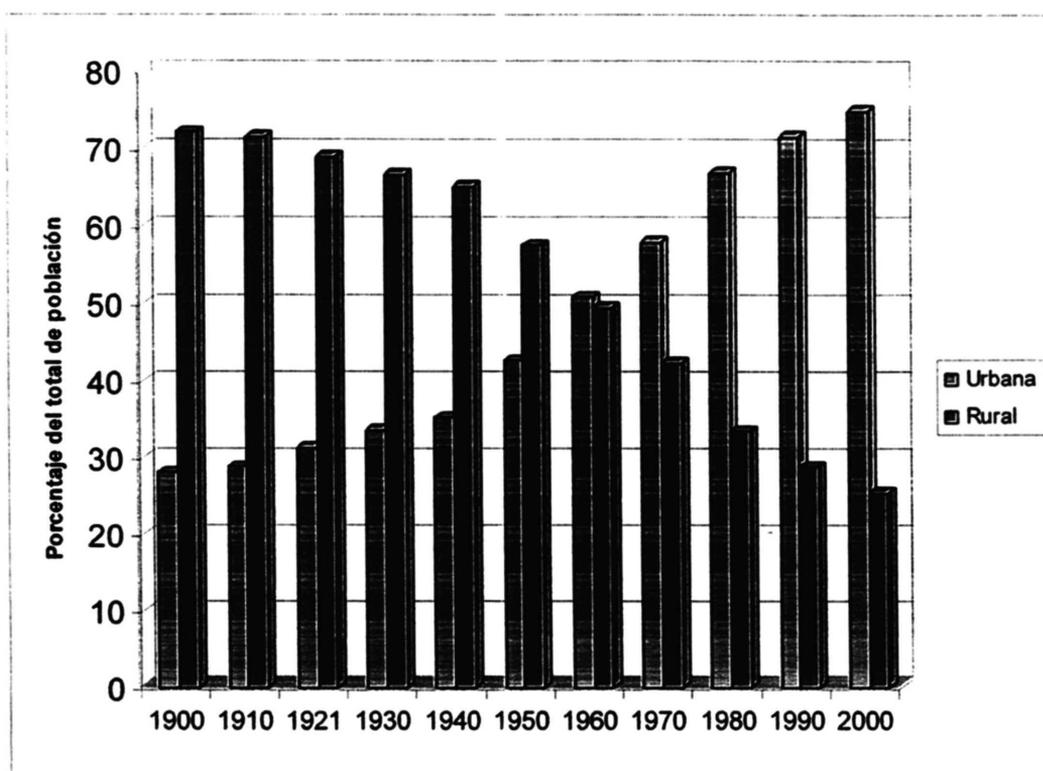
Para 1962, la situación demográfica del país había sufrido un cambio radical. El principal resultado de la industrialización fue el surgimiento de una clase media urbana que se favorecía además por la migración del campo a la ciudad. México dejó

⁴⁹*Ibid.*, p. 29.

⁵⁰Enrique Cárdenas, *op. cit.*, p. 75.

de ser un país rural para convertirse en uno urbano: en 1960, 51% de la población vivía en poblaciones urbanas, mientras que 49% lo hacía en el medio rural.⁵¹

**CUADRO 3
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN MÉXICO**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

Las nuevas características urbanas del país se hacían evidentes también por la disminución de la población económicamente activa (PEA) en el sector primario: en 1903, 70.2% de la PEA total pertenecía al sector primario, el porcentaje fue

⁵¹En este caso se tomó la definición que utiliza el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, que considera población urbana a aquella que reside en localidades de 2, 500 o más habitantes. Con excepción de 1910 y 1921 donde se consideró población urbana a aquella que reside en localidades de 4, 000 y 2, 000 o más habitantes, respectivamente
(http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2000/100historia/epobla05.asp?s=est&c=990).

disminuyendo durante las siguientes décadas hasta situarse en 54.2%, en 1960. Estos cambios demográficos hicieron que el Estado se viera en la necesidad de favorecer a los nuevos sectores sociales que surgieron como producto de la industrialización: el sector secundario y las clases medias urbanas. Esto se tradujo en una disminución considerable de la inversión pública en el campo: de 14% en 1960, decreció hasta 4.5%, en 1970. Es decir, la inversión federal se desplazó del sector agrícola al industrial e impidió que el campo reportara los niveles de crecimiento de las décadas anteriores⁵².

CUADRO 4
PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL Y AGROPECUARIO, 1900-1979

(millones de pesos constantes, 1960=100)

AÑO	TOTAL	AGROPECUARIO*	PORCENTAJE
1900	22,975	5,937	25.9
1910	31,414	7,545	24.0
1921	33,820	7,557	22.3
1930	34,364	6,450	18.8
1940	46,693	9,057	19.4
1950	83,304	15,968	19.2
1960	150,512	23,980	16.0
1970	296,600	34,535	11.6
1979	478,900	41,425	8.6

*Incluye los sectores agrícola, ganadero, forestal y pesquero.

Fuente: Enrique Cárdenas, *La industrialización mexicana durante la Gran Depresión*, México, El Colegio de México, 1987.

La situación del campo se agravó también por la implementación de dos tipos de política pública: por un lado, el modelo de sustitución de importaciones obligó al sector agropecuario a abastecerse exclusivamente del mercado interno con el

⁵²Leopoldo Solís, *op. cit.*, p. 298.

consecuente aumento de costos en los productos que generaba. Por el otro lado, la política de precios de garantía administrados por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) “sesgó la estructura productiva hacia cultivos poco remunerativos pero necesarios para la alimentación cotidiana de la población, en concreto el maíz y el frijol, mediante el otorgamiento de subsidios [...] por otra parte, la política de mantener los precios de garantía fijos durante mucho tiempo desincentivó la inversión en el campo”.⁵³ De esta manera, el gobierno se convirtió en el vendedor de los cultivos básicos. Sin embargo, los precios a los que compraba y vendía no eran iguales; la diferencia se cubría con un subsidio que favorecía a las clases populares urbanas, pues el subsidio no llegaba a los consumidores del campo: en las áreas rurales, “CONASUPO era un sistema de acopio, pero no de distribución.”⁵⁴

En estas condiciones, los productores —ejidatarios y minifundistas— se dedicaron al cultivo de productos de autoconsumo; por lo tanto, los excedentes de productos básicos disminuyeron a tal grado que, en los últimos años de la década de 1960, se tuvieron que importar granos básicos. Uno de los factores más importantes de esta crisis fue el agotamiento de las condiciones que habían dado fuerza a la fase expansiva del desarrollo: la producción cerealera y algodonera dejó de ser rentable para el gran capital agrícola del país.

En el ámbito propiamente agrario, las políticas llevadas a cabo durante la crisis del campo estuvieron exclusivamente destinadas a continuar con el reparto de tierras, cuya demanda se acentuó en los años de la crisis, pues al campesino le interesaba tener una pequeña parcela para cultivar los alimentos que aseguraran su autoconsumo. Por tal razón, el gobierno de Díaz Ordaz repartió 23 millones de

⁵³Enrique Cárdenas, *op. cit.*, p. 75.

⁵⁴Arturo Warman, *El campo...*, *op. cit.*, p. 162.

hectáreas —más que las que Cárdenas había repartido—; sin embargo, estas tierras eran ociosas y no aptas para el cultivo. La idea de fondo del gobierno diazordacista era terminar con el reparto agrario. Era obvio que la frontera agrícola había alcanzado su límite: “jurídicamente ya no había tierras productivas que pudieran afectarse. Con ello se agotaba el efecto social redistributivo de la reforma agraria”.⁵⁵

Pese a que el reparto agrario ya no cumplía con propósitos económicos tangibles, las administraciones posteriores no lo suspendieron pues, desde el punto de vista político, era imposible decretar el fin del reparto agrario: implicaría un reconocimiento explícito del desgaste de un sistema político que pasaba por una fuerte crisis de legitimidad.

A partir de la década de 1970, las políticas agrarias y agrícolas se centraron en recuperar el crecimiento agropecuario como una medida para superar la crisis económica⁵⁶. Luis Echeverría dio un nuevo impulso a la política agraria. Su candidatura fue apoyada ampliamente por la CNC, por lo cual se comprometió a cumplir ciertas expectativas de este sector de la población. Por esta razón, promulgó, en 1971, la Ley Federal de Reforma Agraria (LFRA), convirtió al Departamento de Asuntos Agrarios en la Secretaría de la Reforma Agraria y fusionó los BNCE y BNCA para formar el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL).

La intención de fondo de estos cambios jurídicos e institucionales era superar el minifundismo que el reparto ilimitado de la tierra había producido y, de esta manera, impulsar nuevamente la autosuficiencia alimentaria. En la Ley Federal de Reforma Agraria, “se consagraba al ejido como una unidad económica y la preferencia por su explotación colectiva para formar empresas comerciales de

⁵⁵*Ibid.*, p. 19.

⁵⁶*Ibid.*, pp. 67- 68.

escala, así como la formación de uniones de ejidos o de asociaciones rurales de interés colectivo".⁵⁷

La LFRA conjuntó en un solo ordenamiento jurídico todas las disposiciones que tuvieran que ver con el reparto y explotación de los recursos agropecuarios. Desde el punto de vista de la organización burocrática, la Ley creó a la Secretaría de la Reforma Agraria y estableció delegaciones en las entidades federativas del país. De igual forma creó el Cuerpo Consultivo Agrario, encargado de opinar sobre los conflictos que se suscitaban con motivo de la ejecución de resoluciones presidenciales. Al interior de los ejidos y comunidades, la Ley reguló el funcionamiento de las autoridades agrarias: el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia. Finalmente, estableció el derecho de los ejidos y las comunidades a recibir apoyo tecnológico y crédito, así como la capacidad jurídica para contratar, mediante el comisariado ejidal, créditos, insumos para la explotación de sus recursos y para la comercialización de sus productos.⁵⁸

El gobierno de José López Portillo siguió estos mismos objetivos. Para ello, creó en los últimos dos años de su gobierno, la Ley de Fomento Agropecuario y el Sistema Alimentario Mexicano. En la Ley de Fomento Agropecuario se promovían la formación de empresas de escala al interior del ejido, pero sin modificar la tenencia de la tierra.⁵⁹

El Sistema Alimentario Mexicano (SAM) pretendía, por su parte, lograr la autosuficiencia en frijol, cereales y oleaginosas. El SAM lograría esto mediante el subsidio a los productores basado en la elevación de precios de garantía para los productos agropecuarios y bajos precios en los insumos: fertilizantes, semillas

⁵⁷*Ibid.*, p. 173.

⁵⁸Victor Manzanilla-Schaffer, *op. cit.*, p. 753 y ss.

⁵⁹Arturo Warman, *op.cit.*, p. 175.

mejoradas, insecticidas, herbicidas. Ciertamente, se logró el objetivo: la producción de alimentos básicos se incrementó; sin embargo, la carga de subsidios representaba 20% del valor total de la producción. Se pensaba que este subsidio sería absorbido por el *boom petrolero*, aunque no sucedió así;⁶⁰ México ingresó en la espiral del déficit fiscal y en la balanza de pagos, inflación, altas tasas de interés, devaluación y especulación con fuga de capitales.⁶¹

En 1982, la economía nacional había entrado en una seria crisis de la que ningún sector saldría ileso. En estos años, las insuficiencias del modelo de desarrollo y del paradigma político y económico se habían hecho evidentes. Por un lado, el avance burocrático para atender las demandas urbanas había generado un gasto excesivo en la cuenta pública federal. Por el otro, el gasto público se desplazó al sector industrial, lo cual contribuyó al descenso de la productividad agropecuaria.

A partir de la crisis económica de 1982, el gobierno de Miguel de la Madrid tomó una serie de políticas y decisiones que se presentaron como un cambio de paradigma en relación con la visión que se tenía del país y del desarrollo. Este razonamiento se puede resumir como: "la crisis política es efecto de la crisis económica y el régimen ya no podrá seguir respetando sus compromisos sociales y populares con una gestión económica que desemboca en una crisis financiera sin precedentes".⁶²

Esta ecuación se traducía en una redefinición del papel que Estado debía jugar en todas las esferas del desarrollo económico y político del país, incluyendo el sector agropecuario. Por tanto, se empezaron a discutir posibles soluciones para revertir el rezago agrícola. Se llegó a la conclusión de que la excesiva intervención

⁶⁰*Ibid.*, p. 176.

⁶¹*Ibid.*, pp. 167-168

⁶²Isabelle Rousseau, *México: ¿una revolución silenciosa? 1970-1995 (Élites gubernamentales y proyecto de modernización)*, México, El Colegio de México, 2001, p. 162.

gubernamental era la causa principal de este atraso, pues el afán de industrializar al país mediante excedentes agrícolas y las redes institucionales, que al efecto se crearon, no habían permitido el desarrollo de un sector agrícola y campesino independiente, capaz de reactivar el estancamiento agrícola por él mismo.

Paralelamente, el cascaron burocrático de la CNC se empezó a resquebrajar y surgieron nuevas organizaciones que exigían la superación de los esquemas corporativos de representación, pues argüían que la CNC ya no solucionaba los problemas campesinos.

En todo un largo periodo —desde el cardenismo hasta principios de los setenta— la organicidad del movimiento campesino se va a expresar bajo la *forma central* [...] Esta forma orgánica se caracteriza por los siguientes elementos: centralismo en las decisiones, la verticalidad en las líneas de mando, el peso político de la burocracia interna, su papel de correa de transmisión de decisiones tomadas externamente, el despliegue de constelaciones de clientelas regionales y el copamiento de todas sus instancias de decisión por parte de esas constelaciones, la desactivación de los miembros de base, la concentración de la iniciativa política en las cúpulas dirigentes, el desdibujamiento del discurso político y una tendencia a querer abarcar a todos los sectores de la sociedad rural, lo cual genera una enorme heterogeneidad interna.⁶³

Sin embargo, esta estructura presentaba problemas de representación que, se volvieron innegables. Por una parte, la CNC representaba una compleja madeja de intereses regionales frente a las cuales las instancias centrales de representación se encontraban atrapadas en un inestable juego de pesos y contrapesos que las estuvieron alejando crecientemente de las bases ejidales. Por la otra parte, dado que

⁶³Gustavo Gordillo, "El Leviatán rural y la nueva sociabilidad política", art. cit., p. 237.

su curso de acción política se centraba en la contención de la demanda campesina, la CNC dejó un campo vacío en relación con las demandas de organización y apoyos productivos de aquellos ejidos que ya habían sido beneficiados con tierra.⁶⁴ Durante la década de los setenta, el llamado “movimiento campesino independiente” aprovechó este vacío. Este movimiento se basaba en una organización menos jerárquica y que pugnaba por otro tipo de privilegios: los apoyos económicos que, hasta ese momento, estaban destinados únicamente a la propiedad privada.

En este sentido, era evidente que el Estado era ya incapaz de seguir cumpliendo con la condición implícita del arreglo revolucionario: fomentar el crecimiento agrícola —y por ende, económico— para garantizar la estabilidad social. Desde esta perspectiva, se planteó la necesidad de modificar el arreglo institucional existente, pues las estructuras y las políticas del Estado ya no tenían la capacidad económica de revertir el rezago agrícola y los instrumentos burocráticos tampoco eran capaces de encausar las nuevas demandas de los sectores campesinos. Pero al mismo tiempo se hacía evidente la necesidad de superar la crisis económica para atender las demandas de un nuevo actor social: “el movimiento campesino independiente”, que lejos de pugnar por una extensión del reparto agrario, buscaba apoyos encaminados a incrementar la productividad de este sector.

...Y NOS DIERON LA TIERRA

El paradigma revolucionario se construyó a partir de dos concepciones del campo con lógicas y objetivos distintos que se presentaron y desarrollaron en momentos

⁶⁴*Loc. cit.*

históricos diferentes. La primera lógica respondió a un criterio económico de eficiencia, donde el objetivo era lograr la productividad del campo. Este criterio estuvo contenido en las leyes de reforma de 1857; sin embargo, por una falta de precisión jurídica, en la práctica, esta intención se tradujo en el acaparamiento de tierras. La segunda lógica respondió a una necesidad política: el reparto de la tierra. En la práctica, esta lógica sirvió para asegurar la legitimidad del sistema político, pues el reparto agrario se convirtió en una herramienta eficaz para lograr la estabilidad del régimen. La redacción del artículo 27 de la Constitución de 1917 aprehendió ambas lógicas y estableció un sistema particular de propiedad sobre la tierra, que definió a los sujetos de la acción agraria y que configuró un complejo sistema institucional para fomentar el desarrollo agrícola. En este esquema, la Constitución otorgó al Ejecutivo Federal amplias facultades para diseñar las políticas y los instrumentos que harían que ambas lógicas se desarrollaran.

Durante las décadas de 1920 y 1930, los gobiernos establecieron los mecanismos legales e institucionales que atenderían a los dos tipos de propiedad establecidos en la Constitución. Por un lado, para fomentar el crecimiento de los productos agropecuarios, el régimen creó instituciones destinadas a atender las necesidades económicas de la pequeña propiedad privada: la Comisión de Irrigación, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y el Banco Nacional de Crédito Agrícola son claros ejemplos de este proceso. Del otro lado, para asegurar la estabilidad política del régimen, el Ejecutivo Federal repartió tierras y creó nuevos ejidos y comunidades agrarias. Al respecto, también creó instituciones que aseguraron la intervención del Estado en la vida de los campesinos. El Departamento Agrario, la Secretaría de la Reforma Agraria y la Confederación

Nacional Campesina se erigieron como los actores que definirían las acciones en este ámbito.

Durante las décadas de 1940, 1950 y 1960, el paradigma revolucionario resultó altamente funcional: las acciones del Estado lograron un crecimiento del producto agrícola que permitió la autosuficiencia alimentaria y aseguraron la estabilidad política del régimen. Sin embargo, a partir de 1962, este equilibrio se rompió y las administraciones presidenciales trataron de ajustar ambas lógicas a un esquema basado cada vez más en una lógica mercantil, donde el Estado dejara de ser, paulatinamente, el actor que encabezaba los procesos económicos en el campo.

En este contexto, se planteó la necesidad de ajustar el marco institucional para lograr el desarrollo económico del país. Detrás de esta concepción yacía el reconocimiento explícito de que la Revolución había hecho justicia: la tierra era ya de los campesinos. Había, pues, que reformar el paradigma revolucionario para ajustarlo a las nuevas necesidades sociales y a los cambios en el contexto internacional.

CAPÍTULO SEGUNDO EL DEBATE ENTORNO AL CAMPO

"En 1915 la Ley Agraria zapatista tuvo por lema: 'reforma, libertad, justicia y ley'. En este espíritu y con el mismo fin, pero ante nuevas circunstancias y diferentes retos —los de nuestro tiempo— proponemos reformas para garantizar de nuevo la libertad de los campesinos mexicanos en sus luchas por la justicia y por un bienestar que redunde en bien de nuestro país".
Carlos Salinas de Gortari, Tercer informe de gobierno.

El sexenio salinista impulsó un proyecto amplio y de largo plazo, que encuadró grandes reformas constitucionales encaminadas a cambiar el papel que el Estado había desempeñado en la arena social y política. Desde su toma de posesión, Carlos Salinas anunció que su gestión estaría guiada por una *reforma de la Revolución*, cuyo objetivo principal era cambiar el papel del Estado en el desarrollo económico del país:

Esa "reforma del Estado" está concebida para desgastar las viejas estructuras cada día más aherrumbadas y los conceptos que subyacen tras ellas. En un plazo más largo, se trata de provocar un verdadero cambio de mentalidades [...]

Esta reforma toca una cuestión que es central en el sistema político mexicano: el papel y el tamaño del Estado en la sociedad. El estatismo que hacía obeso al sistema se basaba en la ecuación: "más Estado, más justicia social y más progreso económico". Conservando los mismos términos, Salinas cambia las medidas: "menos Estado, más justicia social y más progreso".¹

¹Isabelle Rousseau, *Modernidad con pies de barro*, México, CEMCA, 1995, p. 97.

Llevar a la práctica estas acciones no era una tarea menor. El presidente quería un cambio radical, un cambio de mentalidades. Por tanto, era indispensable que las políticas públicas se diseñaran desde la raíz: había que reformar la estructura del Estado que estaba contenida en la Constitución. A esto se le llamó *la Reforma del Estado*, que incluía varios ámbitos: reformas en la organización del gobierno federal y reformas de la Constitución política que “rediseñaron el ámbito de la público y lo privado del Estado y del mercado, con el objetivo de construir la nueva economía política nacional”.² Salinas pretendía impulsar un modelo de desarrollo, que diera paso a la liberalización, a la apertura y a la globalización económica.³

La fórmula podía enunciarse como: mayor integración a la economía internacional, mayor participación de los sectores social y privado en todas las fases de la cadena productiva; eficiencia en la operación de entidades y organismos públicos, en congruencia con las restricciones macroeconómicas; claridad en las señales de política económica y certidumbre en el entorno macroeconómico; y políticas de ataque directo a la pobreza.⁴ Todas estas medidas implicaban una nueva postura hacia el campo por parte del Estado —y concretamente del Ejecutivo— y un rompimiento, hasta cierto punto, con el *modus operandi* de los gobiernos anteriores.

²Luis F. Aguilar, “Reformas y retos de la administración pública mexicana, (1988-1994)”, *Foro Internacional*, 143-144(1996), p. 190.

³Fue por este motivo que durante su sexenio se desincorporaron importantes empresas paraestatales: Teléfonos de México, Mexicana de Aviación, Aeroméxico, la Compañía Minera de Cananea, Altos Hornos de México, Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, Imevisión y la privatización de la banca. A estas desincorporaciones siguieron reformas en la administración pública federal, como fue el caso de la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto y del otorgamiento de autonomía constitucional al Banco de México. Del otro lado, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) mostraba la otra parte de la ecuación: un sistema que focalizaba el gasto social en aquellos grupos que más lo necesitaban (Luis F. Aguilar, art. cit., *passim*).

⁴Luis Téllez Kuenzeler, *La modernización del sector agropecuario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 31.

En este espíritu se ubicaron todas las reformas del sexenio. Si bien, se referían a diferentes campos de acción, todas buscaban un objetivo en común: cambiar el papel del Estado en el desarrollo económico. La reforma constitucional al artículo 27 se ubica en este contexto. El presidente Salinas había anunciado desde los primeros meses de su gobierno la firma de un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, en el que los productos agrícolas serían un tema importante en el momento de su negociación.⁵ Por tanto, el discurso enfatizaba que el objetivo de la reforma del Estado en el campo tenía como objetivo fundamental y general aumentar su producción y productividad.⁶

La reforma salinista al artículo 27 pretendió cambiar el paradigma revolucionario. Una lectura poco cuidadosa de la reforma podría hacernos pensar que fue un acto improvisado. Sin embargo, un análisis más minucioso muestra que la reforma fue todo menos eso: la reforma al artículo 27 se inscribió en un proyecto mucho más ambicioso acorde con la política del sexenio y su éxito respondió, en gran medida, al esfuerzo de cabildeo previo que el presidente había realizado con todos los actores involucrados en la política agropecuaria.

El presidente tenía un profundo conocimiento de la situación de crisis en el campo, pero también estaba conciente de las implicaciones políticas que un cambio

⁵En mayo de 1989, el Banco Mundial hizo recomendaciones al gobierno mexicano para reformar algunos aspectos de su política hacia el campo. Especialmente, estas recomendaciones se referían a eliminar las regulaciones referentes al tamaño de las parcelas, dar libertad a los campesinos para establecer acuerdos de aparcería, venta o renta de su tierra. Además, también se recomendaba establecer esquemas mixtos de producción entre ejidatarios y propietarios privados. Las recomendaciones señalaban que una condición indispensable para el logro de estas metas era establecer claramente derechos de propiedad para dar certidumbre jurídica a las actividades económicas. De acuerdo con el Banco Mundial, estas acciones fomentarían la creación de unidades de producción eficientes, cuyos resultados compensarían el efecto negativo de la fragmentación parcelaria (Guillermo Correa y Salvador Corro, "La reforma al artículo 27 se apega a recomendaciones del Banco Mundial", *Proceso*, 9 de diciembre de 1991, núm. 788).

⁶Gabriela Pérez Yarahúan, *El artículo 27: la política pública en torno a los derechos de propiedad*, tesis, México, El Colegio de México, 1992, p. 57.

radical generaría. Como se mencionó en el capítulo anterior, la cuestión agraria fue durante mucho tiempo una herramienta útil de legitimidad para las administraciones presidenciales. Por tanto, alterar el esquema de política agraria consagrada en el artículo 27 implicaba romper con el paternalismo y el sistema corporativo que el Estado había establecido en sus acciones hacia el campo. Un cambio radical era, en pocas palabras, atentar directamente contra el “legado revolucionario” y romper con el equilibrio político que la reforma agraria había construido. Indiscutiblemente, el logro de este objetivo requería un trabajo intenso en el campo ideológico.

A diferencia de sus antecesores, Salinas sabía perfectamente que, para lograr que la reforma agraria tuviera éxito, tenía primero que convencer a los diferentes actores políticos sobre las “bondades” del cambio. De esta manera, el presidente preparó, desde su campaña y hasta la aprobación de la iniciativa en el Congreso, el terreno para lograr la aceptación de esta reforma. Para lograr el éxito de su proyecto, requería actuar en diferentes arenas y en diferentes niveles. En primer lugar, el presidente debía formular el nuevo paradigma y ubicar el papel que el campo debía desempeñar en el desarrollo económico del país y para presentar una fórmula aceptable para la opinión pública. Además, debía introducir el tema en el debate público. Posteriormente, debía obtener la confianza del partido y, especialmente, de las organizaciones campesinas y; por último, debía impulsar la reforma constitucional en la burocracia y con los diferentes partidos en el Congreso.

El objetivo de este capítulo es analizar las tres arenas más importantes donde el presidente actuó para lograr la aprobación de su reforma. Primero, se hará una revisión del discurso presidencial en dos momentos: durante la campaña presidencial y durante su administración. Después, se estudiarán los cambios en la

burocracia y el diseño de la reforma. Posteriormente, se analizará el esfuerzo del presidente por adherir a las organizaciones campesinas al proyecto modernizador y; finalmente, se hará una revisión de la discusión de la iniciativa presidencial en el Congreso.

El siguiente cuadro muestra el calendario de la reforma constitucional al artículo 27 para ubicar las acciones que el presidente promovió para lograr la aceptación de su reforma.

CUADRO 5
CALENDARIO DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

FECHA	ACCIÓN
1987	Campaña electoral de Carlos Salinas de Gortari
06-Ene-89	Conmemoración del LXXIV aniversario de la Ley Agraria. Se anuncia iniciativa para constituir el Congreso Agrario Permanente (CAP)
25, 26-mayo-89	Asamblea Nacional Constitutiva del CAP
04-Ene-90	Cambio de titular en Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos Carlos Hank en lugar de Jorge de la Vega Domínguez
06-Ene-90	Propuesta para la elaboración de 10 planes de acción para transformar el campo.
10-Ene-90	Reestructuración en SARH. Nombramiento de Luis Téllez como Subsecretario de Planeación
Enero-febrero-90	Celebración de reuniones de apoyo al campo con dirigentes campesinos
06-Ene-91	Inicio del debate nacional sobre el ejido.
10-Mar-91	Discusión sobre el papel del sector agropecuario en el Tratado de Libre Comercio con América del Norte
18-Ago-91	Elecciones para elegir diputados federales
01-Nov-91	III Informe de gobierno. Salinas anunció reformas constitucionales a los artículos 3, 27 y 130 de la Constitución
04-Dic-91	Presentación de la iniciativa de reforma al artículo 27 ante la Cámara de Diputados.
07-Dic-91	Aprobación de la iniciativa en la Cámara de Diputados
12-Dic-91	Aprobación de la iniciativa en el Senado
06-Ene-92	Publicación en el DOF de las reformas al artículo 27
07-Feb-92	Iniciativa de la nueva Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.
12-feb-23-feb-92	Periodo extraordinario de sesiones para discutir la iniciativa en la cámara de diputados.
11-Mar-92	Nombramiento del Procurador Agrario.

Fuente: Elaboración propia con base en Presidencia de la República, *Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994*, México, Unidad de la Crónica Presidencial-FCE, 1994.

EL TEMA AGRARIO EN EL DISCURSO PRESIDENCIAL

El discurso presidencial con relación a la reforma agraria se desarrolló en dos momentos. El primero correspondió a la campaña electoral y a la primera parte de sexenio; el segundo correspondió a la última mitad de la administración. Por lo que respecta al primer momento, el discurso se centró en la necesidad imperante de llevar a cabo una "reforma integral" al campo, sin decir explícitamente que la intención era cambiar radicalmente la estructura agraria mediante una reforma constitucional. En esta etapa, los discursos del candidato enfatizaron la necesidad de que este cambio viniera de los campesinos, pues eran ellos quienes mejor conocían los problemas que los aquejaban; eran ellos quienes habían sufrido el desgaste del paradigma revolucionario; eran ellos, finalmente, quienes se beneficiarían de la *nueva reforma agraria*:

Los invito, compañeros campesinos, para que hagamos juntos un diálogo nacional sobre el fomento al medio rural, a la generación de empleos, tanto relacionados con la producción del campo como con la industrialización eficaz de los productos de los campesinos, y la penetración en el medio rural de los servicios que permitan realmente abaratar los costos de los insumos de producción. ⁷

Para lograr que el discurso permeara, lo primero era tener el apoyo del Partido Revolucionario Institucional y, específicamente, del órgano campesino. Por este motivo, en 1987, durante la campaña presidencial, hubo un cambio de

⁷Carlos Salinas de Gortari, *El campo, reto de justicia social*, México, PRI-IEPES, s.f. (Discursos de campaña, Veracruz, Veracruz, 16 de octubre de 1987), p. 6.

dirigencia tanto en el partido como en la Confederación Nacional Campesina (CNC). En el Partido, Luis Donald Colosio⁸ asumió la dirigencia y, en la central campesina, Maximiliano Silerio Esparza fue electo Secretario General de esta central y Hugo Andrés Araujo fue Secretario de Organización, en diciembre de 1988.⁹ Los cambios en las dirigencias respondían a una estrategia política, pues estos actores eran allegados del presidente y compartían la visión sobre el papel del campo en el desarrollo económico del país. Además, serían los encargados de difundir el proyecto entre los sectores campesino y la clase política.

Con el apoyo de estos sectores, las ideas salinistas con respecto al cambio de visión en la estructura agraria del país encontraron un bastión que, en el corto plazo, resultaría altamente efectivo. Los discursos de campaña, presentados y difundidos mediante el órgano de difusión del partido, el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES), hacían hincapié en esta necesidad: “hay que modernizar el concepto de reforma agraria, porque una reforma agraria moderna debe estar atenta no sólo al reparto de tierras, sino al propósito esencial que la anima, que es el combate a la desigualdad en el campo [...] dos son los instrumentos básicos para hacer realidad la modernización institucional en el campo: el primero es la descentralización y el segundo es la concertación”.¹⁰ En este discurso, “descentralización” implicaba un cambio en el manejo de las políticas:

⁸Luis Donald Colosio trabajó en la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1979 bajo la tutela de Carlos Salinas de Gortari. En 1985, fue diputado por Sonora y en 1988 jefe de campaña de Carlos Salinas de Gortari durante su campaña presidencial (http://en.wikipedia.org/wiki/Luis_Donald_Colosio).

⁹Hugo Andrés Araujo fue compañero de Carlos Salinas en la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, de 1965 a 1969. En las elecciones intermedias de 1991 fue electo diputado por el PRI y en agosto de 1992 fue electo Secretario General de la CNC (Partido Revolucionario Institucional, *Confederación Nacional Campesina*, Coordinación Nacional de Estudios Históricos, Políticos y Sociales, México, 1993, p. 467-477).

¹⁰Carlos Salinas de Gortari, *Por una nueva vida campesina*, México, PRI-IEPES, s.f. (Discursos de campaña, Reunión del IEPES sobre la sociedad rural, Oaxaca, Oaxaca, 30 de noviembre de 1987), pp. 6-7.

ampliar las actividades productivas en el campo; mientras que “concertación” hacía alusión a la inclusión de nuevos actores productivos: los campesinos y los empresarios agrícolas.

Cuando asumió la presidencia, y durante la primera mitad de su sexenio, el presidente manejó la cuestión agraria mediante el anuncio de acciones particulares que no hacían referencia a modificaciones legales; el discurso enfatizaba únicamente el interés del Ejecutivo por fomentar el crecimiento del sector agrícola. En esta etapa, la economía se recuperó de la fuerte crisis económica que caracterizó el cambio de sexenio. Es por esta razón que Salinas únicamente anunció acciones que su gobierno llevaría a cabo para darle apoyo al campo y recuperar su crecimiento. La otra parte importante del discurso era incorporar el cambio en el ámbito ideológico. Estas acciones deberían superar la “teoría del infante rural” y avanzar hacia esquemas que concibieran al campesino como un actor capaz de participar en actividades productivas sin la tutela del Estado:

¿Cuándo dejan los campesinos de ser menores de edad? [...] La trayectoria histórica del ejido y las movilizaciones campesinas recientes indican [una] vía que parece una obviedad: la ciudadanía [campesina] se alcanza ejerciéndola [...] la solución, por tanto no puede estar en eliminar la tutela estatal sino en sustituir la concentración de ese poder discrecional en manos del ejecutivo por su distribución en un órgano colegiado, estructurado regionalmente, con carácter resolutivo, con representación directa de las instancias ejecutivas y legislativas del gobierno y representantes directos de los productores campesinos [...] Combatir la desigualdad social constituye entonces el objetivo central de la tutela estatal. Si en otra época ese combate se resumía en acceso campesino a la tierra, hoy tendría que entenderse como acceso preferente al excedente generado en el medio rural.¹¹

¹¹Gustavo Gordillo, “Para deconstruir el Leviatán rural”, en Jorge Zepeda Patterson (ed.), *Las sociedades rurales hoy*, Zamora, El Colegio de Michoacán, CONACYT, 1988, p. 514.

Con estas ideas en mente, en enero de 1990, Salinas anunció los “Diez puntos para dar libertad y justicia al campo mexicano” que establecían los lineamientos generales del nuevo paradigma agrario y que, posteriormente, estarían contenidos en la iniciativa de reforma constitucional. Los diez puntos consistían en promover justicia y libertad para el campo; proteger al ejido; transformar al campesino en sujeto del cambio; revertir el minifundio y evitar el regreso del latifundio; capitalizar al sector; establecer rapidez jurídica para resolver el rezago agrario; llevar recursos crecientes al campo; ampliar la cobertura del seguro; crear el Fondo de Empresas en Solidaridad y; finalmente, solucionar la cartera vencida y aumentar los financiamientos a las actividades productivas.¹²

Estas acciones se desarrollarían en un esquema donde se vería al campesino como el sujeto del cambio pero que, al mismo tiempo, no resultara demasiado radical. El campo era un tema delicado; de ahí, la importancia de enfatizar el diálogo y un cambio que respetara la herencia revolucionaria:

hoy los mitos llevan pobreza al medio rural [...] La inamovilidad es sinónimo de conservadurismo y esto, ante la miseria del campesino, es inaceptable [...] Convoco a todos a sumarse al propósito de justicia y de libertad en el campo, como lo hicieron antes los grandes visionarios del agrarismo en México. Reconocemos nuestra realidad interna y nuestro contexto internacional [...] El verdadero respeto a las luchas agrarias por Zapata, por los constituyentes, por los agraristas y los extensionistas no es repetir el pasado sino inspirarse en su obra para realizar la nuestra, la que nos corresponde en estos momentos y a futuro.¹³

Los discursos poco a poco fueron incorporando la idea de que el crecimiento requería cambios drásticos, pues la acción pública debía partir del reconocimiento

¹²Carlos Salinas de Gortari, *Diez puntos para dar libertad y justicia al campo mexicano*, México, Presidencia de la República, 1991.

¹³*Ibid.*, pp. 18-19.

de nuevas realidades demográficas. Este cambio en el discurso se explica por varias razones económicas y políticas. Durante los primeros años del sexenio, la producción agrícola registró un crecimiento significativo, lo cual se debe en gran medida a que, durante los primeros años del sexenio, el porcentaje del gasto autorizado para la agricultura y los recursos hidráulicos aumentó en forma importante: en 1988, 6.3% del Presupuesto de Egresos se destinó a estos rubros mientras que, en 1989, el total fue de 8.2%. En 1990, hubo un nuevo descenso (6.3%), pero en 1991 y 1992 al campo se le destinó 9.6% y 10% del gasto total del gobierno federal, respectivamente.¹⁴ Por otra parte, como se comentará más adelante, en la segunda mitad del sexenio, el presidente contaba ya con el apoyo de importantes sectores dentro del partido, la burocracia y en el Congreso, lo cual imprimía a su sexenio un rasgo importante de legitimidad.

De esta forma, en el tercer informe de gobierno, el 1 de noviembre de 1991, el presidente anunció por primera vez la necesidad apremiante de modificar la estructura agraria en el campo desde la raíz, promoviendo una reforma constitucional al artículo 27. En su discurso, el presidente señaló que “estructuralmente existía un reclamo generalizado para que se actuara en el campo para la viabilidad de nuestra nación”.¹⁵ Salinas vinculó la idea de modernización con la permanencia del legado agrario emanado de la lucha revolucionaria, resaltando específicamente la necesidad de reformar el artículo 27 para darle continuidad a ese proyecto:

¹⁴Cifras del Presupuesto de Egresos publicado en el Diario Oficial de la Federación, cit. por Guillermo Zepeda, *La transformación agraria. Los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional*, México, Porrúa-CIDAC, 2000, p. 44.

¹⁵Carlos Salinas de Gortari, “Tercer informe de gobierno”, México, 1 de noviembre de 1991.

En la actualidad las luchas por libertad y justicia en el campo siguen siendo de enorme importancia, y por su moral histórica y su verdad, siguen y seguirán mereciendo nuestro profundo respeto, así como un apoyo apasionado y eficaz. Hoy los campesinos nos muestran, en su esfuerzo cotidiano y en sus prácticas diarias, que estas luchas se dan de manera diferente, con reclamos distintos, con dominio directo y social, construyendo en los hechos una nueva reforma campesina. Precisamente por eso, y como lo han hecho en otros tiempos los gobiernos de la Revolución, el gobierno, representante de la nación y al lado de los campesinos, tiene que tomar hoy en cuenta las condiciones de la República y del mundo para responder a las luchas agrarias de esta generación.¹⁶

El presidente señaló que, aunque el reparto agrario había llevado justicia al campo, continuar con el mismo esquema ya no significaba prosperidad. El discurso reconocía que esto no se debía a un fracaso del modelo mexicano, sino “a la propia dinámica social, demográfica y económica a la cual contribuyó la Reforma”.¹⁷ Continuar con el reparto agrario era “traicionar la memoria de nuestros antepasados revolucionarios”¹⁸, defraudar a los campesinos ya beneficiados con el reparto agrario y engañar a los que esperaban nueva tierra. Así, Salinas anunció las acciones que llevaría a cabo para lograr que el campo siguiera con sus luchas: promover un programa de apoyo al campo con recursos adicionales para capitalizarlo, abrir opciones de proyectos productivos y de asociación y proteger la vida en comunidad.

Estas acciones requerían cambios al marco legal que mantuvieran “claramente lo ya ganado y que [facilitaran] las luchas futuras del pueblo campesino por su libertad y su bienestar”¹⁹. De acuerdo con el presidente, estas acciones “sembrarían una nueva semilla de libertad y de autonomía en el campo para que los

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

campesinos puedan defender sus intereses y obtener bienestar, por ellos mismo, con el apoyo y respeto del Estado.”²⁰

EL ANÁLISIS DESDE LA BUROCRACIA: LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRÁULICOS COMO EL ACTOR CENTRAL DEL CAMBIO

Una primera arena de negociación de la reforma agraria era la burocracia, pues se constituía como un agente fundamental de cambio en la instauración del proyecto modernizador. Durante los primeros meses de su mandato, Carlos Salinas realizó cambios importantes en la estructura burocrática de la Administración Pública Federal.

Para elaborar la reforma, en enero de 1990, Salinas nombró a Carlos Hank González como Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, a Luis Téllez Kuenzler²¹ como Subsecretario de Planeación y a Gustavo Gordillo²² como Subsecretario de Desarrollo Político. Sin embargo, como señala Isabelle Rousseau:

²⁰*Ibid.*

²¹Luis Téllez Kuenzler es licenciado en economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y doctor en economía por el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT). Antes de ser Subsecretario de Planeación en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, fue coordinador de Asesores en la Secretaría de Programación y Presupuesto y Director General de Planeación Hacendaria en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (<http://buscabiografias.com/cgi-bin/verbio.cgi?id=7911>).

²²Gustavo Gordillo es doctor en economía e investigador de diversos centros relacionados con el tema agrario. Fue dirigente campesino durante los años ochenta y miembro del Partido Mexicano de los Trabajadores. También fue líder de la coordinación de la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (Guillermo Correa, “Proyecto de Ley Agraria, de la CNC, propone ‘modernizar’ el campo con la reprivatización del ejido”, *Proceso*, 1 de enero de 1990, núm. 687; Guillermo Correa, “La contrarreforma agraria en marcha. Acción que propiciará el resurgimiento del latifundio: líderes campesinos”, *Proceso*, 11 de noviembre de 1991, núm. 784). Aunque Gustavo Gordillo se había desenvuelto en los círculos de izquierda, las ideas que tenía sobre la modernización del sector campesino se basaban la misma premisa que el esquema salinista; quizá esto explique el interés de Salinas por incluirlo en su equipo. El perfil de Gordillo, además, otorgaba legitimidad al proyecto para atraer a los grupos de izquierda.

Carlos Hank, no pertenece *strictu sensu* al grupo salinista; por tal razón, el presidente desplaza a Luis Téllez, brillante economista egresado del MIT y allegado al secretario de Hacienda, Pedro Aspe, y lo envía como subsecretario de Programación para encargarse de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio. Esta es una manera indirecta de controlar la buena marcha de la reforma del artículo 27 constitucional. Por la importancia simbólica de la reforma, Salinas ha contrabalanceado la imagen demasiado liberal de ese joven tecnócrata con la creación de una Subsecretaría de Desarrollo Político, que confía a Gustavo Gordillo de Anda (antiguo militante de izquierda que se integró al equipo salinista)".²³

Cabe agregar que ésta fue una asociación interesante, pues ambos funcionarios tenían perfiles diferentes e, incluso, contrastantes. De esta forma, Salinas diseñó una estrategia muy hábil, pues estos perfiles permitirían aglutinar las visiones de un espectro muy amplio de actores sociales, incluidos los empresarios y los grupos de izquierda.

Como sucedía con el discurso presidencial, las acciones del presidente con su burocracia para llevar a cabo la reforma agraria se pueden dividir en dos momentos: el primero corresponde a las acciones de apoyo al campo que, en gran medida, acompañaron al discurso de la primera mitad del sexenio. El segundo momento, corresponde al diseño de la reforma constitucional.

Como se ha mencionado, el discurso de la primera mitad del sexenio enfatizaba la importancia de la participación campesina y de la necesidad de otorgar apoyos para su crecimiento. En este sentido, el 6 de enero de 1990, el presidente anunció la propuesta para elaborar un plan de acción para el campo. Para lograr consenso y apoyo en esta tarea, el presidente se reunió con los 31 gobernadores y

²³*Op. cit.*, p. 289.

los secretarios de Reforma Agraria, Víctor Cervera Pacheco²⁴; Agricultura, Carlos Hank González; Hacienda y Crédito Público, Pedro Aspe Armella; Comercio y Fomento Industrial, Jaime Serra Puche. Los resultados de este esfuerzo fueron las reuniones que, en diferentes partes de la República, se llevaron a cabo durante los meses de enero y febrero de 1990, y que tenían como objetivo difundir el proyecto agrario salinista. Más allá de la consecución o no de las metas que el gobierno se propuso en estas reuniones, su importancia radica en que, como se verá más adelante, los objetivos de cada una estarían contenidos en la reforma constitucional de 1992. Es decir, estas reuniones fueron el instrumento mediante el cual el presidente pudo difundir el proyecto y, poco a poco, generar confianza entre los sectores campesinos.

Así, la primera junta recuperó propuestas relativas a la tenencia de la tierra. El Secretario de Reforma Agraria, Víctor Cervera, anunció que se abatiría el rezago agrario y que se respetarían las formas de tenencia de la tierra —pequeña propiedad, ejido y comunidad agraria—, lo cual estaba en concordancia con el discurso de la primera parte del sexenio. En la segunda reunión, se dio a conocer el programa de estímulos a la producción de básicos que se proponía “incrementar la producción y productividad de los cultivos básicos a partir de la aplicación diferenciada de instrumentos de fomento rural”.²⁵ La tercera reunión se centró en la necesidad de poner en práctica un proceso de reestructuración y modernización de

²⁴Víctor Cervera Pacheco fue militante del Partido Revolucionario Institucional desde 1954, donde fue Secretario de Organización del Comité Ejecutivo Nacional de 1979 a 1981. En dos ocasiones fue gobernador del estado de Yucatán (de 1984-1988 y de 1995 a 2001); fue diputado federal en dos ocasiones (1973-1976 y 1982-1984) y una vez senador de la República (1976-1982). De 1980-1983, fue Secretario General de la CNC (Martín Morita, “Muere Cervera Pacheco de paro cardíaco”, *Reforma*, México D.F., 18 de agosto de 2004, primera sección; “Perfil de Víctor Cervera Pacheco”, *Reforma*, México D.F., 18 de agosto de 2004, primera sección).

²⁵Presidencia de la República, *Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994*, Unidad de la Crónica Presidencial-Fondo de Cultura Económica, 1994 [Segundo año, enero 1990-diciembre 1990], p. 53.

las empresas paraestatales —concretamente se propuso desincorporar al Instituto Mexicano del Café, Tabamex, Azúcar SA— con la idea de lograr en tres años su desincorporación completa.²⁶ En la cuarta reunión, se inició un Programa Integral de Acciones para el Desarrollo de la Industria y Agroindustria Rural que tenía como objetivo impulsar el desarrollo regional, aprovechar las potencialidades de los distintos sectores de la economía y descentralizar las funciones que prestaba el sector agropecuario. En la quinta reunión, se acordó ampliar la red hidráulica para fomentar el aprovechamiento y uso eficiente del agua. En la sexta reunión, se anunció el programa de modernización y fortalecimiento de las principales instituciones financieras dedicadas al agro: el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) y Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera S.A. (ANAGSA), para lograr que fueran viables y eficientes. En la séptima y octava reuniones, se acordó un programa especial de fomento a la ganadería. La novena reunión promovió la producción y uso racional de los recursos forestales y, finalmente, con la décima reunión se acordó que se diseñaría una nueva estrategia para la orientación de la ciencia y tecnología.²⁷

Desde el punto de vista simbólico, estas acciones mandaban un mensaje claro. Por una parte, las reuniones y los “Diez puntos para dar libertad y justicia al campo mexicano” enfatizaron el compromiso presidencial para impulsar un programa que tuviera como objetivo reactivar la productividad agrícola. Por la otra, estas reuniones se desarrollaron en zonas territorialmente estratégicas y, además, en todas las reuniones los interlocutores directos del gobierno fueron representantes campesinos y la burocracia.

²⁶*Ibid.*, p. 63.

²⁷La descripción de cada una de estas reuniones se encuentran en *Ibid.*, p. 34.

Estas intenciones no sólo se expresaron en el discurso, también se llevaron a cabo reformas en algunas dependencias que prepararon la presentación de la iniciativa y la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte. Durante la clausura de los trabajos del XVII Congreso Nacional Ordinario de la CNC, el 28 de agosto de 1989, el presidente anunció a los campesinos cinco medidas que habrían de cumplirse en un plazo máximo de 60 días para iniciar la reestructuración y modernización del campo mexicano.

En un plazo de dos meses, la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), Banrural y Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera S.A. (ANAGSA) debían integrar una propuesta de cambio estructural al interior de sus instituciones; SARH debía establecer los programas de inversión pública del año siguiente; SRA, SARH, SECOFI; SPP, SHCP debían tener un esquema concertado con los productores rurales en torno a los precios agrícolas; SARH debía tener lista una propuesta para la desincorporación de empresas paraestatales y; el Instituto de Capacitación del sector debía presentar un programa de capacitación y adiestramiento para las empresas desincorporadas.²⁸

Estas acciones pretendían descentralizar las funciones que el Ejecutivo Federal tenía con relación al fomento agropecuario. En el esquema salinista, el papel del Estado era únicamente ser el garante de ciertas condiciones para que los agentes económicos encontraran condiciones adecuadas para hacer atractiva la inversión en el campo. En resumen, durante esta primera parte del sexenio, las

²⁸Presidencia de la República, *Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994*, Unidad de la Crónica Presidencial-Fondo de Cultura Económica, 1994 [Primer año, enero 1989-enero 1990], p. 348.

acciones presidenciales estuvieron encaminadas a allanar el camino para la desincorporación de las instituciones agropecuarias.

La segunda etapa de acción con la burocracia consistió en la elaboración de la iniciativa de reforma constitucional. Esta etapa empezó a partir de 1990 y se desarrolló primordialmente en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Con los cambios en el gabinete, el presidente Salinas encomendó a un grupo, encabezado por Luis Téllez, evaluar las opciones de política factibles para aumentar la productividad del campo. Entre los políticos que componía este grupo se encontraba Gustavo Gordillo.

Para este grupo, el campo se ubicaba en una situación de franca desventaja con relación a los otros sectores de la economía. El sector agrario no había sido capaz de desarrollarse, situación que era consecuencia de diferentes factores. El primero de ellos era la excesiva intervención que el Estado había tenido en el desarrollo de las relaciones productivas y políticas de los ejidos y las comunidades agrarias. El segundo se refería al marco jurídico: la falta de un esquema de asignación clara de derechos de propiedad imprimía inseguridad a la tenencia de la tierra y ahuyentaba a los inversionistas privados. Finalmente, el diagnóstico apuntaba a la existencia de inadecuados esquemas de asignación de crédito; infraestructura insuficiente que abarcaba desde distribución de agua para riego hasta la falta de canales adecuados para la comercialización de los productos agrícolas.²⁹

Así, los problemas del campo —minifundio, magra inversión y flujos crediticios y de aseguramiento insuficientes— eran el reflejo de los incentivos y distorsiones planteados por el marco jurídico-institucional y las políticas

²⁹Gabriela Pérez, *op.cit.*, p. 59.

gubernamentales dirigidas a los agentes productivos del campo, heredados de la Revolución.³⁰ Este diagnóstico estaba basado en una premisa que difería de la concepción que, hasta ese momento, se tenía de los esquemas de apoyo al campo: la intervención del Estado sólo se justificaba por una necesidad económica.

Con base en estas ideas, el Programa Nacional de Modernización del Campo (1990-1994) se planteó como condición indispensable aumentar la producción y el empleo rurales. En primer lugar, se veía la necesidad de crear un marco normativo propicio para alcanzar libertad, justicia y eficiencia económica. En segundo lugar, se establecía que el Estado se encargaría de apoyar proyectos de infraestructura que, por su naturaleza, no pudiesen ser desarrollados o financiados por los sectores social y privado. En este mismo sentido, se reconocía que se debían crear esquemas de intervención directa de instituciones públicas, únicamente, en aquellos casos en los que existieran fallas en el funcionamiento de los mercados agropecuarios o una clara justificación social. Lo mismo ocurría con el apoyo a productos específicos: la intervención del Estado se justificaba sólo en los casos en que las distorsiones de precios en el mercado internacional pusieran en riesgo la viabilidad de la producción interna. Finalmente, se planteaban programas de ataque a la pobreza en zonas específicas y políticas de conservación del medio ambiente y recursos naturales para así poder lograr un desarrollo sustentable.³¹ La estrategia estaba clara:

La modernización del sector agropecuario y forestal ha contemplado una redefinición amplia del papel del Estado en la promoción del desarrollo rural. El Estado no se ha retirado del campo, sino que ha redefinido su papel para instrumentar esquemas de apoyo más efectivos y, a la vez, más equitativos. La etapa de desarrollo que ya alcanzó México impide mantener actitudes paternalistas por parte del Estado,

³⁰Guillermo Zepeda, *op. cit.*, p. 35.

³¹Luis Téllez, *op. cit.*, pp. 55-56

ineficiencias en el ejercicio del gasto público, tutelajes sobre los productores, o esquemas de subsidio o protección al sector productivo sin una clara justificación económica o social, ya que ello operaría en detrimento del resto de la sociedad, urbana o rural.³²

Para combatir estos problemas, funcionarios de la Presidencia de la República y de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos llevaron a cabo una serie de reuniones que tenían como propósito diseñar un esquema de política pública que permitiera recuperar el crecimiento de agro y que estuviera basado en esta nueva visión.

Las opciones que se discutieron en estas reuniones contemplaban un amplio espectro de acciones que iban de lo moderado hasta lo radical. En el extremo más moderado se encontraban modificaciones mínimas a seis artículos de la Ley Federal de Reforma Agraria que incluían la autorización explícita de actividades de asociación entre ejidatarios, aparcería³³, arrendamiento de tierras y otras formas de aprovechamiento indirecto sobre tierras ejidales y comunales. En este esquema, se pensaba establecer contratos cuya interpretación estuviera sujeta a la legislación civil federal y remitir sus controversias a los tribunales federales competentes. Otra modificación importante sería suprimir las restricciones en materia forestal y

³²*Ibid.*, p. 59 (el énfasis es mío).

³³Aparcería es el término que se emplea para definir un "sistema de explotación agrícola a base de un contrato entre el dueño de la tierra y el campesino que la trabaja. Este último toma el nombre de aparcerero y se compromete a pagar al propietario, por concepto de arriendo, una parte de los productos de explotación". Como se mencionó en el capítulo anterior, la propiedad social —comunidades y ejidos— no estaba sujeta a una lógica mercantil (Antonio Luna Arroyo y Luis G. Alcerreca, *Diccionario de Derecho Agrario Mexicano*, México, Porrúa, 1982, s.v., aparcería).

permitir la compactación de tierras de varios dueños para construir unidades productivas.³⁴

Una segunda vertiente de cambios moderados implicaba la modificación de setenta y cinco artículos a la Ley Federal de Reforma Agraria. Estos cambios contemplaban la autorización legal para el uso de tierras ejidales y comunales por terceros, la posibilidad de compactar tierras para construir unidades productivas extensas, plena libertad al ejido y al ejidatario en lo particular para asociarse con terceros; facultad para optar por la cesión de tierras entre ejidatarios en el mismo ejido o incluso en ejidos distintos. Esta opción planteaba, igualmente, una reforma a la organización interna del ejido, por ejemplo, replantear las facultades de los órganos del ejido para flexibilizar al máximo las normas relativas a la organización económica, así como otorgar plena libertad para elegir a sus dirigentes sin necesidad de filiación a la CNC.³⁵

Finalmente, la tercera opción de cambios moderados planteada en estas reuniones era la expedición de la Ley de Organizaciones de Productores Rurales, cuyo objetivo sería crear una nueva legislación para regular la asociación entre productores y crear una figura similar a la sociedad anónima, pero respetando algunas características de la legislación agraria, tal como la extensión de tierra a que tenía derecho un campesino dentro de un ejido.³⁶

En el extremo radical, se planteó la necesidad de reformar el artículo 27 constitucional y expedir una nueva legislación secundaria. Esta opción implicaba

³⁴Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, *Opciones de cambio a la legislación agraria*, México, 1991 [documento interno], p. 3, cit. por Gabriela Pérez, *op.cit.*, p. 67.

³⁵*Loc. cit.*

³⁶*Ibid.*, p. 68.

un nuevo esquema de tenencia de la tierra porque pretendía lograr una clara asignación de derechos de propiedad y asegurar su protección [...] significaba dar por terminado el reparto de tierras, flexibilizar los límites por extensión y uso, reconocer y proteger las formas privada, ejidal o comunal de tenencia, autorizar las modalidades para la propiedad rural de sociedades por acciones, transferir a las entidades federativas la facultad para legislar en materia agraria y permitir la conversión opcional de las tierras ejidales en propiedad privada.³⁷

Con esta opción se lograría tener el marco legal adecuado: “seguridad en la tenencia de la tierra, con lo que se mejorarían las condiciones para la inversión, tanto de personas físicas como morales; adecuada movilidad de la tierra con opción de cambio de régimen; la flexibilización de los límites y la regionalización de las soluciones; posibilidad de nuevas fuentes de financiamiento; plena jurisdicción en materia agraria a los tribunales ordinarios”.³⁸

El diagnóstico final de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) fue que “la vía reglamentaria era insuficiente para resolver los problemas más graves derivados de un marco legal inadecuado y caduco que seguía en vigor”.³⁹ La estrategia sugerida fue reformar el artículo 27 constitucional, expedir una nueva legislación agraria y adecuar el aparato administrativo para garantizar la aplicación exitosa de estas reformas.⁴⁰

En palabras del Secretario de Agricultura, Carlos Hank,

El tiempo del latifundio es cosa del pasado. No habrá más propiedades individuales de enormes extensiones improductivas. No volverán los privilegios a la gran

³⁷*Ibid.*, p. 66.

³⁸*Loc. cit.*

³⁹Gabriela Pérez, *op. cit.*, p. 78.

⁴⁰*Loc. cit.*

propiedad, que dieron origen a nuestra Revolución [...] posponer las reformas o proponer cambios tímidos sólo perpetuaría injustamente las condiciones precarias en que viven muchos mexicanos. La reforma agraria, hoy, es necesario transformarla para preservar su idea de justicia, libertad y generación de bienestar para los campesinos. El México del presente y del futuro no puede vivir en estructuras que respondieron a un realidad del pasado, aunque éstas haya sido en su mejor momento nuestro punto de referencia cardinal.⁴¹

Como se puede apreciar, estas opciones buscaban un objetivo claro: revertir el minifundismo mediante la modificación de marco legal y permitir la asociación entre ejidatarios, pequeños propietarios y sociedades agrícolas. En pocas palabras, el objetivo de la reforma era cambiar, desde la raíz, la forma en que el Estado y la sociedad rural se relacionarían. Llama la atención que, en ninguna de las tres opciones planteadas, hayan existido proyectos concretos de apoyo en infraestructura tales como proyectos de irrigación, el establecimiento de canales de comercialización o esquemas de apoyos crediticios. Esto sugiere que la reforma agraria salinista no se planteó ser una reforma agrícola, o por lo menos, no en el sentido en que las otras administraciones presidenciales la habían concebido. Sin embargo, desde otra perspectiva, la reforma salinista era coherente con el esquema de reforma económica, pues las opciones de cambio permitirían establecer las condiciones legales para permitir el flujo de capital en el campo. Así, la reforma salinista era una reforma liberal en el sentido más estricto del término.

La opción escogida por el Ejecutivo Federal tenía otro objetivo. Es importante hacer énfasis en que las propuestas moderadas, aquellas que implicaban cambios en la legislación secundaria, permitían lograr condiciones de seguridad en la tenencia de la tierra y permitían la asociación y renta de tierras ejidales. No

⁴¹Cit. por Rodrigo Vera, "Siete organizaciones agrarias demandan debate ejido por ejido; Hank y Cervera exaltan reforma", *Proceso*, 25 de noviembre 1991, núm. 786.

obstante, el Ejecutivo Federal decidió adoptar la solución más radical, ya que ésta le permitiría cumplir con un objetivo de largo plazo: lograr que el proyecto socializara y que el esquema adoptado trascendiera el periodo presidencial. No hay que olvidar que, de acuerdo con el artículo 135 de la Constitución, una reforma constitucional implica la aprobación de las dos terceras partes del Congreso de la Unión, mientras que las reformas a las leyes federales sólo requieren la aprobación de la mitad más uno de los miembros presentes en el Congreso.

Además, una reforma constitucional permitía ubicar el concepto de “reforma agraria” en una visión más amplia: modificaciones a la legislación secundaria implicaban ajustes graduales al interior del paradigma revolucionario; por el contrario, la reforma constitucional representaba un cambio total del paradigma.

Una vez realizados los cambios en el gabinete y diseñado el proyecto de reforma constitucional, el presidente debía enfocarse en lograr el apoyo del otro sector que le permitiría impulsar su reforma agraria: las organizaciones campesinas.

PRIMERA PARTE DE LA NEGOCIACIÓN CON LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS: CREACIÓN DEL CONSEJO AGRARIO PERMANENTE

Salinas estaba conciente que contar con el apoyo campesino para llevar a la práctica la reforma agraria no era una cosa menor. Como ya se ha mencionado, el papel de las centrales campesinas en la etapa posrevolucionaria había contribuido enormemente a la estabilidad política del país.

El apoyo campesino era importante también porque, durante el periodo posrevolucionario, la distribución de los recursos públicos hacia el campo se había hecho gracias y mediante un sistema corporativista. A pesar de que, a principios de

la década de 1990, el corporativismo agrario se había erosionado, el presidente sabía que impulsar su proyecto desde las organizaciones campesinas traería beneficios a ambas partes: a éstas las pondría en el centro del debate público del que hacía mucho tiempo habían sido excluidas; al presidente, por su parte, le brindarían un bastión de apoyo que marcaría el éxito de largo plazo de su proyecto.

Carlos Salinas sabía que las organizaciones campesinas, a diferencia del gobierno, tenían la capacidad de socializar el proyecto desde la base misma de la sociedad. Las organizaciones campesinas habían sido la herramienta del Estado revolucionario para educar al campesino; ahora tenían, nuevamente, la posibilidad de fungir como la herramienta para convertir al campesino en un “hombre nuevo” y convencerlo de las bondades de esa transformación. De esta forma, los dos términos de la ecuación estaban completos: la burocracia difundiría el nuevo paradigma en el campo y las organizaciones campesinas se encargarían de socializarlo.

Durante la primera mitad del sexenio, el presidente preparó el terreno para que las organizaciones campesinas apoyaran la reforma constitucional. La retórica salinista, por tanto, promovía la participación campesina para hacer una reforma integral desde las bases. Así, en la conmemoración del LXXXIV aniversario de la promulgación de la Ley Agraria de 1915, el 6 de enero de 1989, el Ejecutivo presentó la iniciativa para formar el Consejo Agrario Permanente (CAP) concebido como un organismo que agrupara a todo el movimiento campesino, incluyendo a los grupos independientes —es decir, las organizaciones que no estaban incorporadas a la CNC— y que tuviera como objetivo principal la “lucha a favor de los intereses y demandas campesinas”.⁴²

⁴²Presidencia de la República, *op. cit.*, [Primer año, enero 1989-enero 1990], p. 86.

La creación del CAP reflejó el espíritu del proyecto salinista: sería una institución que reuniera tanto a las a organizaciones campesinas que apoyaban a los gobiernos priistas, como a aquellas que se denominaban independientes. Para entender el alcance de esta propuesta, se debe recordar que, desde la década de 1970, la CNC había sufrido escisiones y que éstas habían formado lo que se llamó la “nueva organización campesina”.

Esta iniciativa estaba concebida para crear una organización como el Congreso del Trabajo. Esto implicaba un cambio importante porque, hasta ese momento, el único interlocutor con que contaba el movimiento campesino era la Confederación Nacional Campesina. El CAP, además, gozaría de autonomía y libertad frente al Estado ⁴³. El Congreso Agrario Permanente se formó el 24 de enero de 1989 y contó con el apoyo de dieciséis organizaciones campesinas: la Confederación Nacional Campesina (CNC)⁴⁴, la Unión Nacional de Organizaciones Campesinas Autónomas (UNORCA)⁴⁵, la Central Campesina Independiente (CCI)⁴⁶, la

⁴³Angélica Enciso, “El Congreso Agrario Permanente: ¿10 años no es nada?”, *La Jornada del Campo*, [suplemento semanal de *La Jornada*], México D.F., 28 de abril 1999, *passim*.

⁴⁴Aunque en principio, la creación del CAP disminuiría la esfera de intervención de la CNC, su adhesión a este proyecto se explica por la cercanía del presidente con su líder: Hugo Andrés Araujo.

⁴⁵En la década de 1980, “la debilidad y desgaste de las centrales agraristas, aferradas al reparto agrario, hizo aflorar un nuevo tipo de organización rural que reivindicaba la autonomía de los productores, subordinados por las burocracias que imponían condiciones de sumisión a cambio de apoyos políticos [...] El llamado ‘nuevo movimiento campesino’ enfatizaba la autogestión, autonomía y democracia campesina. Rechazó la formación de organizaciones centrales proponiendo la integración de redes horizontales inmunes al verticalismo o a la manipulación y se pronunció por la independencia política de las organizaciones económicas. La UNORCA pertenece a este grupo y con ello surgió un nuevo interlocutor en el campo: la organización de los ejidatarios como productores” (Arturo Warman, *El campo mexicano en el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 177). La UNORCA nació en 1985 mediante la unión de diferentes centrales campesinas con la idea de llevar autonomía a la organización de los campesinos. Esta autonomía suponía una nueva forma de entender los procesos democráticos y de la inscripción de organizaciones de productores en los espacios de lucha política. La UNORCA agrupó a centrales campesinas de los estados de Sonora, Durango, Chihuahua, Yucatán, Nayarit, Hidalgo, Veracruz y Oaxaca. Se incorporó al CAP y participó en las mesas de debates para la

Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC)⁴⁷, la Unión General de Obreros y Campesinos de México-Jacinto López (UGOCCM-JL)⁴⁸, la Confederación de Agraristas Mexicanos (CAM), la Central Cardenista Campesina (CCC), la Comisión Organizadora de la Unidad Campesina (CODUC), el Movimiento Nacional de los Cuatrocientos Pueblos (MNCP), la Unión General Obrera Campesina y Popular (UGOCP), la Alianza Campesina del Noroeste (Alcano), y la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA)⁴⁹.

Una vez que el CAP quedó constituido, el 16 de febrero de 1989, el gobierno federal instaló la Comisión Nacional para la Modernización del Campo, donde participaron el CAP, incluyendo la CNC, la Confederación Nacional Ganadera (CNG), colegios de profesionistas y el jefe del Departamento del Distrito Federal. Esta Comisión iba a permitir al presidente incorporar a las organizaciones campesinas en la toma de decisiones; por lo menos, ése fue el mensaje del discurso. Esta Comisión se encargaría, por ejemplo, de elaborar la parte del Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al sector agropecuario; la Comisión debía también proponer a los ejecutivos estatales la descentralización del sector, establecer la política de cambio estructural y la modernización del campo y; realizar consultas sobre las necesidades del campo mexicano.⁵⁰

elaboración del Tratado de Libre Comercio con América del Norte ("¿Qué es la UNORCA?", *El ejido a debate*, [suplemento del *Unomásuno*], México D.F., 4 de noviembre de 1991, p. IV).

⁴⁶La CCI se fundó en 1964 para representar especialmente a ejidatarios de las regiones beneficiadas con proyectos de irrigación (Arturo Warman, *op. cit.*, p. 164).

⁴⁷La CIOAC surgió en 1964 como una escisión de la CCI y se vinculó al Partido Comunista, cuyos debates estaban a tono con la definición del campesino como clase que se daba en el entorno marxista (*Loc. cit.*)

⁴⁸La UGOCCM-JL surgió en 1949 como una escisión de la CNC y se constituyó en ese entonces como el brazo campesino del Partido Popular de Vicente Lombardo Toledano (*Loc. cit.*).

⁴⁹Presidencia de la República, *op. cit.*, [Primer año, enero 1989-enero 1990].

⁵⁰Presidencia de la República, *op. cit.*, [Primer año, enero 1989-enero 1990], p. 142.

Sobre el particular, la Confederación Nacional Campesina elaboró un documento donde exponía las políticas que esta central consideraba apremiantes para la elaboración de una política integral del campo mexicano. En primer término, el documento señalaba que, durante las décadas de 1970 y 1980, los gobiernos habían optado por el desarrollo industrial y urbano —políticas que habían traído como consecuencia una “estructura agraria minifundista y una población campesina dispersa, en condiciones paupérrimas, que cada día se resigna menos con su situación, ante la falta de empleo permanente e ingreso suficiente”.⁵¹ El documento señalaba que el problema principal del campo era la existencia del minifundio: en promedio, los campesinos contaban con sólo cinco hectáreas para cultivar sus tierras. Por último, la CNC señaló que el reparto agrario creaba falsas expectativas en la población campesina y promovía la pulverización de la tierra, razón por la que el Estado debía plantearse nuevas opciones de organización en el campo mexicano.

Desde el punto de vista de la CNC, estas opciones debían tratar de multiplicar las oportunidades de empleo de la población rural en actividades no agropecuarias. Además, se pronunciaba por modificaciones a la legislación agraria que abrieran nuevas oportunidades de asociación y explotación de la tierra. Según esta central, la renta ilegal de tierras había generado corrupción de las autoridades ejidales y las instituciones oficiales, lo que tenía como consecuencia lógica una falta de operatividad de las asambleas ejidales: “el campesino se encuentra preso de su ejido, porque no puede cambiar su ocupación”.⁵²

⁵¹“Opciones de reorganización agraria”, México, 1989, cit. por Guillermo Correa, “Proyecto de Ley Agraria de la CNC, Propone ‘modernizar’ el campo...”, art. cit.

⁵²*Loc. cit.*

Sin embargo, el mismo documento hacía énfasis en que estas acciones no podían realizarse de forma inmediata: “ante la modernización económica que ha iniciado el país, las reformas en la tenencia de la tierra y las estrategias de desarrollo agrícola y rural deben ir perfectamente sincronizadas y congruentes en su aplicación, si no se quieren agudizar los problemas del sector y ahondar una crisis que a todos nos preocupa”.⁵³

El CAP se erigió como un bastión de apoyo al proyecto salinista. El CAP sería, junto con la burocracia, el interlocutor privilegiado para la elaboración del nuevo proyecto hacia el agro. Por esta razón, el presidente puso especial énfasis en incluir en este foro a centrales campesinas que se habían caracterizado por su oposición al esquema central de representación campesina: las centrales que conformaron el CAP eran escisiones de la CNC y también provenían de grupos de izquierda. Por otra parte, su representación territorial también fue diversa, pues en ellas participaron campesinos y agricultores de todas las regiones del país. Desde el punto de vista simbólico, el CAP fortalecía el espíritu incluyente del proyecto salinista.

APROBACIÓN DE LA INICIATIVA EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN

La última arena de negociación que el presidente realizó correspondió a la presentación de la iniciativa de reforma ante el Congreso. A diferencia de la primera mitad de su sexenio, los resultados de las votaciones intermedias hicieron posible la composición de un Congreso con abrumadora mayoría priísta —64% de las curules. Con esta composición, era de esperarse que la reforma salinista se aprobara sin

⁵³*Loc. cit.*

mayores dificultades. Sin embargo, en la discusión surgieron diferentes posiciones que impulsaron algunas modificaciones que resultarían muy importantes.

**CUADRO 6
COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 1991**

<i>Partido</i>	<i>Mayoría relativa</i>	<i>Representación Proporcional</i>	<i>Total</i>	<i>Porcentaje</i>
PRI	290	31	321	64.2
PAN	10	80	90	18
PRD	0	40	40	8
PFCRN	0	23	23	4.6
PARM	0	14	14	2.8
PPS	0	12	12	2.4
Total	300	200	500	100

Fuente: Instituto Federal Electoral, cit. por Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1995, p. 145.

Como se ha señalado, las acciones de Salinas buscaron, en todo momento, la aprobación de la reforma y el caso de la presentación de la iniciativa de reforma al artículo 27 no fue la excepción. El presidente envió su propuesta de reforma a la Cámara de Diputados el 4 de diciembre de 1991, apenas unos días después de que el Congreso inició sus sesiones y sin que se hubieran formado todavía las comisiones de trabajo para la discusión de las iniciativas. La discusión en el Congreso fue efímera, aunque hubo modificaciones importantes y, finalmente, se votó en lo general el 6 de diciembre de 1991 y en lo particular el 7 de diciembre de 1991.

La exposición de motivos de la iniciativa enviada al Congreso hacía hincapié en el discurso que el presidente había manejado para la negociación con la burocracia y con las organizaciones campesinas:

El campo es el ámbito de la nación donde el cambio es más apremiante y más significativo para el futuro del país [...] México tiene más de 82 millones de habitantes [...] En unos cuantos años, tenemos que ampliar nuestras capacidades para acoger a una población adicional del tamaño de la que tenía nuestro país en 1910. Para lograrlo tenemos que crecer, cambiar a ritmo acelerado. El cambio deliberado es una necesidad [...] Los mexicanos no queremos cambiar para que todo siga igual. Todos juntos y cada uno, queremos que el cambio se asocie con progreso [...] El cambio adquiere, con ello, un sentido de justicia como su dirección principal.

La decisión de cambiar para responder a las necesidades y demandas del país está tomada; es nuestra. No sucede en el vacío ni en el aislamiento, está inserta en una transformación mundial de inmensas proporciones. No podemos ni queremos quedarnos fuera de ese gran proceso. Sumándonos a él en los términos y condiciones que escogamos, impediremos que se nos imponga. Le daremos al cambio en México nuestro perfil, nuestra medida, movilizándolo nuestro nacionalismo y ejerciendo nuestra soberanía. No queremos cambiar para borrar el pasado como sucede en otras partes, sino para actualizarlo. Hemos decidido el cambio para preservar y fortalecer lo nuestro, lo cercano y lo importante. La modernización nacionalista y popular es también la recuperación de lo profundo, de raíces y memorias, de lo entrañable.⁵⁴

De acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa, en el campo existían cinco problemas que era apremiante resolver. En primer lugar, había un grave problema de distribución del ingreso: un cuarto de la fuerza laboral que constituían la fuerza campesina, generaba menos del 10% de Producto Interno Bruto; los ingresos del sector rural eran en promedio tres veces menores a los del resto de la economía. En segundo lugar, la mayoría de los productores rurales, sin distinguir entre ejidatarios o pequeños propietarios, eran minifundistas con menos de cinco hectáreas de tierra; esto producía estancamiento y deterioro técnico que se traducían en producción insuficiente, baja productividad, relaciones de intercambio desfavorables y niveles de vida inaceptables. En tercer lugar, la iniciativa señalaba

⁵⁴Carlos Salinas de Gortari, "Exposición de motivos de la iniciativa presidencial", en Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario de los Debates*, México, 7 de noviembre de 1991, p. 192.

que la inversión de capital en las actividades agropecuarias tenía pocos alicientes; esto se debía, por un lado, a la falta de certeza en la tenencia de la tierra, derivada de un sistema obligatorio para el Estado de reparto abierto y permanente y; por el otro, a las dificultades de los campesinos para cumplir con las condiciones que generalmente requiere la inversión. En cuarto lugar, la iniciativa aceptaba que la inversión pública no tenía la magnitud necesaria para financiar por si sola la modernización productiva del campo y, finalmente, la iniciativa reconocía que, en el campo, se realizaban prácticas de usufructo parcelario al margen de la ley tales como la renta, asociación y venta de tierras ejidales. Al no estar jurídicamente amparadas, estas prácticas disminuían el valor del ingreso que los campesinos obtenían y restaban certidumbre a la inversión de largo plazo.⁵⁵

De esta forma, la iniciativa se planteó como su principal objetivo “ampliar la justicia y libertad [y] promover cambios que al[entaran] una mayor participación de los productores del campo en la vida nacional que se beneficien con equidad de su trabajo, que aprovechen su creatividad y que todo se refleje en una vida comunitaria fortalecida y una nación más próspera”.⁵⁶

Para lograr este objetivo, la reforma se estructuró en torno a tres grandes ejes. El primero se relacionaba con dotar al campo de mayor certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra y en la producción de ejidatarios y comuneros. Con esto se decretaba el fin del reparto agrario para consolidar y dar impulso a la herencia revolucionaria y para ofrecer al campesino los incentivos que le permitieran aprovechar el potencial de su tierra y abrir alternativas productivas que elevaran su nivel de vida. El segundo eje se refería a la capitalización del campo, es decir, era indispensable atraer y facilitar la inversión hacia este sector. Para ello, era necesario

⁵⁵*Ibid.*, p. 196-197.

⁵⁶*Ibid.*, p. 198.

regularizar la tenencia de la tierra y establecer nuevas formas de asociación entre ejidatarios y pequeños propietarios y permitir la participación de sociedades por acciones. Finalmente, la iniciativa pretendía proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal a través del reconocimiento constitucional de la propiedad ejidal, la propiedad individual de cada ejidatario dentro de un núcleo y mediante la regulación de los asentamientos humanos.⁵⁷

La iniciativa salinista fue turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Reforma Agraria, que estaban integradas por Hugo Andrés Araujo, diputado priísta, presidente de la Comisión de Reforma Agraria, dirigente cenecista y allegado del presidente; Alejandro Encinas, diputado del Partido de la Revolución Democrática, Héctor Ramírez Cuellar, diputado del Partido Popular Socialista, Romero Flores Leal, diputado del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Cesáreo Morales y César Augusto Santiago, Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales⁵⁸, Pedro Ojeda Paullada, José Merino Castrejón y Efraín Zúñiga, diputados del Partido Revolucionario Institucional; éste último era además, secretario de difusión de la CNC.⁵⁹ La composición de estas comisiones ilustra el éxito de la estrategia salinista que permitió colocar a los operadores del proyecto en una posición estratégica.

La discusión de la iniciativa en el pleno de la Cámara se llevó a cabo los días 4, 5 y 7 de diciembre de 1991. Si bien la discusión en la Cámara de Diputados fue breve, en el proceso surgieron preocupaciones importantes.

⁵⁷*Ibid*, p. 199-202.

⁵⁸En los comicios de 1988, César Augusto Santiago fue secretario de Acción electoral del PRI (José Ureña, "Elaboró el PRI estrategia de apoyo a las reformas de 27", *La Jornada*, México D.F., 1 de diciembre de 1991).

⁵⁹Nestor Martínez, "Casi listo, el dictamen para entregarlo a la Cámara", *La Jornada*, México, D.F., 1 de diciembre de 1991; "CNC: el crédito, derecho campesino y obligación del Estado", *La Jornada*, México D.F., 7 de noviembre de 1991).

La fracción priista, en general, mostraba acuerdo en casi todos los términos de la reforma propuesta por el presidente; sin embargo, las intervenciones de los diferentes diputados hacían hincapié en la necesidad de incluir un esquema claro de incentivos económicos para la reactivación del campo. Hugo Andrés Araujo señaló que la reforma debía consistir en un cambio jurídico acompañado de un cambio fundamental de una serie de instrumentos y apoyos al agro que buscaran más justicia, pero también debía pensarse en fortalecer la libertad de los ejidatarios para encontrar diferentes alternativas de organización económica.⁶⁰ De acuerdo con Araujo, la iniciativa presidencial lograba todas estas metas. En primer lugar, establecía en el ámbito constitucional el respeto y la permanencia del ejido y la comunidad, entendiendo, además, que el primero se fortalecería gracias a la autonomía interna que la reforma le brindaba como persona jurídica, lo cual implicaría disminuir la regulación de la vida económica del ejido y la intervención del Estado.

En segundo lugar, se daba fin al reparto, pero se planteaba una alternativa para los que campesinos que no tuvieran tierra pudieran adquirirla mediante esquemas de intercambio —compra y venta de tierras— o mediante la creación de agroindustrias y el fortalecimiento de la organización de los trabajadores agrícolas. El tercer punto era la posibilidad de establecer asociaciones entre productores privados y ejidatarios.⁶¹ El diputado priista enfatizó que la reforma no buscaba privatizar la tierra ejidal y comunal, sino fortalecerla y dotarla de autonomía.⁶²

⁶⁰Cit. por Guillermo Correa, "La contrarreforma agraria, en marcha ..." art. cit.

⁶¹*Loc. cit.*

⁶²Participación del diputado Hugo Andrés Araujo, en Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Diario de los debates*, México, 4 de diciembre de 1991, núm. 14, p. 1379.

Por su parte, el Partido Acción Nacional vio en la iniciativa salinista la recuperación de su plataforma agraria. Cecilia Romero, Secretaria General del Partido, señaló que Acción Nacional recibía con beneplácito la iniciativa, ya que promovía una auténtica reforma en el país. Expresó que la postura de su partido siempre había rechazado la estructura del ejido porque lo convertía en una herramienta de control político.⁶³ En un documento elaborado por su Comité Ejecutivo Nacional, el PAN exponía su propuesta de reforma agraria:

el modelo agropecuario del Siglo XXI [debe] concluir el actual desorden jurídico y económico de la propiedad rural que no sólo hace imposible un trabajo fructífero, sino que mantiene un permanente estado de hostilidad y desconcierto entre los campesinos. Al efecto, debe legislarse [...] para otorgar la libertad de decidir sobre la forma de tenencia que cada productor considere adecuada y abrir la posibilidad de obtener en plena propiedad la tierra que sea capaz de hacer producir eficazmente y que necesite en la satisfacción suficiente de sus necesidades; para promover la libre asociación en diversas formas entre productores agrícolas y de otros sectores nacionales y foráneos que permita constituir unidades de producción económicamente viables, siendo requisito para ello el diálogo con los sujetos del campo, la suficiente información para los mismos, así como la promoción de educación básica indispensable.⁶⁴

El argumento para esta postura era muy parecido al discurso presidencial: eran necesarios cambios estructurales básicos, ya que la tenencia de la tierra tenía a los ejidatarios en un círculo de “opresión y desmotivación”; les impedía ejercer un uso responsable de su tierra y los mantenía en minoría de edad social.⁶⁵

⁶³Juan Manuel Venegas, “Espera AN que las reformas al 27 *no se aprueben al vapor*”, *La Jornada*, México D.F., 9 de noviembre de 1991.

⁶⁴Partido Acción Nacional, “El Estado al servicio de la nación”, cit. por Gerardo Galarza, “Hace 20 años la mayoría priista insultó al PAN por proponer lo mismo que Salinas”, *Proceso*, núm. 784, 11 de noviembre de 1991.

⁶⁵*Loc. cit.*

Las propuestas de cambios legales del PAN incluían: la creación de tribunales agrarios para dirimir las controversias; que el Estado otorgara títulos de propiedad parcelaria bajo el régimen de patrimonio familiar a los ejidatarios que así lo solicitaran y revisar la estructura funcional del ejido con objeto de eliminar las desproporcionadas facultades que tenían las asambleas y comisariados ejidales.⁶⁶

El PAN también proponía reestructurar el sistema ejidal y comunal para permitir que los pequeños propietarios o poseedores explotaran sus predios por medio de cualquier forma asociativa legal con el objeto de constituir pequeñas, medianas o grandes empresas para su explotación. Para el PAN, las reformas deberían permitir todas las formas de asociación efectivas, dándole primacía al trabajo sobre el capital y promoviendo la formación de cooperativas entre ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y de cualquiera de éstos con personas físicas y morales de otros sectores productivos nacionales o foráneos.⁶⁷ En palabras del diputado Diego Fernández de Cevallos: "hemos de dejar constancia y reclamar que Acción Nacional no se une, no se adhiere, no se prende ni se cuelga de la iniciativa presidencial. Tenemos muchos años de reclamar para México los postulados fundamentales a los que ahora se les da lectura en la propuesta presidencial".⁶⁸

Sin embargo, Acción Nacional propuso cambiar algunos puntos de los términos del dictamen:

exigimos además lo que no prevé la iniciativa, que un socio no pueda serlo de varias sociedades, si sus aportaciones en conjunto, rebasan el límite de la pequeña

⁶⁶*Loc. cit.*; Juan Manuel Venegas, "Los panistas votarán a favor, dice el diputado Felipe Calderón", *La Jornada*, México D.F., 12 de noviembre de 1991.

⁶⁷Gerardo, Galarza, "Hace 20 años la mayoría priista..." art. cit.

⁶⁸Participación del diputado Diego Fernández de Cevallos, en Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Diario de los debates*, México, 4 de diciembre de 1991, núm. 14, p. 1384.

propiedad. Exigimos contundencia en la titulación de la parcela en la medida que lo decida libremente el campesino, porque estamos en contra de la burocracia. Queremos y exigimos que se iguale en sus derechos, el ejidatario con el pequeño propietario, porque no hay razón moral, política o económica, que permita al pequeño propietario tener superficies que le son vedadas al ejidatario. Reclamamos también que los tribunales agrarios no sólo sean de plena jurisdicción, sino que tengan una independencia y separación clara del Ejecutivo Federal.⁶⁹

Las modificaciones propuestas por Acción Nacional fueron, en algunos casos, más liberales que la propia reforma salinista. Estas modificaciones implicaban igualar la propiedad ejidal con la privada y garantizar que el Estado no interviniera en la vida campesina. Con relación a la propiedad, la propuesta panista exigía que se establecieran los límites de tierra de los que podía ser propietaria una sola persona, independientemente del tipo de propiedad —ejidos, comunidades o pequeña propiedad. Además, la iniciativa salinista no contemplaba el establecimiento de límites cuando las tierras se aportaran para constituir sociedad.⁷⁰ Finalmente, a diferencia de la propuesta panista, la iniciativa de Salinas

⁶⁹*Ibid.*, p. 1385.

⁷⁰La iniciativa salinista de reforma al artículo 27 establecía en su fracción IV: "Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto. La ley reglamentaria regulará los límites de la propiedad territorial que deberán tener las sociedades de esta clase que se dediquen a actividades agrícolas, ganaderas o forestales, así como su estructura de capital y su número mínimo de socios, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad se ajusten en relación cada socio a los límites de la pequeña propiedad". Las modificaciones propuestas por Acción Nacional incluyeron un nuevo párrafo a esta fracción para regular límites a la acumulación de tierras en sociedades y su estructura de capital. La redacción del último párrafo de esta fracción quedó de la siguiente manera: "[...] En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades. La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción." (Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Diario de los debates*, México, 7 de diciembre de 1991, *passim* y Ricardo Alemán

no contemplaba dotar los tribunales agrarios con autonomía constitucional.⁷¹ Las propuestas de Acción Nacional se incorporaron en la versión final de la reforma al artículo 27, ya que se encontraban en concordancia con el espíritu de la iniciativa salinista.

Las fracciones que mostraron rechazo absoluto a la iniciativa presidencia fueron las del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y del Partido Popular Socialista (PPS). Estos partidos sostenían que una reforma de esta magnitud debía estar sustentada por un debate nacional sobre el tema, en audiencias y foros públicos donde participaran los interesados: ejidatarios, campesinos y pequeños propietarios. Francisco Hernández, del PPS, dijo que su partido rechazaba, categóricamente, la iniciativa de Salinas de Gortari, ya que con ella “se da un golpe mortal a la propiedad ejidal y se propicia un fortalecimiento cada vez mayor a la propiedad privada, a la gran propiedad capitalista en el campo y se abandona el apoyo del Estado a los núcleos de población y a los ejidos, que han mostrado que, a pesar del abandono en que se encuentran muchos de ellos, aportan la mitad de los alimentos que consume nuestro pueblo”.⁷² De acuerdo con este diputado, la iniciativa sólo pretendía sustituir la rectoría estatal en el desarrollo económico por el dominio pleno del capital privado.

Alemán y Evangelina Hernández, “Aprobó la Cámara baja las reformas del Artículo 27”, *La Jornada*, México D.F., 8 de diciembre de 1991).

⁷¹La iniciativa salinista proponían la creación de tribunales para asegurar la impartición de justicia en materia agraria: “Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción”. La propuesta panista agregó un párrafo: “Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrado propuesto por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente. La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria” (*Ibid.*).

⁷²Gerardo Galarza, “Primera discusión de la iniciativa entre diputados: la mayoría ya decidió apoyarla”, *Proceso*, núm. 784-01, 11 de noviembre de 1991.

El PRD emitió, el 11 de noviembre de 1991, un manifiesto a la nación donde hizo explícito su rechazo a la iniciativa salinista por considerarla “una concepción privatizadora de la vida rural [que] pretende adecuar el marco constitucional a las exigencias formuladas por Estados Unidos en las negociaciones del TLC”.⁷³ Según el manifiesto, las reformas implicaban un retiro de la intervención estatal de sus funciones y responsabilidades históricas de protección de los productores del campo. Para el PRD, la iniciativa obligaba a los campesinos a la venta de sus tierras y fomentaba la concentración en manos de capital extranjero.⁷⁴ El documento establecía que una genuina modernización del campo implicaría la devolución a los campesinos de herramientas de organización autónoma y que este objetivo no se conseguiría con la iniciativa presentada por el presidente.

De acuerdo con Jorge Alfonso Calderón Salazar, diputado del PRD, la iniciativa rompía con las bases sociales sobre las que se construyó el Estado mexicano: “abrir la posibilidad de constitución de sociedades mercantiles que sean propietarias de tierras [...] puede significar de nueva cuenta un gigantesco proceso de desposesión de las tierras, de las comunidades y de los pueblos en condiciones nunca vistas”.⁷⁵

Otro tema importante de rechazo por parte de la fracción perredista se refería a que la iniciativa no establecía, de forma clara, herramientas para preservar las tierras comunales y ejidales, pues no se conservaba su carácter inalienable, inembargable e imprescriptible. Y, por último, desde el punto de vista perredista, la iniciativa olvidaba la existencia de “viejos y nuevos latifundistas”. Por tanto,

⁷³Mireya Cuellar, “En manifiesto a la nación, llama el PRD a defender al ejido y rechazar cambios al 27”, *La Jornada*, México D.F., 11 de noviembre de 1991.

⁷⁴*Loc. cit.*

⁷⁵Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Diario de los debates*, México, 4 de diciembre de 1991, pp. 1386-1387.

proponía que, antes de dar por terminado el reparto agrario, era necesario establecer una política integral de revisión de los excedentes de tierras para repartirlas entre los campesinos que aún la solicitaban.⁷⁶ Ninguna de las propuestas perredistas fue incorporada en la versión final de la reforma.

Después de estas discusiones, la iniciativa fue aprobada en lo general con 387 votos a favor, provenientes de las fracciones del PRI, PAN, PARM y PFCRN. Los 50 votos en contra correspondieron a las fracciones parlamentarias del PRD y el PPS, cuatro diputados del PFCRN y uno del PARM y dos abstenciones.⁷⁷ El dictamen en lo particular se aprobó el 7 de diciembre de 1991 con el voto del PRI, PAN y PFCRN; el PRD votó en contra, el PPS abandonó el debate y el PARM decidió abstenerse. En total, el voto particular de la reforma se aprobó con 343 votos a favor, 24 en contra y 6 abstenciones.⁷⁸

La discusión en el Senado fue similar y la reforma se aprobó con 50 votos a favor y uno en contra de Porfirio Muñoz Ledo del PRD, quien señaló que “con la modificaciones a la constitución nos enfrentamos, ni más ni menos al inicio de una gran contrarrevolución [...] este es un paso definitivo en una cadena de decisiones que vulneran el proyecto de la Revolución Mexicana”.⁷⁹

El proceso de aprobación de la iniciativa de reforma constitucional en el Congreso fue breve —sólo tres días—, sin embargo, su discusión muestra el trabajo de Salinas con los diputados. La aprobación de la iniciativa por parte de la fracción priísta se explica por el trabajo que Hugo Andrés Araujo hizo desde la Comisión de Reforma Agraria. Este personaje, durante la primera mitad del sexenio, fue líder de

⁷⁶*Ibid.*, p. 1388.

⁷⁷*Ibid.*, p. 1512.

⁷⁸*Loc. cit.*

⁷⁹Raúl Llanos Samaniego, “Aprobó el Senado las reformas al artículo 27: 50 votos a uno”, *La Jornada*, México D.F., 13 de diciembre de 1991.

la CNC, por lo que su candidatura como diputado fue apoyada por Salinas con la clara intención de colocarlo como el interlocutor de los grupos campesinos y como el líder de la discusión en el Congreso.

El apoyo del PAN, por otra parte, también contribuyó a la aprobación de la iniciativa pues, como se mencionó, el proyecto era congruente con la visión que este partido tenía sobre la cuestión agraria y porque, además, todas sus propuestas se incorporaron en la versión final de la reforma.

SEGUNDA PARTE DE LA NEGOCIACIÓN CON LAS ORGANIZACIONES CAMPELINAS: LA INICIATIVA EN EL DEBATE PÚBLICO

Al momento de presentar la reforma constitucional en la Cámara de Diputados, Salinas se enfrentó a una nueva etapa de negociación con las organizaciones campesinas. En un principio todas las organizaciones campesinas adscritas al CAP se pronunciaron en contra de la reforma constitucional al artículo 27, bajo el argumento de que la reforma no cumplió con la promesa de elaborar un debate nacional que reflejara los intereses de los campesinos. Además, las organizaciones del CAP afirmaban que “dar por terminado el reparto agrario crea[ba] un problema social porque no daba alternativa a los miles de solicitantes campesinos [...] de llevarse a cabo la reforma, se perdería todo lo que se luchó para acabar con la hacienda, el latifundio y el acasillamiento de los peones”.⁸⁰ Las organizaciones que se opusieron de una forma más aguerrida fueron la Unión General Obrero Campesino y Popular (UGOCP), la Central Independiente de Obreros Agrícolas y

⁸⁰Alfonso Garzón Santibáñez, líder de la Central Campesina Independiente cit. por “Rechaza el CAP la iniciativa para reformar el artículo 27”, *La Jornada*, México D.F., 8 de noviembre de 1991; “Nueva Revolución si se privatiza el ejido”: CCI”, *Unomásuno*, México D.F., 8 de noviembre 1991.

Campesinos (CIOAC), la Central Campesina Independiente (CCI) y la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM),⁸¹ organizaciones que, históricamente, se habían vinculado con los partidos de izquierda.

Estas organizaciones manifestaron su rechazo, con el argumento de que la iniciativa decretaba el fin del reparto agrario en México bajo la consideración de que ya no había tierras para repartir. Con las reformas, consideraban, “se privatiza” el ejido y la comunidad indígenas. En su concepto, “la tierra ejidal y comunal estará sujeta la venta, al embargo o transferencia [...] porque el gobierno eleva a rango constitucional la creación de sociedades mercantiles sobre la tierra de propiedad privada y la que adquieran de los ejidos y comunidades, para constituir enormes latifundios mayores a los de la época porfiriana”.⁸²

Para las demás organizaciones que conformaban el CAP, la iniciativa de ley se hizo sin tomar en cuenta la opinión de los campesinos y “lejos de ser nacionalista, tiene el objetivo de privatizar al campo, porque si bien sostiene que el ejido no desaparece, a nadie conviene ser ejidatario en las circunstancias actuales, debido a que el gobierno no apoya en nada al sector social”.⁸³

Para lograr el apoyo de este sector, el presidente hizo nuevamente un trabajo de cabildeo con las organizaciones campesinas adscritas al CAP. Frente a las organizaciones campesinas, Salinas aseguró que la iniciativa de reforma enviada al Congreso se había elaborado con base en las opiniones que, durante la campaña presidencial y la primera mitad del sexenio, las diferentes organizaciones agrarias habían expresado. Sin embargo, enfatizó que la iniciativa tenía como objetivo

⁸¹Griselda Sierra Valencia, “Habrá mayor justicia y libertad para los hombres del campo: CNC”, *Unomásuno*, México D.F., 8 de noviembre de 1991.

⁸²José Luis Calva, *La disputa por la tierra. La reforma del artículo 27 y la nueva Ley Agraria*, México, Editorial Fontamara, p. 104.

⁸³Guillermo Correa, “La “contrarreforma agraria, en marcha...”, art. cit.

reconocer la autonomía campesina y fomentar las decisiones de la asamblea como autoridad suprema del ejido. Por este motivo, convocó a una audiencia entre las organizaciones campesinas adscritas al CAP y los miembros de las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y Reforma Agraria de la Cámara de Diputados para que las organizaciones campesinas expusieran los aspectos que consideraban indispensables en la redacción final de la reforma. Esta audiencia se llevó a cabo el 27 de noviembre de 1991.⁸⁴ Las únicas centrales que no asistieron fueron la CIOAC y la CODUC, quienes optaron por dejar la cúpula campesina al considerar que el CAP había perdido su capacidad de interlocución.⁸⁵

Durante esta audiencia, las organizaciones campesinas expresaron sus puntos de vista con relación a la iniciativa, así como algunos desplegados y documentos que habían aparecido en diversos periódicos del país.

La UGOCP y la UNORCA estimaron que, con el proyecto presidencial, se abrían nuevas oportunidades para el desarrollo de campo. Estas centrales campesinas, no obstante, proponían que debía haber un debate campesino que discutiera sobre la elaboración de la legislación reglamentaria; establecer mecanismos de apoyos complementarios y, sobre todo, elaborar cuidadosamente la regulación sobre el tamaño de las parcelas para evitar su excesiva concentración.

Por otra parte, las demás centrales campesinas del CAP, aceptaban que una reforma al marco legal era impostergable en por lo menos tres puntos: la libertad de los ejidatarios para asociarse con el capital privado y extranjero, permitir el alquiler de las tierras ejidales y eliminar la intervención del Estado en todos los procesos que tengan que ver con el ejido. Es decir, legalizar lo que hasta ese momento estaba

⁸⁴Procuraduría Agraria, *La transformación agraria. Origen, evolución, retos, testimonios*, México, 1998, p. 81.

⁸⁵Angélica Enciso, "El Congreso Agrario Permanente...", art. cit.

penado por la ley, pero que, de acuerdo con las centrales campesinas, era una realidad en el país.

Álvaro López, dirigente del CAP, expresó la posición de su central: apoyaban la reforma al ejido para fortalecerlo y mejorarlo, pero pedían que se eliminara la excesiva regulación del Estado para fortalecer la autonomía del ejido en su toma de decisiones "sin injerencia burocrática externa". También estaban a favor de la elevación del ejido a rango constitucional para establecer su plena personalidad jurídica y estaban igualmente a favor de la regularización de la tenencia de la tierra para consolidar su patrimonio familiar. No obstante, el dirigente del CAP señaló que ésta era una tarea que debían realizar los propios ejidatarios con la protección del Estado. Finalmente, para el CAP, la reforma debía incluir esquemas claros de protección al patrimonio ejidal y a la autonomía de sus autoridades internas.⁸⁶

La CNC públicamente apoyó los términos de la reforma; sin embargo señaló que debía hacerse un esfuerzo en la legislación secundaria para regular los nuevos esquemas propuestos. En primer lugar, era indispensable establecer la prohibición a los latifundios y poner límites a la extensión de tierra de la que podían ser propietarias las sociedades mercantiles por acciones. Otro aspecto fundamental para esta central era que la propiedad ejidal conservara su carácter de inembargable, imprescriptible e inalienable.⁸⁷ La CNC consideraba que, con la reforma, habría más justicia y libertad para los hombres del campo.⁸⁸ Hugo Andrés Araujo, dirigente de esta central y diputado priista, expresó que los planteamientos centrales de su apoyo a la iniciativa presidencial se referían a la permanencia de

⁸⁶Guillermo Correa, "Líderes y funcionarios allanan el camino. El ejido sobrevive de nombre, pero se acerca la privatización", *Proceso*, 4 de noviembre de 1991, núm. 783.

⁸⁷Avelino Hernández, "Apoyan reformas al 27, 10 organismo del CAP; CIOAC y CODUC, se oponen en el Congreso", *El Financiero*, México D.F., 28 de noviembre de 1991.

⁸⁸Griselda Sierra Valencia, "Habrá mayor justicia y libertad para los hombres del campo: CNC", *Unomásuno*, México D.F., 8 de noviembre de 1991.

ejido y la comunidad agrarias, así como la autonomía que se les reconocía: “un punto fundamental es la forma tan marcada de intervención del Estado al interior del ejido y las comunidades. Debe fortalecerse la autonomía campesina, pues sucede que actualmente no tenemos tanta libertad para asociarnos, para lograr uniones de ejidos y otro tipo de agrupaciones y queremos tener mayor participación en este y otros rubros”.⁸⁹

Por su parte, la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas (UNORCA) estableció que apoyarían la reforma salinista siempre y cuando ésta atendiera sus demandas principales eran: en primer lugar, “eliminar el sobrepeso de la intervención gubernamental en lo referente a la organización social, política y productiva del ejido”⁹⁰. En este sentido, para la UNORCA, la asamblea ejidal debía operar como una instancia de representación que formara parte de otras instancias y estructuras de gobierno y que tuviera facultades para tomar parte en todo tipo de actividades sociales y productivas.

Otro aspecto que era importante para esta central era el establecimiento de un programa de apoyo a las uniones de crédito de todas las centrales campesinas y crear mecanismos de protección a esas uniones para que no se enfrentaran a problemas de liquidez cuando se presentaran crisis agrícolas. Finalmente, la UNORCA consideraba que la asociación con otros sectores de la economía no sólo era productiva, sino deseable. Sin embargo, ésta debía darse en condiciones en que la propiedad social mantuviera su capacidad rectora. Esto suponía reglamentar el esquema de asociación, definir la participación y el control de los ejidatarios en la

⁸⁹Ricardo Alemán Alemán, “En proyecto, legalizar la venta de tierras ejidales”, *La Jornada*, México, 7 de noviembre de 1991.

⁹⁰Julio Moguel, “Tres líneas básicas sobre la reforma del ejido. Entrevista con Luis Meneses, dirigente de la UNORCA”, *El ejido a debate*, [suplemento de *Unomásuno*], México D.F., 4 de noviembre de 1991, pp. I y IV.

planeación, administración y control de sus recursos y, además, implicaba un cambio en términos culturales, pues la apropiación del proceso productivo por parte de los campesinos suponía niveles “aceptables” de educación y capacitación.⁹¹

El presidente y los diputados de las comisiones se comprometieron a atender estas demandas a cambio de la aceptación pública de la iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional.

El apoyo de las organizaciones campesinas a la iniciativa presidencial se puede explicar porque éstas vieron en la reforma constitucional una herramienta para aumentar sus capacidades de negociación y, así, constituirse como actores del cambio capaces de mantener sus privilegios. En palabras de Gustavo Gordillo,

[...] la forma red [con base en la cual se organizaron la mayoría de las centrales adscritas al CAP] es una centralización basada en la *confiscación* de un discurso político que privilegia la movilización social. Este privilegio a la movilización social dota a estas redes de una mayor capacidad de negociación frente a los organismos estatales y fortalece los procesos de toma de decisiones al interior de cada organización regional. El discurso político que los cohesiona aunque frecuentemente envuelto en un denso doctrinarismo es fundamentalmente un “discurso procesal” — es decir, de procedimientos— cuyo campo discursivo está marcado por un principio esencial: cómo luchar juntos, cómo identificar los intereses en común, a partir de la autonomía del individuo y la colectividad.⁹²

Además, casi todas las propuestas de las organizaciones campesinas se incorporaron en el texto final de la reforma constitucional y, algunas otras, se

⁹¹*Loc. cit.*

⁹²Gustavo Gordillo, “El Leviatán rural y la nueva sociabilidad política”, en Jorge Zepeda Patterson, *op. cit.*, p. 242.

atendieron en la redacción de la legislación secundaria. En el cuadro siguiente se muestran las propuestas de estas organizaciones, así como su inclusión en los textos de la reforma constitucional y la legislación secundaria.

**CUADRO 7
PROPUESTAS DE LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS PARA LA REDACCIÓN DE LA REFORMA
AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL**

ORGANIZACIÓN	PROPUESTA	INCORPORACIÓN EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL
Unión General Obrero Campesino y Popular (UGOCP)	Debate campesino para la elaboración de la legislación secundaria	No
	Regular el tamaño de las parcelas	Sí
Congreso Agrario Permanente (CAP)	Regular los esquemas de asociación para las tierras ejidales	Ya estaba contemplado
	Permitir la renta de tierras ejidales	Ya estaba contemplado
	Eliminar excesiva regulación del Estado	Sí, en legislación secundaria
	Elevar el ejido y la comunidad agraria a rango constitucional	Sí
	Regularizar la tenencia de la tierra	Ya estaba contemplado
	Otorgar autonomía a los órganos ejidales	Sí
Confederación Nacional Campesinas (CNC)	Prohibir los latifundios	Sí
	Conservar la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de las tierras ejidales	Sí, en legislación secundaria
Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas (UNORCA)	Eliminar intervención estatal en la vida campesina	Sí, en legislación secundaria
	Dar a la asamblea ejidal capacidad para tomar decisiones en actividades productivas y sociales	Sí, en legislación secundaria
	Otorgar apoyos en infraestructura y crédito	No
	Reglamentar el esquema de asociación	Sí, en legislación secundaria

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a las propuestas importantes que se incorporaron en la redacción final de la reforma constitucional destacan el reconocimiento constitucional del ejido

y la comunidad agraria⁹³, así como la autonomía de sus órganos de representación⁹⁴, también se aceptó la prohibición constitucional de los latifundios⁹⁵ y se reguló el tamaño de las parcelas que pertenecerían a los ejidatarios⁹⁶. Todos estos cambios fueron discutidos y propuestos por la fracción priísta en las sesiones dedicadas a la aprobación de la iniciativa, en el Congreso.⁹⁷

Con relación a las demás propuestas, se acordó que algunas se incorporarían en la legislación secundaria: reglamentar el esquema de asociación que permitiera la participación de ejidatarios y comuneros, conservar el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de las tierras ejidales y comunales y disminuir la presencia estatal en la vida de los ejidos y comunidades. Como se verá en el siguiente capítulo, la incorporación de estos temas en la legislación secundaria no cumplió cabalmente con la idea que, en ese momento, tenían las organizaciones campesinas; sin embargo, en el momento de la negociación, los cambios realizados

⁹³En la iniciativa salinista no se reconocía, explícitamente, la personalidad de los ejidos y comunidades. La fracción VII de esta iniciativa señalaba: "La Ley reconoce y protege la propiedad ejidal y comunal de la tierra, tanto para el asentamiento humano como para las actividades productivas [...]". Con las modificaciones propuestas, la redacción final quedó de la siguiente manera: "VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para las actividades productivas" (Ricardo Alemán Alemán y Evangelina Hernández, art. cit. y Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Diario de los debates*, México, 7 de diciembre de 1991, *passim*).

⁹⁴La iniciativa del presidente no contemplaba la autonomía para los órganos de representación del ejido, por lo que las propuestas incorporaron un nuevo párrafo en la fracción VII: "La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación de núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea" (*Ibid.*).

⁹⁵La iniciativa salinista no contemplaba la prohibición de los latifundios. En este sentido, la fracción priísta incorporó, en el primer párrafo de la fracción XV: "XV. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios [...]" (*Ibid.*)

⁹⁶En la iniciativa no se contemplaba poner límites al tamaño de las parcelas, por tal motivo, los límites se incorporaron en el cuarto párrafo de la fracción VII: "Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al cinco por ciento del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras a favor de un solo ejidatario deberá sujetarse a los límites señalados en la fracción XV" (*Ibid.*).

⁹⁷*Ibid.*

en el texto constitucional y la promesa de incorporar los demás temas en la legislación secundaria, lograron la aceptación pública de la reforma constitucional al artículo 27.

Finalmente, ni la reforma constitucional, ni la legislación secundaria establecieron mecanismos tendientes a otorgar apoyos en infraestructura y crédito. Esto se debe a que, como se discutirá en el siguiente capítulo, la reforma salinista no pretendía, a pesar del discurso, ser una reforma agrícola.

De esta forma, el presidente Salinas firmó, el 1 de diciembre de 1990, un documento donde las organizaciones campesinas incorporadas al CAP hacían explícito su apoyo total a la reforma.⁹⁸ El llamado "Manifiesto Campesino" era un documento donde las organizaciones campesinas hacían suya la propuesta del presidente para conducir una reforma profunda que promoviera libertad y justicia en el campo, pues ésta contenía "propósitos fundamentales de la gestión histórica de nuestros antepasados y objetivo esencial de nuestras luchas presentes". En el documento, las organizaciones campesinas asumían cinco puntos que eran fundamentales de la propuesta del gobierno y por los cuales demostraban este apoyo: la propuesta de reforma al artículo 27 para crear las condiciones legales de certidumbre y claridad que permitieran recuperar el crecimiento de las actividades del campo y elevar el bienestar de las familias campesinas; en segundo lugar, el reconocimiento constitucional para el ejido y la comunidad como formas de propiedad bajo el control de ejidatarios y comuneros; en tercer lugar, la facultad para decidir con autonomía todos los aspectos de la vida rural: "que la

⁹⁸Al acto acudieron doce organizaciones campesinas y los hijos de Emiliano Zapata: Diego, Mateo y Ana María; los secretarios de Agricultura, Reforma Agraria; Maximiliano Silerio Esparza; exdirigentes de la CNC; rectores de universidad relacionadas con el campo; productores, líderes de las ligas y sindicatos campesinos y organizaciones agrupadas en torno al CAP (Griselda Sierra y Joaquín Álvarez, "Los principios que Zapata enarboló, vigentes", *Unomásuno*, México D.F., 2 de diciembre de 1991).

responsabilidad compartida sustituya al paternalismo gubernamental en una nueva alianza entre los campesinos y el Estado nacional emanado del gran movimiento agrario". En cuarto lugar, la superación del rezago agrario hasta la regularización total de la tenencia de la tierra y; finalmente, la libertad de asociación para la producción, la transformación y el intercambio de nuestros productos y el fruto de nuestro trabajo, "queremos que se regulen las diversas formas de asociación que con frecuencia se observan ya en los hechos".

Las centrales campesinas señalaron, además, que la iniciativa consagraba la ilegalidad del latifundio y establecía los límites a la propiedad de las sociedades por acciones. Además, señalaban los temas que debían tenerse en cuenta para la redacción de la legislación secundaria: que los magistrados de los tribunales fueran designados con intervención del Senado y; que se reglamentaran las atribuciones de la procuraduría agraria.

Los campesinos reconocían que los instrumentos del gobierno hacían posible el cumplimiento de sus demandas:

el nuevo artículo 27 y su legislación reglamentaria será el instrumento legal para desarrollar nuestra propia reforma, la de los campesinos, de manera diversa, ordenada y democrática. Debemos hacer oír nuestras voces en todos los espacios. Debemos ser escuchados con respeto y atención. Que quede claro es nuestra reforma, somos sus actores.⁹⁹

El presidente Salinas de Gortari calificó la suscripción del documento como un acto histórico: "se trata de un manifiesto político de mayor efecto social para el

⁹⁹"Manifiesto campesino", México, publicado en varios diarios de circulación nacional, 2 de diciembre de 1991.

campo mexicano que se haya firmado desde hace muchas décadas de nuestra patria".¹⁰⁰ Para el presidente, este documento era resultado de un amplio debate nacional que tenía dándose en el campo:

lo que hizo [la reforma] fue ordenar y ampliar este largo debate que hoy llega a un punto culminante [...] de aprobarse esta iniciativa [...] se abrirá para el campo una nueva etapa que dará espacios adicionales, diferentes, innovadores a la lucha de las organizaciones de masas, nuevas oportunidades para que sus dirigentes, sus miembros, canalicen años de experiencia en estas luchas ahora a proyectos, acciones y resultados que promuevan en los hechos el bienestar campesino [...] Al salir de este acto pueden hacerlo con la frente el alto y la mirada viendo siempre a los ojos de sus hijos, porque cuando ellos les pregunten qué manifiesto firmaron, ustedes podrán responderles: un manifiesto para el bien de los campesinos mexicanos y para el orgullo de nuestra patria.¹⁰¹

A diferencia de las organizaciones campesinas, la iniciativa de Carlos Salinas de Gortari tuvo buen recibimiento por parte del sector privado. Cuando el presidente presentó la iniciativa en el Congreso, diversos organismos de la iniciativa privada se pronunciaron a favor.

La Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) expresó que los cambios al artículo 27 permitirían reactivar el campo mexicano, mediante nuevos esquemas de inversión de actores nacionales y extranjeros. Para la CANACINTRA, uno de los aspectos más importantes era decretar el fin del reparto agrario. Por su parte, el presidente del Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos

¹⁰⁰Cit. por "Las cosas en el campo no pueden seguir como están: CSG", México, D.F., *Excélsior*, México D.F., 2 de diciembre de 1991.

¹⁰¹*Loc. cit.*

Internacionales, Juan Bautista Morales, señaló que las modificaciones constitucionales darían certidumbre jurídica a los inversionistas nacionales y extranjeros, lo que traería como consecuencia un aumento en la inversión privada para las actividades agropecuarias.¹⁰²

El Consejo Nacional Agropecuario (CNA), principal organismo privado que agrupa a productores del campo, hizo un pronunciamiento similar, ya que consideraba que la iniciativa presidencial sobre el ejido ponía al país en la vía de la autosuficiencia alimentaria. Añadía que el fin del reparto agrario no era un regreso al latifundio sino que se reconocía el derecho que tenía el campesino para ser propietario de la tierra; la reforma, por otra parte, permitía el ingreso de capitales privados para la transformación y modernización del agro. El CNA advertía que, de no aprobarse la reforma, detonaría una ola de violencia en los campesinos, pues abrir la inversión al sector privado era la única salida para reactivar el campo y hacerlo productivo. La reforma daba seguridad al campo y, con base en ello, podrían plantearse a largo plazo proyectos de inversión mediante la asociación de capital privado y la aportación de la tierra por parte de sus dueños.¹⁰³

CONCLUSIONES

En el discurso, la política hacia el campo de Carlos Salinas, como la de muchas otras administraciones, pretendía establecer las condiciones necesarias para impulsar el crecimiento económico del sector primario. La iniciativa presentada en el

¹⁰²Se reactivará el agro, coinciden empresarios”, *La Jornada*, México D.F., 8 de noviembre de 1991.

¹⁰³Jesús Rivera Valero, “La iniciativa de CSG sobre el ejido: vía para la autosuficiencia alimentaria: CNA”, *Excélsior*, México D.F., 8 de noviembre de 1991.

Congreso, por tanto, tenía dos objetivos: disminuir la importancia de Estado en el proceso productivo y establecer los mecanismos institucionales que permitieran insertar al sector en un contexto internacional con una marcada competencia económica. De acuerdo con el diagnóstico del presidente, estos objetivos sólo se lograrían mediante la implantación de un nuevo paradigma que modificara, desde la raíz, la concepción de desarrollo heredada del proceso revolucionario, pero que, al mismo tiempo, respetara sus logros.

Sin embargo, el presidente sabía que un cambio de esta magnitud requería el apoyo de diferentes sectores sociales que no obstruyeran la consecución de este fin y que, en el largo plazo, aseguraran su permanencia. Por esta razón, desde su campaña presidencial, Salinas preparó el terreno político para impulsar una reforma constitucional que tendría importantes implicaciones.

La estrategia fue clara: había que cooptar a la burocracia y al movimiento campesino; convencerlos de la necesidad de cambiar el *status quo* y lograr que estos actores se sintieran los principales promotores del cambio.

De esta forma, durante la primera mitad del sexenio, la administración salinista creó foros de debate entorno a la situación del campo. Logró la atención de los actores que, en algún momento, hubieran podido frenar su proyecto y estableció canales de comunicación que, al menos en el discurso, incorporaran la visión de estos sectores en la versión final de la reforma. Para lograrlo, el presidente situó a sus colaboradores en posiciones estratégicas, lo cual le permitió conducir y controlar los procesos de negociación.

En la segunda mitad del sexenio, el presidente recogió los frutos de este cabildeo: presentó la iniciativa de reforma al Congreso de la Unión y la reforma constitucional al artículo 27 se aprobó sin mayores obstáculos. En adelante, las

nuevas reglas del juego para las relaciones agrarias y agrícolas se establecen a partir de un nuevo paradigma que concibe al campesino como el sujeto fundamental de las políticas hacia el campo y donde el Estado se erige sólo como un árbitro para el desarrollo de estas relaciones.

La reforma se presentó, además, como un proyecto que recogía las inquietudes de los distintos sectores. No era un proyecto —al menos, en el discurso— elaborado desde el centro; al contrario, el nuevo paradigma se erigía como una visión integral del campo, cuyas soluciones habían sido realizadas por y para los campesinos.

CAPÍTULO TERCERO

EL NUEVO PARADIGMA DE LIBERALISMO SOCIAL

“Es necesario que este proletariado labre su propia redención, conquiste su propia libertad y su propia prosperidad. Será irremediabilmente pobre el perezoso y vago que no quiera trabajar. Así pues, para la felicidad de todos necesitamos decir a los gobernantes y a los hombres opulentos: sed justos. Y necesitamos decir al pueblo: sé virtuoso”.

Wistano Luis Orozco.

Como se mencionó en los capítulos anteriores, la reforma agraria salinista se propuso cambiar el paradigma revolucionario para atender el problema de la organización agraria y agrícola desde otra perspectiva. El objetivo de este capítulo es mostrar los componentes de este nuevo paradigma. Para ello, es necesario ubicar la política salinista hacia el agro en el contexto general del plan de gobierno del presidente Salinas, ya que todas las modificaciones realizadas en el texto constitucional se vinculaban con un nuevo proyecto de nación y con una redefinición del papel que el Estado debe tener en la vida económica, política y social del país. A este nuevo proyecto se le llamará *paradigma de liberalismo social*. En el primer apartado, se discutirán las líneas principales del proyecto modernizador del sexenio salinista; el segundo apartado analizará el contenido de la iniciativa de reforma al artículo 27 presentada en la Cámara de Diputados, cuyas modificaciones fueron aprobadas por el Congreso de la Unión y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992. En los cuatro últimos apartados se analizarán los cuatro ejes de la reforma constitucional al artículo 27 —

certeza jurídica, personalidad jurídica de ejidos y comunidades, las decisiones económicas de los ejidatarios y el nuevo marco institucional— y la forma en que éstos se vinculan con los principios del liberalismo social.

CONCEPCIÓN IDEOLÓGICA DEL PARADIGMA DE LIBERALISMO SOCIAL

El 4 de marzo de 1992, el presidente Salinas presentó un discurso, en la sede del Partido Revolucionario Institucional, que contenía los ejes principales del proyecto de nación que, hasta ese momento, su gobierno había llevado a la práctica y los que, en adelante, guiarían el resto de su gestión. A ese proyecto, Salinas lo denominó *reforma de la Revolución* y al espíritu que lo guiaba lo llamó *liberalismo social*:

Hoy llevamos a cabo la reforma de la Revolución; dicha reforma es garantía de su permanencia y vitalidad. A diferencia de otras revoluciones —ahora abandonadas y desprestigiadas— la nuestra sigue estando en el pueblo, en el Partido, en los principales actores políticos del país [...] Hoy la reforma de la Revolución da vigencia y relevancia al liberalismo social que caracteriza nuestro concepto histórico sobre el país, y lo hace para alcanzar las metas de soberanía, de justicia, de libertad y de democracia. Construimos, así, una nueva perspectiva de la Revolución, adecuada para nuestros tiempos, orgullosa del pasado, pero que no se sujeta a sus medios ni es una reforma neoliberal.¹

Esta “reforma de la Revolución” tenía dos componentes principales. Por un lado, recuperaba la herencia de la historia nacional, en concreto, del espíritu que guió la redacción de las constituciones de 1957 y 1917. Hacía un examen detallado de sus logros y recuperaba los principios sobre los que ambas habían construido la

idea de nación. Por el otro, la reforma de la Revolución ubicaba estos principios históricos en el contexto mundial y obligaba a replantear su vigencia para adecuarlos a los nuevos retos que el país afrontaba. La “reforma de la Revolución”, en resumen, obligaba al país a elaborar un nuevo proyecto de nación.

En este discurso, Salinas presentó su proyecto como un punto intermedio entre dos corrientes encontradas: “el estatismo absorbente” y el “neoliberalismo posesivo”. Se trataba, pues, de “reequilibrar el triángulo compuesto por el Estado, las libertades individuales y la justicia social”.² En este sentido, el *liberalismo social* no es otra cosa que un concepto de equilibrio entre las prácticas del pasado y las tendencias del contexto internacional.

La elección del término fue, sin duda, adecuada, pues recogía el concepto liberal del Estado contenido en la Constitución de 1957 y reconocía la necesidad política de mantener los logros sociales contenidos en la Constitución de 1917. Por otra parte, como señala Isabelle Rousseau, el término *liberalismo social*, se dirigía a dos públicos diferentes: a los mexicanos, que reconocían en el liberalismo social una “revitalización” positiva de la Revolución de 1917 y, al exterior, donde el término *liberalismo* implica aceptar la inserción del país en un esquema de economía de mercado.³

La propuesta salinista de *liberalismo social* se basaba en diez conceptos: soberanía, Estado, justicia social, libertades, democracia, educación, campo, indígenas, alimentación, vivienda, salud y calidad de vida y, por último, la ideología del Partido. Como ha señalado Luis Aguilar, los cinco primeros conceptos son los

¹Carlos Salinas de Gortari, “El liberalismo social, nuestro camino”, discurso pronunciado el 4 de marzo de 1992 [El énfasis es mío].

²José Fernández Santillán, “México: del liberalismo social al liberalsocialismo”, México, PRI, 1993 (Cuadernos de liberalismo social, 2), p. 100.

que sustentan el nuevo paradigma. Este paradigma descansa sobre la idea de un Estado “legal y fiscal de doble naturaleza y función: liberal-social. Por un lado, promotor y respetuoso de las libertades económicas y políticas, sin cancelarlas y sustituirlas so pena la improductividad y el autoritarismo. Por el otro, social y nacionalmente comprometido, para evitar fracturas y conflictos que harían peligrar nuestra unidad y sobrevivencia, así como para remover las indignas situaciones de vida que no merecen ni como mexicanos ni como personas humanas nuestros conciudadanos.”⁴

El liberalismo social parte del reconocimiento de la soberanía como la “razón de sobrevivencia y objetivo único que da sentido a las metas que persigue” la reforma de la Revolución. Para el liberalismo social, la integración económica no incluye, de ninguna manera, la integración política. Al contrario, la soberanía es un concepto que “permite diversificarnos en las relaciones internacionales para ser más fuertes políticamente, y de ella derivamos la fortaleza económica interna de nuestra activa participación en las regiones donde se concentra la dinámica del crecimiento mundial”. Esta concepción difiere del viejo nacionalismo, donde la soberanía se considera como algo caduco; también difiere del estatismo, pues el nuevo proyecto no pretende actuar con las reglas del pasado, “como si aún existiera una bipolaridad en la que pudiera obtenerse un balance en nuestro provecho”.⁵

A diferencia del neoliberalismo —que sitúa al Estado en dimensiones y responsabilidades mínimas al margen de la vida nacional y donde actúa, únicamente, para “proteger a la población contra el delito sin importar la justicia”—

³Isabelle Rousseau, *Modernidad con pies de barro. 1988-1994*, México, Centro de Estudios Mexicanos y Centro Americanos, 1995, pp. 73 y 74.

⁴Luis F. Aguilar, “El liberalismo social del Presidente Salinas de Gortari: una interpretación”, México, PRI, 1993 (Cuadernos de liberalismo social, 3), p. 101.

⁵Carlos Salinas, “El liberalismo social, nuestro camino”, art. cit.

y del estatismo —que quiere “un Estado excesivamente propietario y expansivo”—, el liberalismo social promueve un Estado solidario, comprometido con la justicia social que trabaja siempre dentro del régimen de derecho para conducir el cambio en el marco de la ley, manteniendo la estricta vigencia y la protección de los derechos humanos.⁶

En el ámbito económico, el liberalismo social propone un Estado promotor, que aliente la iniciativa individual, pero que cuente con la capacidad suficiente para regular con firmeza las actividades económicas; su objetivo es consolidar un Estado que hace uso de la ley “para lograr una realidad más justa, más libre, en el marco de la soberanía”.⁷

Por esta razón, la justicia que promueve el Estado liberal-social rechaza el paternalismo que cancela las decisiones de las personas y de las comunidades y también rechaza el populismo que promete cumplir lo que no está a su alcance, o que más tarde cobra sus intervenciones con deuda, inflación y mayor miseria. Para el liberalismo social, la justicia tampoco se trata, como en el neoliberalismo, de un asunto que se resuelva con decisiones racionales de los agentes y tampoco es, como en el estatismo, “decidir qué dar y a quiénes mediante más burocracia”.⁸

Finalmente, el nuevo paradigma garantiza las libertades del ciudadano, pues un Estado soberano y justo construye un ámbito de convivencia social que “recupera el valor moral del individuo y lo combina con el de la comunidad”. Su diferencia con el neoliberalismo radica en que no protege únicamente las libertades formales y tampoco, como lo hace el estatismo, subordina esas libertades a los proyectos del Estado. Para el liberalismo social, “la falta de respeto a las reglas del

⁶*Ibid.*

⁷*Ibid.*

⁸*Ibid.*

derecho generan opresión, pero sin oportunidades y bases materiales justas el ejercicio de las libertades queda limitado”.⁹

El Estado liberal-social es un Estado democrático, porque se presenta como una opción política a elegir que deja intactas las libertades públicas de los ciudadanos: “es una posición optativa, no forzosa; singular, no única. Invita a elegir, no cancela la decisión. Se trata de una preferencia de ordenamiento social, no el dictado imperativo de la verdad social sin más.”¹⁰

Al igual que para los liberales del siglo XIX, la idea de fondo de este planteamiento es el *progreso*: construir un Estado soberano y democrático, que creara —mediante instrumentos legales justos— ciudadanos libres e iguales, capaces de insertarse en una lógica mercantil, cuya conclusión lógica sería el desarrollo del país y su inserción en una economía de mercado. Sin embargo, a diferencia del planteamiento liberal decimonónico, Salinas asumía que, para que el Estado pudiera alcanzar esos objetivos, debía realizar un paso intermedio: proveer los mecanismos necesarios para que aquellos individuos que, por diversas razones, no estaban en condiciones de convertirse en “ciudadanos” pudieran hacerlo. El instrumento para lograr este “paso intermedio”, no era otra cosa que recuperar los principios sociales de la Revolución de 1910.

Así, la *reforma de la Revolución* retoma la concepción de un Estado liberal, pero con un adjetivo que la precisa y matiza.¹¹ Con esto en mente, podría decirse que el liberalismo social del proyecto salinista no sólo “reforma” la Revolución mexicana, también hace lo contrario: “revolucionaria” la Reforma liberal decimonónica.

⁹*Ibid.*

¹⁰Luis F. Aguilar, art. cit., pp. 106-107.

¹¹Isabelle Rousseau, *op. cit.*, p. 79.

El liberalismo social de Salinas trata, en resumen, de construir un nuevo Estado que sirva de árbitro entre las esferas pública, privada y social. Es un Estado de derecho que, por esa razón, busca la justicia social. Para lograrlo, define claramente los límites del ámbito privado y ubica aquéllas esferas de acción donde su participación es necesaria: garantizar que las leyes se cumplan y asegurar las condiciones para que, tanto en el ámbito privado como en el social, los individuos tomen decisiones que contribuyan al bienestar social y al desarrollo del país.

Para el proyecto salinista, el desarrollo económico del agro era un aspecto indispensable para lograr la inserción del país en el contexto internacional; en esta nueva visión el agro no es, como en el neoliberalismo, “una actividad económica sujeta a las reglas del mercado, sin historia y sin pueblo” y tampoco es “reparto permanente”; no pretende, como el estatismo, “sujetar al ejido y a la comunidad a las decisiones de la burocracia, impidiendo el ejercicio de sus libertades”. Para el liberalismo social,

el campo es un hilo conductor de nuestra historia, en las comunidades, en los pueblos y a lo largo de toda la nación. La reforma de la Revolución asume plenamente el reconocimiento constitucional del ejido y la comunidad; promueve, con eficacia, la justicia agraria; abre oportunidades para que, apoyado en los programas de fomento del gobierno, el campesino ejerza su libertad sin estar condicionado por la necesidad; alienta las asociaciones y protege a las comunidades. El propósito de la reforma es alcanzar las metas de la revolución agraria; dar justicia y libertad a todo el campo mexicano, así como luchar por la dignidad y el bienestar de las familias campesinas.¹²

¹²Carlos Salinas, “El liberalismo social, nuestro camino”, art. cit.

LA INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Es en este contexto donde deben ubicarse las reformas hacia el campo en 1991, pues, aunque la iniciativa de reformas al texto constitucional se presentó en el Congreso unos meses antes del discurso sobre el liberalismo social, los ejes que la guiaron son los mismos. Para el gobierno salinista, el campo era lugar donde el cambio era “más apremiante y más significativo para el futuro del país”.¹³ Este cambio debía asociarse, además, con la idea de *progreso*, pues las condiciones demográficas y la evidente debacle del campo¹⁴ hacían imposible un desarrollo sustentable si se seguían las medidas adoptadas en el pasado. Sin embargo, para que el cambio pudiera llevarse a cabo, no podía desligarse de la herencia revolucionaria:

Necesitamos cambiar no porque haya fallado la reforma agraria. Vamos a hacerlo porque tenemos hoy una diferente realidad demográfica, económica y de vida social en el campo, que la misma reforma agraria contribuyó a formar y que reclama nuevas respuestas para lograr los mismos fines nacionalistas. Necesitamos un programa integral de apoyo al campo para capitalizarlo, abrir opciones productivas y construir medios efectivos que protejan la vida en comunidad, como la quieren los campesinos de México.¹⁵

¹³Exposición de motivos de la iniciativa de decreto que reforma el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 7 de noviembre de 1991, p. 192.

¹⁴La balanza comercial agropecuaria había sido negativa en los últimos años de la década de 1980, situación que era preocupante, debido a que el gasto gubernamental destinado al campo había disminuido drásticamente en esos años [Arturo Alvarado, “Entre la reforma y la rebelión: el campo durante el salinismo”, *Foro Internacional*, 143-144(1996), p. 137 y 139].

¹⁵Exposición de motivos de la iniciativa...”, *op. cit.*, p. 196 (El énfasis es mío).

Como se mencionó en el capítulo anterior, el diagnóstico del problema agrario, de acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa que reformó el artículo 27 constitucional, presentada en la Cámara de Diputados el 4 de diciembre de 1991, se desglosaba en varios ejes. En primer lugar, existía un grave problema de distribución del ingreso. En segundo lugar, si bien el reparto de tierras seguido por los gobiernos posrevolucionarios había llevado justicia social al agro, también creó un grave problema de minifundismo¹⁶ que produjo su estancamiento y deterioro técnico. En tercer lugar, la inversión de capital en las actividades agropecuarias tenía pocos alicientes debido a la falta de certeza en la tenencia de la tierra y por las dificultades de los campesinos para cumplir con las condiciones que generalmente requiere la inversión. El problema era de *eficacia*: la inversión pública debía complementarse con la de los productores, pues eran éstos quienes conocían directamente los problemas.¹⁷ Finalmente, las prácticas de usufructo parcelario, renta, asociación y venta de tierras ejidales se realizaban al margen de la ley; con ello, se evidenciaba la respuesta de la población rural al minifundismo, a las condiciones de pobreza y a las dificultades para acceder al financiamiento, tecnología y escalas de producción rentables.

Para el gobierno, era claro que estas prácticas debían canalizarse constructivamente por la vía legal ya que, al no estar jurídicamente amparadas, restaban certidumbre para la inversión de largo plazo y disminuían el valor del ingreso que obtenían los campesinos al realizarlas.

¹⁶En 1992, en promedio, cada campesino tenía a su cargo cinco hectáreas de tierra (Arturo Warman, "La reforma al artículo 27", *Estudios Agrarios*, 1996, núm. 2, *passim*).

¹⁷"Exposición de motivos de la iniciativa...", *op. cit.*, p. 196.

Partiendo de este diagnóstico, la iniciativa de reforma constitucional enviada al Congreso se planteó como objetivo revertir estos procesos en un marco de legalidad, justicia y libertad:

Ampliar justicia y libertad son los objetivos de esta iniciativa, como lo han sido los de las luchas agrarias que nos precedieron. [La reforma] busca promover cambios que alientan una mayor participación de los productores del campo en la vida nacional, que se beneficien con equidad de su trabajo, que aprovechen su creatividad y que todo ello se refleje en una vida comunitaria fortalecida y una nación más próspera. Para lograrlo, los cambios deben proporcionar mayor certidumbre en la tenencia y en la producción para ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Parte esencial del propósito de justicia es revertir el creciente minifundio en el campo; éste proviene en gran parte de la obligación de seguir repartiendo tierras y de la falta de formas asociativas estables. Los cambios deben, por ello, ofrecer los mecanismos y las formas de asociación que estimulen una mayor inversión y capitalización de los predios rurales, que eleven la producción y productividad y abran un horizonte más amplio de bienestar campesino. También deben fortalecer la vida comunitaria de los asentamientos humanos y precisar los derechos de ejidatarios y comuneros, de manera que se respeten las decisiones que tomen para el aprovechamiento de sus recursos naturales¹⁸.

La intención de la reforma era clara: el país requería un crecimiento que se vinculara a los procesos económicos mundiales¹⁹; por ello, el aumento en la

¹⁸Exposición de motivos de la iniciativa..., *op. cit.*, p. 198.

¹⁹Al iniciar su sexenio, Carlos Salinas había anunciado su intención de insertar a la economía mexicana en un contexto de globalización. La principal política para lograr este objetivo sería la firma de un Tratado de Libre Comercio con América del Norte (Estados Unidos y Canadá), que facilitara el intercambio entre productos y que trajera ventajas comparativas a la economía nacional. En el tema agropecuario, las negociaciones se tornaron delicadas, debido a las desventajas estructurales de la actividad agropecuaria del país. El 12 de agosto de 1992, una vez aprobadas las reformas constitucionales, se firmó el documento oficial del TLCAN por los secretarios de Comercio de México y Canadá y por la representante comercial de Estados Unidos. Los acuerdos alcanzados en las negociaciones reconocieron estas diferencias. En primer lugar, se reconoció explícitamente el derecho del gobierno mexicano para respaldar al campo mediante el desarrollo de su infraestructura, así como con programas sanitarios, fitosanitarios, de asistencia técnica y de investigación dirigida, entre otros. En segundo lugar, se acordó un programa de liberación comercial de

productividad del agro era impostergable. Este objetivo sólo se lograría revirtiendo los procesos que lo habían llevado a esa debacle. El Estado debía, por tanto, crear ese nuevo marco de certidumbre y las condiciones de intercambio favorables, en un esquema que respetara, en todo momento, el espíritu de justicia contenido en el artículo 27 de la Constitución de 1917.

La reconversión productiva del sector agropecuario requería una *reforma integral* que no solamente atendiera el aspecto legal, pues éste no era suficiente para “responder de frente al campesino y dar sustento a su esperanza de una vida mejor”.²⁰ La reforma al campo necesitaba atacar, por lo menos, cuatro aspectos: modificaciones legales; reorganización de las dependencias gubernamentales que se dedican al campo; dejar de lado el carácter tutelar y paternalista con que se había tratado a los campesinos e; integrar un programa de desarrollo rural de manera coordinada y concertada con los diferentes sectores participantes en los procesos productivos y sociales del campo.²¹

El punto de partida de la política agraria salinista consistía en modificar el marco legal. Para ello, se reformó la médula del paradigma agrario anterior: el artículo 27 de la Constitución. En cuanto a la estructura del artículo, las modificaciones consistieron en la adecuación del párrafo 3º, de las fracciones IV, VI,

los principales bienes de capital y otros insumos que se requerían para lograr la modernización del campo. En este aspecto, se establecieron calendarios de desgravación y de eliminación de barreras no arancelarias, acordes con las características de cada producto. Por la importancia que algunos productos tienen tanto en la alimentación como en la economía mexicana, se estableció un periodo de desgravación más largo para el maíz, el frijol, la leche en polvo y algunos productos forestales. En tercer lugar, se acordó la eliminación de los subsidios a la exportación en el comercio regional, con ciertas excepciones previamente concertadas por las partes [Presidencia de la República, *Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari. 1988-1994*, México, Unidad de la Crónica Presidencial-Fondo de Cultura Económica, 1994 (Cuarto año enero 1992-diciembre 1992), p. 354].

²⁰Carlos Salinas de Gortari, *Diez puntos para dar libertad y justicia al campo mexicano*, México, Presidencia de la República, 1991, p. 4.

VII, XV y XVII y de la derogación de las fracciones X a la XIV y XVI. Como se verá, estos cambios en la estructura se referían a la concepción que se tenía sobre la tierra. Temáticamente, los cambios se pueden agrupar en cuatro grandes rubros que tienen una correspondencia directa con los principios del nuevo paradigma de liberalismo social: certeza jurídica en la tenencia de la tierra; personalidad jurídica del ejido y la comunidad agraria; creación de asociaciones mercantiles y; ajustes en el marco institucional del sector.

La reforma constitucional al artículo 27 estuvo acompañada de la expedición, el 26 de febrero de 1992, de la Ley Agraria que derogó a la Ley Federal de Reforma Agraria. La legislación secundaria precisó “las nuevas reglas del juego” en estos cuatro rubros de la reforma constitucional. En el siguiente cuadro, se resumen los contenidos de la reforma constitucional en cada uno de estos ámbitos.

²¹Carlos Salinas de Gortari, *Vigencia y modernización del ejido mexicano*, México, PRI-IEPES, s.f. (Discursos de Campaña, Reunión con los dirigentes de las uniones de productores ejidales, Ixtlahuaca, Estado de México, 22 de diciembre de 1987). p. 5.

**CUADRO 8
CONTENIDO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTÍCULO 27**

Tema	Texto previo a la reforma a la reforma de 1992	Texto publicado en el DOF el 6 de enero de 1992	Relación con los principios del paradigma de liberalismo social
Certeza jurídica	Era obligación del Estado dotar de tierras y aguas a los sujetos que lo solicitaran.	Se declara el fin del reparto agrario.	Construcción del Estado de derecho
	Se establece el procedimiento para los procesos de dotación y restitución.	Se elimina la obligación del Estado para repartir tierras.	
		Se definen las tres formas de propiedad: pequeña propiedad agraria, ejido, comunidad.	
Personalidad jurídica del ejido y la comunidad agraria	La personalidad jurídica del ejido y la comunidad agraria no estaba reconocida en la Constitución.	Se elevan a rango constitucional el ejido y la comunidad agraria.	Construcción de un Estado democrático que respeta las libertades de los individuos y las comunidades
		Se protege su propiedad sobre la tierra.	
		Se establece que la asamblea ejidal será el órgano de representación supremo de estas figuras.	
Asociación entre productores rurales	No se permitía que las sociedades mercantiles fueran propietarias de terrenos rústicos.	Se permite que las sociedades mercantiles por acciones sean propietarias de terrenos rústicos siempre y cuando no excedan los límites de la pequeña propiedad.	Respeto a las decisiones de los individuos y comunidades para asegurar el desarrollo económico
	No estaba contemplado.	Se permite a los ejidatarios y a los comuneros asociarse entre sí, con el Estado o con terceros para mejorar los rendimientos de sus tierras.	
Marco institucional	La Secretaría de la Reforma Agraria se encargaba de las funciones de dotación y restitución de tierras. Así como de la procuración de justicia en el campo y del registro de las propiedades agrícolas.	Se crean tribunales federales agrarios para garantizar la impartición de justicia en el campo. Se crea la Procuraduría Agraria.	Garantizar la justicia social

Fuente: Elaboración propia.

Como puede verse, la reforma al artículo 27 incluyó una amplia gama de aspectos que tendrían importantes implicaciones. A primera vista, podría parecer que el objetivo más importante de esta reforma consistía en revertir el estancamiento económico del campo; sin embargo, las modificaciones constitucionales también modificaron las relaciones de la sociedad rural —en su

interior y con el Estado— para permitirle insertarse en el nuevo modelo económico. En los siguientes apartados se analizará la relación que existe entre los ejes que guían la reforma constitucional al artículo 27 con los principios rectores del paradigma de liberalismo social.

EL ESTADO DE DERECHO: LA CERTEZA JURÍDICA DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD SOBRE LA TIERRA

En cuanto a la certeza jurídica, la reforma constitucional pretendía finalizar el reparto agrario para consolidar y dar impulso a la obra resultante de las “luchas revolucionarias y campesinas”²² y; ofrecer al campesino los incentivos que le permitieran aprovechar el potencial de su tierra, así como abrir alternativas productivas que elevaran su nivel de vida. Es decir, se pretendía establecer claramente los derechos de propiedad en el campo.

Cabe recordar que, desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, el artículo 27 estableció que la propiedad de las tierras y aguas dentro del territorio nacional correspondía originariamente a la Nación y que ésta tendría el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dictase el interés público.²³ Al amparo de la utilidad pública, el tercer párrafo del artículo 27, previo a la reforma salinista, facultaba al Ejecutivo para “dictar las medidas necesarias para [...] la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les [fueran] indispensables”. Y se establecía, además, el derecho que tenían los campesinos para solicitar tierras:

²²“Exposición de motivos de la iniciativa....”, *op. cit.*

Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

En su fracción X, el texto constitucional anterior también establecía la responsabilidad del Estado de repartir la tierra:

Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad o, a falta de ellos, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo 3° de la fracción XV de este artículo.

El artículo 27 anterior a la reforma salinista definió a los actores participantes en el proceso de reparto: por un lado, los ejidatarios, como beneficiarios de la política. Por el otro lado, el Poder Ejecutivo —que se erigía como la suprema autoridad agraria y representante de la Nación—; un cuerpo consultivo compuesto por cinco personas designadas por el Presidente de la República y que

²³Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, párrafo 3° (en adelante las referencias al Artículo 27 vigente se harán en el texto. En caso de hacer

tenían las atribuciones que las leyes le fijaran. Además, se establecía una comisión mixta formada por cinco representantes de la Federación, de los gobiernos de los estados y un representante campesino. También habían comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramitaran expedientes agrarios y; finalmente, se establecía que habrían comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que poseyeran ejidos (fracc. XI, incisos a-e del texto anterior).

El proceso de dotación o restitución de tierras era como sigue: las solicitudes se presentaban al ejecutivo estatal quien las turnaba a las comisiones mixtas. Éstas evaluaban el expediente y emitían un dictamen; los gobernadores de los estados aprobaban o modificaban el dictamen y ordenaban que se diera posesión inmediata de las tierras correspondientes. Finalmente, los expedientes emitidos por el gobierno estatal pasaban al Ejecutivo Federal para su resolución como suprema autoridad agraria (fracciones XII y XIII del texto anterior).

La ley establecía que los sujetos afectados por los procesos de dotación o restitución no tendrían derecho al amparo.²⁴ Sin embargo, al mismo tiempo, la fracción XV estipulaba que la autoridad agraria no podría, para ningún propósito, afectar la pequeña propiedad agrícola en explotación (fracción XIV del texto anterior). Esta era una “contradicción irresoluble que mermaba la fortaleza del Estado y sembraba incertidumbre e intranquilidad en el campo mexicano”.²⁵

La reforma salinista decretó el fin del reparto agrario al eliminar del artículo 27 todas estas disposiciones. Después de la lucha revolucionaria, el reparto agrario

referencia a modalidades del texto previo a la reforma se indicará).

²⁴El amparo procedía únicamente en aquellos casos donde, con motivo de una expropiación, no se hubiere pagado la indemnización correspondiente, o cuando los individuos contaran con títulos de inafectabilidad.

²⁵Arturo Warman, art. cit., p. 13.

estaba basado en el supuesto de que existían tierras y aguas susceptibles de ser repartidas a todo aquel que las solicitara. Al suprimir por completo esta disposición, se admitía que ya no había más tierra que repartir, por tanto, el Estado no tenía ya esa obligación, ni el campesino ese derecho. La derogación de las fracciones X, XI, XII, XIII y XIV respondió al mismo argumento, pues estas fracciones establecían los procedimientos de dotación y restitución de tierras a los núcleos de población solicitantes.

Al decretar el fin del reparto agrario, se podría dar certidumbre jurídica a la tierra, pues se reconocía que la frontera agraria había alcanzado su límite y que, a partir de entonces, ya no habría más modificaciones legales en las extensiones de propiedad. Este cambio aceptaba que la Revolución “había hecho justicia” en el campo y el siguiente paso era consolidar las condiciones para que esa justicia pudiera ejercerse cabalmente.

A partir de este momento, de acuerdo con el discurso modernizador, la reforma agraria ingresaba a una nueva etapa, donde era necesario definir las características de la propiedad. Por tal motivo, se elevaron a rango constitucional el ejido y la comunidad agrarias. Las modificaciones distinguieron claramente las áreas que componen un ejido en función de su utilidad —zonas destinadas al cultivo, áreas de uso común y solares urbanos—, tal como lo estipula la fracción VII del nuevo artículo 27:

Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La Ley protegerá la integridad de las tierras de las grupos indígenas. Considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, la ley protegerá la base territorial del asentamiento humano y regulará el aprovechamiento

de las tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acceso de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores [...]

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

Anteriormente, el artículo 27 constitucional no reconocía a los ejidos como personas jurídicas. Si se tomara de manera literal la fracción X del texto anterior, resultaría evidente que el ejido era, en el papel, una herramienta: “los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución [...] serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos conforme a las necesidades de su población”. Es decir, en el esquema anterior, a los ejidatarios y comuneros, la Constitución les garantizaba su derecho para ser sujetos de reparto y señalaba que podían beneficiarse con el producto de su trabajo, pero no reconocía el derecho que tenían para ser propietarios de una parcela. En otros términos, la Nación les daba el usufructo, pero no la propiedad sobre la tierra.²⁶

El reconocimiento legal de los ejidos y comunidades en la reforma salinista tenía un doble propósito. Por una parte, la Constitución otorgó al ejido la propiedad sobre la tierra y clasificó ese derecho con base en el uso que se le daría: actividades productivas —parcelas—, actividades en conjunto —bienes de uso común— y asentamiento humano. Por otra parte, la reforma reconocía que el ejido había alcanzado su “mayoría de edad”: los ejidatarios eran capaces de convertirse en agentes económicos racionales y, por ende, en ciudadanos; es decir, podían decidir

²⁶La fracción VII del texto anterior a la reforma enunciaba el derecho al usufructo de la tierra de la siguiente manera: “Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren”.

el uso que le darían a sus tierras; podían asociarse entre ellos y con otros productores y; podían elegir a sus órganos internos de representación sin la necesidad de la intervención del Estado.

Este es el punto neurálgico de la reforma y donde mejor se puede apreciar el cambio de paradigma: la reforma creó, mediante una modificación legal, al sujeto de sus políticas —el campesino, ejidatario o comunero. El cambio en la concepción no es menor: el ejidatario es “un sujeto y no un objeto de la política”.²⁷ Además, es un sujeto *individual* y no, como anteriormente se concebía, *colectivo*.²⁸

La reforma salinista, por tanto, se proponía dejar plenamente establecidos los legítimos derechos de todas las formas de tenencia de la tierra mediante la expedición de títulos de propiedad.²⁹ Al legalizar la propiedad rural, se liberaba un factor de producción que, hasta ese momento, había permanecido fijo. Para el esquema salinista, era una condición indispensable para atraer inversión al campo: con derechos de propiedad claramente establecidos habría una mayor transferencia de recursos, generación de tecnología y creación de mercados de tierra.

Para entender los alcances del establecimiento de los derechos de propiedad contemplados en la reforma constitucional, se debe hacer una pequeña descripción de la situación del ejido antes de la reforma. El ejido, desde su concepción originaria, fue pensado como una organización social, donde los individuos generarían vínculos culturales que les permitirían crear cohesión. Era un espacio de representación política y de creencias compartidas; una sociedad en pequeña escala

²⁷Carlos Salinas de Gortari, *México. Un paso difícil a la modernidad*, Barcelona, Plaza & Janés Editores, 2000, p. 680.

²⁸Al respecto, algunos autores afirman que la decisión de respetar las tres formas de tenencia de la tierra respondía más a una necesidad política: “El gobierno optó por mantener las tres formas de tenencia porque la fuerza ideológica del agrarismo revolucionario es demasiado cercano aún como para eliminar formal y abiertamente una de las instituciones que le dio sustento social durante siete décadas: el ejido” (Hubert Carton de Grammont, “El campo hacia el fin del milenio”, *Nexos*, 1992, núm. 169, p. 53).

con autoridades bien definidas, con manuales y reglamentos y vinculada en todo momento al Estado, pues sus autoridades y muchas de sus acciones requerían de la aprobación de uno o varios representantes del Ejecutivo. El ejido era una organización dinámica que se modificaba y adquiría rasgos propios y muy particulares.

La formación de ejidos estaba amparada por el artículo 27 pues, como ya se explicó, éste establecía —y establece todavía— que la Nación es la propietaria directa de las tierras y que es ella, representada por el Ejecutivo, quien determina las distintas modalidades que la tenencia de la tierra adquiere. Así se concibió a la propiedad —ya fuera privada, ejidal o comunal— como una dádiva del Estado: él era el único que podía darle su condición. Es importante tener esto muy presente, porque en el sistema jurídico mexicano, la propiedad no es un derecho originario, sino uno que se adquiere y que se otorga sin más criterios que la discrecionalidad administrativa.

Desde esta perspectiva, se entiende que la propiedad ejidal y comunal no fuera nunca un patrimonio del campesino. En palabras burdas, la tierra que el individuo cultivaba —y que, en muchos casos, era su único sustento— no era más que una concesión, ya que éste no podía venderla, rentarla u ofrecerla como garantía de crédito. Lo único que al campesino se le otorgaba era el usufructo, el cual sólo se transfería por herencia.

Esto también explica que el sujeto de las dotaciones y restituciones no fuera nunca un individuo, sino un núcleo de población: que un campesino cultivara un pedazo del ejido no impedía que otro pudiera utilizar otra porción. Por el otro lado, la falta de claridad de los derechos de propiedad hacía jurídicamente imposible la

²⁹“Exposición de motivos de la iniciativa...”, *op. cit.*, p. 199.

exclusión del usufructo de la tierra a algún miembro del núcleo. Por tanto, el ejido requería de arreglos institucionales para facilitar la acción colectiva; estos arreglos los establecía la autoridad ejidal que, en casi todos los casos, estaba designada por las dependencias federales —ya fueran éstas las encargadas del proceso de reparto o las instituciones de crédito y apoyos a la producción. Así, el ejido se convertía en un sistema de lealtades que inhibía, desde cualquier punto de vista, la iniciativa individual.

Sin embargo, con el paso del tiempo, y muchas veces a expensas de la voluntad central, los ejidatarios establecían arreglos que permitían flexibilizar un poco este esquema; así se fueron creando, al interior del mismo núcleo, zonas que se consideraban “privadas” y zonas de “uso común”. Todo esto eran, por supuesto, arreglos informales que carecían de legalidad y estaban amparados únicamente por la voluntad de las autoridades ejidales; sin embargo, permitían la transferencia de derechos y la práctica de transacciones económicas. Es bien sabido que ya, muchos años antes de la reforma de 1992, los ejidatarios vendían y rentaban sus tierras.

Al momento de la reforma, la constitución de un ejido tipo estaba conformado por los siguientes elementos: por un lado, solares urbanos, que constituían la zona de asentamiento de los miembros de la comunidad: ahí se encontraban las viviendas y los servicios públicos necesarios para hacerla funcional; los solares urbanos eran, *grosso modo*, el pueblo del ejido. Por otra parte, se encontraban las tierras dedicadas a las actividades productivas. Estas zonas, a su vez, se dividían en dos áreas: las zonas parceladas y las zonas de uso común. La zona parcelada era esa pequeña parte privada asignada a cada uno de los miembros del núcleo y donde cultivaba lo necesario para la subsistencia. La zona de uso común era, en realidad, la única parte colectiva del ejido y a la que todos tenían acceso. Ahí, por lo general,

se encontraban los recursos hidráulicos, las vías de comunicación, las zonas mineras, las reservas naturales, las zonas de pastizales para los ejidos ganaderos o cualquier otro recurso al que por su naturaleza tuviera que asegurarse el acceso de todos los ejidatarios.

Como puede entenderse, el ejido, desde mucho tiempo antes, se había organizado para “repartirse el pastel”. Ciertamente, eran arreglos informales, pero que hacían del ejido una forma muy particular de tenencia, donde se crearon mercados ilegales de tierra y transferencia de recursos que sirvieron de apoyo a la economía y a las relaciones de la comunidad. El objetivo de la reforma fue, precisamente, regularizar y legalizar estos arreglos institucionales: puso orden y estableció claramente los derechos de propiedad del núcleo, en las zonas parceladas, en los solares urbanos y, lo más importante, en las tierras de uso común.

De esta manera, los artículos 43 y 44 de la Ley Agraria definieron, en primer lugar, las tierras ejidales como aquellas “que han sido dotadas al núcleo de población ejidal o incorporadas al régimen ejidal” y establecieron su composición: tierras para el asentamiento humano³⁰; tierras de uso común³¹ y tierras

³⁰Con relación a las tierras destinadas al asentamiento humano, el artículo 63 de la Ley Agraria estableció: “las tierras destinadas al asentamiento humano integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, que está compuesta por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal”. El artículo 64, además, estableció ciertas condiciones para esta zona del ejido: “las tierras ejidales destinadas por la asamblea al asentamiento humano conforman el área irreductible del ejido y son inalienables, imprescriptibles e inembargables [...]. Cualquier acto que tengan por objeto enajenar, prescribir o embargar dichas tierras será nulo de pleno derecho”.

³¹En cuanto a las tierras de uso común, el artículo 73 de la Ley las definió de la siguiente manera: “Las tierras ejidales de uso común constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y están conformadas por aquellas tierras que no hubieren sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sean tierras parceladas”.

parceladas³². La Ley Agraria estableció los procedimientos que los núcleos agrarios debían seguir para la delimitación y el destino de las tierras ejidales. Al respecto, el artículo 56 de la ley establecía que esta facultad correspondía al ejido, es decir, eran los propios ejidatarios —y no el Estado— quienes definirían los derechos de propiedad al interior de cada núcleo; esto iba en concordancia con el principio del nuevo paradigma: respetar las decisiones individuales de los ejidos y suprimir el paternalismo.

La certeza jurídica implicaba también definir las características de los tres tipos de propiedad al interior de los ejidos y los derechos que los ejidatarios tendrían sobre éstas. Con relación a los asentamientos humanos, la legislación secundaria estableció en su artículo 68 los derechos que cada ejidatario en lo individual tendría sobre esta parte del ejido: los solares serían, en adelante, de propiedad plena de sus titulares; todos los miembros del ejido tendrían derecho a recibir gratuitamente un solar al constituirse, cuando ello sea posible, la zona de urbanización; finalmente su distribución y extensión estaría determinada por la asamblea y se realizaría respetando los usos y costumbres de cada región.

De acuerdo con la nueva legislación, una vez establecidos los derechos de propiedad de la zona de asentamiento humano, el ejidatario adquiriría pleno derechos sobre él. El artículo 69 de la Ley Agraria dejó claro este derecho y estableció que la propiedad de los solares se acreditará mediante un certificado expedido por el Registro Agrario Nacional y los actos jurídicos subsecuentes serían regulados por el derecho común; es decir, los títulos que acreditaban la propiedad se inscribirían en el Registro Público de la Propiedad de la entidad correspondiente.

³²La Ley Agraria no otorgó una definición sobre las tierras parceladas. Sólo estableció en su artículo 76: “Corresponde a los ejidatarios el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de sus parcelas”.

Con relación a las tierras de uso común, la Ley estableció que su propiedad correspondía al ejido (art. 73) y que esa propiedad era inalienable, imprescriptible e inembargable. Es decir, las tierras de uso común no podían ser objetivo de venta, renta o cualquier otra actividad mercantil. Sin embargo, el artículo 75 establecía una excepción de suma importancia: la capacidad del ejido para transmitir el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios, “en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal”. Esto era claramente una contradicción, pues con este último artículo, se eliminaban las restricciones para la inclusión en el mercado de esta parte del ejido: la asamblea decidiría los casos en que esas tierras podían ser susceptibles de enajenarse.

Finalmente, con relación a las tierras parceladas, la Ley Agraria definió claramente los derechos que cada ejidatario tendría en lo particular sobre sus hectáreas cultivables: “corresponde a los ejidatarios el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de sus parcelas” (art. 76). Los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas se acreditarían mediante un certificado de derechos agrarios, los cuales especificarían el área correspondiente a la parcela y los datos de su titular.

De igual forma, la legislación secundaria otorgaba al ejidatario las condiciones de certidumbre para tomar las decisiones que más convinieran sin necesidad de aprobación por parte de la asamblea. De acuerdo con el artículo 79 de la Ley Agraria, el ejidatario puede aprovechar su parcela directamente o conceder a otros ejidatarios o terceros su usufructo, “mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley, sin necesidad de autorización de la asamblea o cualquier otra autoridad. Asimismo podrá aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades tanto mercantiles como

civiles”. La única restricción que se imponía es que la venta de las parcelas individuales sólo podría hacerse con ejidatarios o avencidados del mismo núcleo de población. Esto tenía el objetivo de no fragmentar al ejido.

Es importante mencionar que la legislación secundaria abrió otra oportunidad para los ejidatarios, pues éstos podían optar por convertir sus parcelas en propiedad privada o, en el eufemismo de la reforma salinista, “adoptar el dominio pleno”. Al respecto, el artículo 81 de la Ley estableció que “cuando la mayor parte de las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios [la Asamblea] podrá resolver que los ejidatarios puedan a su vez adoptar el dominio pleno sobre dichas parcelas.” Una vez realizado esto, los ejidatarios podían solicitar al Registro Agrario Nacional la baja de esas tierras y a partir de ese momento deberían quedar inscritas en el Registro Público de la Propiedad. De esta forma, la parcela dejaba de ser parte del ejido y se convertía en propiedad privada (art. 82).

Cabe señalar que adoptar el dominio pleno era una forma muy particular de fragmentar al ejido, pues si bien las tierras parceladas que hubiesen adoptado el dominio pleno quedaban sujetas a las modalidades de la pequeña propiedad, los propietarios en lo individual no perdían sus derechos como ejidatarios sobre las tierras de uso común y los solares urbanos, siempre y cuando tuviera derechos reconocidos sobre estos bienes. De acuerdo con el artículo 83 de la Ley Agraria, “la adopción del dominio pleno sobre las parcelas ejidales no implica cambio alguno en la naturaleza jurídica de las demás tierras ejidales, ni significa que se altere el régimen legal, estatutario o de organización del ejido”.

La certeza jurídica y establecimiento de los derechos de propiedad sobre la tierra es el punto medular de la modificación constitucional; al establecer los derechos de propiedad, se rompe con el esquema de tenencia tradicional. A partir de

este momento, el *sujeto beneficiado* de la reforma *no es ya un ente abstracto que se define como ejido o núcleo, sino el individuo perteneciente a esta comunidad*. Este pequeño matiz es sumamente importante: no sólo modificó la situación jurídica del ejido, sino que atentó directamente con todas las relaciones sociales, culturales y económicas que se habían creado en su interior.

Sin embargo, la reforma no fue tan radical; siguiendo el espíritu del liberalismo social, creó un esquema en el que se llegó a un equilibrio entre los derechos que el ejido en su concepción original tenía y los derechos individuales que se pretendían fortalecer. El establecimiento de los derechos de propiedad, si se quiere ver así, pretendió impulsar en la práctica un modelo de ejido muy parecido a la concepción que Luis Cabrera tenía cuando redactó el Decreto del 6 de enero de 1915: el ejido sería un tipo de tenencia transitoria que establecería las condiciones necesarias para adecuarlo a la lógica de la propiedad privada. El ejido, en este nuevo esquema, vuelve a ser una escuela que tomaba en cuenta al ejido y a sus autoridades, pero cuyo resultado final impulsaba, permitía y protegía la propiedad individual y las decisiones que con respecto a ella se tomaran.

LAS LIBERTADES DE LOS INDIVIDUOS Y COMUNIDADES: LA PERSONALIDAD JURÍDICA DEL EJIDO

Siguiendo la idea del nuevo paradigma, la reforma constitucional debía respetar las libertades de los individuos y las comunidades, mediante un esquema democrático. Por este motivo, la fracción VII del nuevo artículo 27 señaló:

Considerando el respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, la ley regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo, establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre si o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre si, igualmente fijará las condiciones conforme a los cuales el núcleo podrá otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela [...]

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

Por su parte, la legislación secundaria definió claramente a las autoridades del ejido y sus atribuciones. Lo importante de las modificaciones en esta área se refiere a la autonomía de decisión que se le da a la asamblea y a la casi nula presencia del Estado para avalar las decisiones que el ejido y la comunidad agraria adoptaran. La legislación anterior, la Ley Federal de Reforma Agraria, regulaba desde “la cuna hasta la tumba” la organización interna del ejido: era un representante de la Secretaría de la Reforma Agraria o alguna otra autoridad federal, quien ratificaba a los miembros de la asamblea, quien validaba las decisiones que se tomaran en asamblea, quien tenía la última palabra sobre el destino de las tierras y las decisiones económicas en torno a éstas.

Esta presencia estatal tenía, en el esquema anterior, una justificación legal y otra política. Del lado legal, debe recordarse que al ejido únicamente se le reconocía

el derecho de gozar del usufructo de la tierra, es decir, la Nación —representada por el Ejecutivo— era la propietaria y, con esa prerrogativa, concesionaba la tierra para que un núcleo de población la explotara y gozara de sus beneficios. Por tanto, la Nación era la única facultada para tomar decisiones en cuanto a su destino y aprovechamiento. Del lado político, la presencia estatal en las decisiones del ejido se convertía en una herramienta de control por demás efectiva y contribuía a fortalecer un sistema corporativista que premiaba o castigaba la adhesión de los ejidatarios al régimen.

La Ley Agraria reconoció tres órganos del ejido: la asamblea, el comisariado ejidal y el consejo de vigilancia. El órgano supremo del ejido es la asamblea que está constituida por todos los ejidatarios (art. 22). De acuerdo con el artículo 23 de la Ley, la asamblea, y no el Estado, es la única instancia competente para tomar decisiones con relación a la vida y organización al interior del ejido.

El quórum necesario para que la asamblea pueda tomar decisiones debe ser de la mitad más uno de los ejidatarios, cuando se trate de la primera convocatoria o con el número de ejidatarios que asistan cuando se trate de la segunda convocatoria. Es importante mencionar que, en algunos casos, se necesita la presencia de las tres cuartas partes de los ejidatarios; estos casos se refieren a las decisiones que se adoptan con relación al establecimiento de los derechos de propiedad al interior del ejido, cuando se define el régimen de explotación de las áreas de uso común o cuando se adopta el dominio pleno de las tierras ejidales (art. 26). Las decisiones de la asamblea se toman por mayoría de votos de los ejidatarios presentes en la asamblea; sólo para las decisiones que requieren la presencia de las tres cuartas partes de los ejidatarios, es necesario contar con el voto de las dos terceras partes de los asistentes y deberá estar presente un representante de la

Procuraduría Agraria y un fedatario público, quienes no tendrán derecho a voto (arts. 27 y 28).

Por su parte, el comisariado ejidal se define como el órgano administrativo del ejido; está encargado de ejecutar los acuerdos de la asamblea y tiene la representación legal del ejido. El comisariado ejidal está constituido por un presidente, un secretario y un tesorero (art. 32).

Finalmente, el consejo de vigilancia sirve de contrapeso al comisariado; pues se erige como el órgano que evalúa si el comisariado cumple o no con los acuerdos adoptados por la asamblea; también tiene facultades para denunciar ante la asamblea cualquier irregularidad y propone sanciones a los miembros que incumplan con sus obligaciones (art. 36).

Los integrantes del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia son designados en asamblea, mediante voto secreto, duran en su cargo tres años; además cuentan con la posibilidad de reelegirse. Para ser miembro de cualquier de estos órganos se deberá ser ejidatario del núcleo de población, haber trabajado en el ejido durante los últimos seis meses, estar en pleno goce de sus derechos y no haber sido sentenciado por delito intencional que amerite pena privativa de la libertad. Además, se estableció que los miembros del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia debían comprometerse a vivir y trabajar en el ejido mientras dure su encargo (art.38). En el Cuadro 9 se muestran los órganos que componen un ejido, así como las decisiones que pueden tomar con relación a las tierras del ejido.

**CUADRO 9
LOS ÓRGANOS DEL EJIDO Y SUS DECISIONES**

ÓRGANO	TIPOS DE DECISIÓN			
	Tierras de uso común	Parcelas	Solares urbanos	Organizacionales y administrativas
Asamblea	<p>Delimitar su distribución y área</p> <p>Elegir su régimen de explotación</p> <p>Adoptar el dominio pleno</p>	<p>Asignarlas entre todos los ejidatarios</p> <p>Delimitar su área</p> <p>Adoptar el dominio pleno</p>	<p>Asignarlos entre todos los ejidatarios</p> <p>Delimitar su área</p>	<p>Formular y modificar el reglamento interior del ejido</p> <p>Reconocer a los ejidatarios como miembros del ejido</p> <p>Elegir y remover a los miembros del comisariado y del consejo de vigilancia</p> <p>Fusionarse con otro ejido</p> <p>Terminar el régimen ejidal</p>
Comisariado ejidal	<p>Administrar los bienes comunales</p>	<p>No cuenta con facultades</p>	<p>No cuenta con facultades</p>	<p>Ejecutar los acuerdos de la asamblea</p> <p>Representar legalmente al ejido</p> <p>Convocar a la asamblea</p> <p>Rendir informes a la asamblea</p>
Consejo de vigilancia	<p>Vigilar que la administración de bienes comunales se realice de conformidad con los acuerdos de la asamblea</p>	<p>No cuenta con facultades</p>	<p>No cuenta con facultades</p>	<p>Vigilar que el comisariado cumpla con sus funciones</p> <p>Revisar las cuentas y operaciones del comisariado e informar a la asamblea</p> <p>Denunciar ante la asamblea irregularidades</p>

Fuente: elaboración propia.

Como se puede observar, los ejidatarios, en asamblea, son quienes deciden la organización al interior del ejido y quienes adoptan las decisiones más importantes con relación a su distribución y explotación. Con relación a las tierras parceladas y los solares urbanos, la asamblea sólo define su asignación; es decir, en estos casos, son todos los ejidatarios quienes se ponen de acuerdo para repartir la propiedad de las parcelas y las áreas de asentamiento urbano. Una vez que esta distribución se realiza y se acreditan los derechos de propiedad de estas tierras, la asamblea deja de

tener injerencia y es el ejidatario, en lo particular, quien toma las decisiones sobre el uso y aprovechamiento de esas tierras. Únicamente, cuando el ejido decida dejar de serlo y convertir sus tierras en propiedad privada, la asamblea vuelve a ser el órgano facultado para realizar estas actividades.

Las decisiones económicas que la asamblea puede tomar se refieren únicamente al régimen de explotación de las áreas de uso común. Como se mencionó, por lo general, en estas zonas se encuentran los recursos hidráulicos, bosques, pastizales que, por su naturaleza, pertenecen a todos los ejidatarios en conjunto y no a uno en lo individual. Por esta razón, es la asamblea quien decide su régimen de explotación y es la asamblea quien designa a los ejidatarios responsables de administrar el uso y explotación de esos bienes.

La reforma estableció un régimen democrático para que los ejidatarios tomen las decisiones más importantes sobre la vida y desarrollo de sus ejidos, pues ahora son ellos —y no el Estado— quienes tienen la titularidad de esas tierras. Reconocer su personalidad jurídica respondía al espíritu del liberalismo social en dos sentidos. Por un lado, se pretendía fortalecer a los ejidatarios, hacerlos “libres” y establecer los mecanismos para que, eventualmente, pudieran convertirse en agentes económicos. Además, se establecieron mecanismos democráticos para tomar las decisiones al interior del ejido, lo cual, retomando el espíritu del Decreto Agrario redactado por Luis Cabrera, permitía que el ejido fuera el ámbito donde los individuos pudieran convertirse en ciudadanos. Por el otro lado, la personalidad jurídica del ejido le quitaba al Estado responsabilidades con relación a las decisiones económicas sobre tierras que, en la mayoría de los casos, no eran productivas y para las cuáles tenía que erogar recursos importantes. Con esto también se debilitaba el esquema corporativo que había caracterizado la relación de

los campesinos con el Estado, pues ahora ya no era necesaria la intermediación de las centrales campesinas para recibir tierras: su asignación individual era una decisión de todos los ejidatarios en asamblea.

LAS CONDICIONES PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO: DECISIONES ECONÓMICAS SOBRE LA TIERRA Y ASOCIACIÓN ENTRE PRODUCTORES

El tercer eje de las modificaciones constitucionales al artículo 27 correspondió al establecimiento de un esquema que atrajera y facilitara la inversión. Para ello, además del establecimiento de los derechos de propiedad, se necesitaban nuevas formas de asociación donde imperaran la equidad y certidumbre; se estimulara la creatividad de los actores sociales y; se compartieran riesgos.³³ La reforma salinista reguló, desde la Constitución, estas nuevas formas de asociación al establecer en su fracción IV que,

Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto. La ley reglamentaria regulará los límites de la pequeña propiedad territorial que deberán tener las sociedades de esta clase que se dediquen a actividades agrícolas, ganaderas o forestales, así como su estructura de capital y su número mínimo de socios; a efecto de que las tierras, propiedad de la sociedad, se ajusten en relación con cada socio a los límites de la pequeña propiedad.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad.

³³“Exposición de motivos de la iniciativa...”, *op. cit.*, p. 199.

Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

La redacción anterior de esta fracción prohibía a las sociedades mercantiles ser propietarias de tierra³⁴. La reforma salinista reconoció dos necesidades de suma importancia. Por un lado, imperó una necesidad política que respondía a las demandas de la lucha revolucionaria: prohibir los latifundios. Pero, por otro lado, pretendía superar los esquemas rígidos para incentivar la producción en el campo y la creciente pulverización de la tierra; para ello, era necesario crear esquemas de compactación para alcanzar las escalas técnicas y económicas de la unidad agropecuaria y forestal, tanto en la pequeña propiedad como en los ejidos y comunidades.³⁵

Las modificaciones a la fracción IV pretendían lograr estos objetivos: permitieron la asociación entre los propietarios, pero pusieron un freno a la acumulación de tierras. Con estas medidas se abrirían opciones que facilitarían la movilidad de la tierra y del capital. Este derecho se extendió también a los ejidos y comunidades agrarias. Al respecto, la fracción VII señaló: “la ley establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras”. La reforma salinista logró incluir en el texto constitucional una preocupación que habían tenido los gobiernos posrevolucionarios: establecer los mecanismos que permitieran insertar a los ejidos y comunidades en una lógica de mercado.

³⁴La fracción IV del texto anterior a la reforma señalaba: “Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o los estados, fijarán en cada caso”.

Para evitar el acaparamiento de tierras, la reforma al artículo 27 estableció explícitamente la prohibición de los latifundios y conservó los límites de la pequeña propiedad.³⁶ Esta restricción se extendía también a la propiedad de los ejidos, el artículo 27 estableció que “dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al cinco por ciento del total de las tierras ejidales”.

Por su parte, el artículo 115 de la Ley Agraria señaló que “se considerarán latifundios las superficies de tierras agrícolas, ganaderas o forestales que, siendo propiedad de un solo individuo, excedan los límites de la pequeña propiedad”; y se estableció, además, que “para efectos de la aplicación de los límites de la pequeña propiedad, cuando un mismo individuo sea propietario de tierras agrícolas de distinta clase o las destine a diferentes cultivos se sumarán todas ellas de acuerdo a sus equivalencias y al cultivo respectivo” (art. 118).

La restricción para evitar la existencia de latifundios también incluía las sociedades destinadas a la explotación agrícola. En este sentido, se estableció que: “las sociedades mercantiles o civiles no podrán tener en propiedad tierras agrícolas,

³⁶El nuevo texto constitucional señala, en su fracción XV: “En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios. Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras. Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos. Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales. Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos. Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiesen mejorado la calidad de sus tierras, aunque se cambie el uso de las misas, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley”.

ganaderas o forestales en mayor extensión que la equivalente a veinticinco veces los límites de la pequeña propiedad". Además, las sociedad debían cumplir con otro requisito de suma importancia: en cada sociedad deberían participar, por lo menos, tantos individuos como veces se excedieran los límites de la pequeña propiedad individual. Y su objeto social debería limitarse únicamente a la producción, transformación o comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales y a los demás actos necesarios para el cumplimiento de este objeto (art. 126 de la Ley Agraria).

Con relación a la explotación de la tierra, la Ley Agraria estableció las reglas para que los ejidos pudieran tomar decisiones económicas sobre su tierra y asociarse. En el esquema anterior, las tierras de los ejidos eran inalienables, imprescriptibles, inembargables, no podían participar en ningún tipo de asociación y se debían transmitir únicamente por herencia entre familiares. Es decir, las tierras ejidales estaban fuera de cualquier esquema de mercado. En el paradigma revolucionario, estas características de las tierras ejidales tenían el propósito de respetar los logros de la lucha revolucionaria: los campesinos participaron en la Revolución para recuperar las tierras de las que habían sido despojados. El reparto agrario, por tanto, buscaba proteger este derecho y excluía estas tierras de la lógica de mercado para que el ejido pudiera disfrutar su usufructo. Los ejidatarios únicamente podían coordinarse entre ellos para establecer esquemas productivos al interior de cada núcleo ejidal.

La reforma salinista se planteó como uno de sus objetivos principales incentivar la inversión agrícola. Para ello, estableció derechos de propiedad sobre la tierra y otorgó la propiedad a los individuos; de igual forma, estableció los esquemas de aprovechamiento necesarios para proteger los derechos de los ejidatarios sobre la

tierra y para respetar, en todo momento, sus decisiones. Es importante señalar que, en el nuevo esquema, el ejidatario tiene dos derechos:

Por un lado, el ejidatario es titular de un derecho individual sobre la parcela que puede ser objeto de cualquier transacción jurídica y transmitirse por cualquiera de las formas reconocidas en la legislación civil, sin mayores compromisos ni con la familia ni con la sociedad ni el núcleo agrario. Paralelamente, es titular de otro derechos sobre los terrenos mancomunados, poseído *proindiviso*, pero susceptible de fraccionarse e individualizarse, que le permite recibir, en caso de su explotación o arrendamiento, un beneficio proporcional sobre el aprovechamiento de los mismos.³⁷

En el Cuadro 10 se resumen el esquema que aplica para la explotación y comercio de cada uno de los tres tipos de tierras ejidales. El cuadro muestra las decisiones que los ejidatarios pueden tomar en lo particular y para cuáles decisiones es necesaria la intervención de la asamblea. De igual forma, se muestran cuáles son las opciones en las que las tierras ejidales pueden participar en sociedades agrícolas.

³⁷Juan Carlos Pérez Castañeda, *El nuevo sistema de propiedad agraria en México*, México, Palabra en vuelo, 2002, p. 114 (cursivas en el original).

**CUADRO 10
ESQUEMA DE APROVECHAMIENTO DE TIERRAS EJIDALES**

SUJETO	ESQUEMA DE APROVECHAMIENTO		
	Solares urbanos	Parcelas	Tierras de uso común
Ejidatario	Propietario mediante certificado	Propietario mediante certificado	Gozar el usufructo individual con aprobación de la asamblea
	No sujetas a compra-venta	Compra-venta sólo a ejidatarios y avcindados del mismo núcleo	Gozar el usufructo proporcional de su explotación
	No se puede ofrecer como garantía	Rentar a cualquier sujeto sin perder derechos ejidales	Heredar el usufructo a cualquier persona
	Heredar a cualquier sujeto	Aportar el usufructo de la tierra como parte del capital de una sociedad	
		Ofrecer en garantía el usufructo	
		Heredar a cualquier sujeto	
Ejido en asamblea	Asignar la propiedad entre los ejidatarios	Asignar la propiedad entre ejidatarios	Asignación de derechos individuales
	Rentar solares urbanos sobrantes	Adoptar dominio pleno	No sujeto a venta
	Aportación de tierras a municipios		Rentar a cualquier sujeto
			Aportar la propiedad y el usufructo como parte del capital de una sociedad
			Ofrecer el usufructo en garantía
			Convertirlas en parcelas o solares urbanos*
		Adoptar dominio pleno*	
Sociedades	No puede adquirir derechos sobre estas tierras	Adquirir el usufructo de la tierra como parte de su capital	Adquirir la propiedad y su usufructo como parte de su capital

*En caso de que estas tierras sean selvas o bosques la asamblea no puede convertir el régimen y tampoco adoptar dominio pleno.

Fuente: Elaboración propia con base en Juan Carlos Pérez Castañeda, *El nuevo sistema de propiedad agraria en México*, México, Palabra en vuelo, 2002.

Como se puede apreciar, la reforma salinista protegió las decisiones del ejidatario en lo individual, pues una vez que la asamblea le otorga la propiedad de su tierra, éste puede realizar, prácticamente, cualquier transacción. Puede rentarla, aunque esto no implica que pierda sus derechos ejidales para tomar decisiones como parte de la asamblea y tampoco pierde el derecho que tiene sobre los bienes de uso común. El ejidatario también puede decidir participar en una sociedad y aportar el usufructo de su tierra como parte del capital. En caso de que el ejidatario quiera solicitar un crédito, puede otorgar su usufructo como garantía; finalmente, puede heredar tanto su parcela como los derechos que tiene sobre los bienes de uso común y su solar urbano a cualquier persona.

La única restricción que tiene en comparación de la propiedad privada es que el ejidatario no puede vender su parcela a cualquier sujeto, estas transacción sólo pueden hacerse entre miembros del mismo núcleo. Como se dijo, esto tiene la intención de proteger la integridad del ejido. La otra restricción que tiene el ejidatario es que no puede comprar todas las tierras del ejido, pues se establece que su propiedad debe respetar los límites de la pequeña propiedad y no exceder 5% de la superficie total del ejido. Con relación a las tierras de uso común, la reforma protege el derecho del ejidatario a recibir una parte proporcional del esquema de explotación que acuerde la asamblea.

La reforma también protege el patrimonio del ejidatario, pues si decide ofrecer el producto de su tierra como garantía a cambio de un crédito, por ejemplo, la propiedad no puede embargarse, en caso de incumplimiento. Lo único embargable es su usufructo y la Ley Agraria establece que el usufructo únicamente es válido por un periodo equivalente al que solicitó el crédito. Lo mismo ocurre cuando el

ejidatario decide ser parte de una sociedad: lo que otorga es el usufructo de la tierra y no la propiedad. Por otra parte, la Ley protege la propiedad sobre su vivienda, pues establece que el ejidatario tiene derecho a recibir un solar urbano, se le reconoce su propiedad, pero no puede venderlo o rentarlo.

En cuanto a las decisiones que el ejidatario tome como parte de la asamblea de un núcleo, la ley también abre una gran gama de posibilidades. La asamblea, en principio, asigna la propiedad de las tierras del ejido. Una vez que esto ocurre deja de tener incidencia sobre las tierras parceladas y los solares urbanos.³⁸ La única opción para que la asamblea intervenga en el destino de las tierras parceladas ocurre cuando los ejidatarios deciden adoptar el dominio pleno, es decir, convertir al ejido en propiedad privada.

La asamblea funge, además, como una especie de sociedad que puede tomar decisiones mercantiles con relación a las tierras de uso común. Ésta puede asignar derechos individuales a algún ejidatario para que la explote, también puede rentarla y aportarla como parte del capital de una sociedad. Finalmente, puede elegir terminar con el régimen de tierras de uso común y convertirlas en parcelas y solares urbanos o, en el caso extremo, adoptar el dominio pleno de estas tierras y convertirlas en propiedad privada. Es importante señalar que, en caso de que las tierras de uso común sean selvas o bosques, la ley impide que el ejido las convierta en parcelas o solares y tampoco puede adoptar el dominio pleno. Esto responde a una intención ecológica: preservar el patrimonio natural del país.

Algunos autores han criticado la protección de la parcela y la casi libre decisión de los ejidatarios sobre las tierras de uso común. Mientras que un

³⁸En el caso de los solares urbanos, la ley permite a la asamblea, una vez que todos los ejidatarios han recibido el suyo, rentarlos. Además, la asamblea puede aportar estas tierras a municipios, por ejemplo, para el establecimiento de servicios públicos.

ejidatario únicamente puede otorgar el usufructo de la tierra como parte del capital, la asamblea sí puede otorgar la propiedad de las tierras como parte del capital de una sociedad. Sin embargo, desde el punto de vista del paradigma de liberalismo social, esto no representa ninguna contradicción. En efecto, la decisión de otorgar la propiedad como parte del capital de una sociedad no es una decisión que tome un ejidatario en lo individual, sino un conjunto de ejidatarios en asamblea; por tanto, la decisión se avala en un esquema democrático, donde la asamblea asume la responsabilidad de estas tierras.

Finalmente, el esquema salinista permite que las sociedades mercantiles puedan utilizar las tierras ejidales para destinarlas a actividades productivas, siempre y cuando respeten las restricciones con relación a la propiedad de las tierras parceladas.

Como puede apreciarse, la reforma al artículo 27 y la legislación agraria establecieron las reglas del juego para fomentar la productividad de la tierra y su inserción en una lógica de mercado. Por un lado, se establecieron claramente los derechos de propiedad de la tierra y, al mismo tiempo, se diseñaron las condiciones mínimas para que los ejidatarios pudieran tomar decisiones encaminadas a mejorar su productividad. Lo anterior se hizo cuidando en todo momento la autonomía del núcleo ejidal y protegiendo los derechos y las decisiones del ejidatario en lo particular. La otra parte de la ecuación estaba contenida en la nula participación del Estado en la toma de estas decisiones.

LA JUSTICIA SOCIAL: EL NUEVO MARCO INSTITUCIONAL

Por último, la reforma al artículo 27 cambió la estructura burocrática que encaminaría e impulsaría el desarrollo agrícola para adecuarlo al nuevo papel que el

Estado tendría dentro del paradigma. El texto anterior a la reforma ya contemplaba la obligación del Estado para asegurar la justicia agraria. En su fracción XIX señalaba:

Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades³⁹.

La reforma salinista agregó a la fracción XIX del artículo 27 un nuevo párrafo que creó dos nuevas instituciones encargadas de asegurar estas condiciones:

Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria.

De esta forma, la reforma creó dos nuevos actores gubernamentales encargados de vigilar y asegurar la impartición de justicia: la Procuraduría Agraria y los tribunales agrarios, a quienes se les otorgó autonomía constitucional. Con

³⁹Este último párrafo ya estaba contemplado en el texto anterior, pero se encontraba en la fracción VII. La reforma de 1992 lo cambió de lugar.

relación a las instancias que ya existían, la reforma salinista conservó a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) como la dependencia encargada de fomentar el desarrollo rural y a la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) como la facultada para promover y coordinar la política agraria. Así, las funciones de la primera no se modificaron, mientras que a la segunda se le quitaron atribuciones que tenían que ver con el proceso de reparto y, además, era la encargada de coordinar los trabajos de la nueva Procuraduría Agraria y del Registro Agrario Nacional, quien se creó como un organismo desconcentrado. En la siguiente figura se muestran el organigrama del nuevo marco institucional.

FIGURA 1

NUEVO MARCO INSTITUCIONAL



Como en el esquema institucional del paradigma revolucionario, la reforma salinista separó las funciones del Estado en agrícolas y agrarias. Por un lado, la SARH estaría encargada del fomento agropecuario y, por otro, la SRA se encargaría de coordinar la política agraria. A diferencia del paradigma revolucionario, la reforma al artículo 27 separó la función de procuración de justicia que,

anteriormente, estaba en el Ejecutivo, y creó tribunales autónomos encargados de asegurar el respeto a los nuevos derechos que se otorgaron a los campesinos.

De acuerdo con la naturaleza de las funciones de estas instituciones, puede decirse que la reforma salinista ubicó cinco áreas donde se justificaba la intervención del Estado: fomento agropecuario, política agraria, vigilancia y asesoría de derechos agrarios, registro de derechos de propiedad y procuración de justicia.

Con relación a las instituciones que ya existían, las funciones de la SARH no sufrieron importantes modificaciones; la reforma, únicamente, subrayó su obligación con relación al desarrollo rural, aunque ahora era claro que sus funciones también beneficiarían a los ejidatarios en lo individual. Esta Secretaría debía establecer esquemas para canalizar recursos de inversión y créditos al campo; debía propiciar el establecimiento de asociaciones agrícolas, promover la investigación científica y técnica, y capacitar a los productores rurales. Finalmente, se establecía que estas acciones debían promover el desarrollo sustentable del sector. Cabe señalar que estas funciones no se atribuyeron específicamente a esta dependencia, sino a todas aquellas “dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal”, como se muestra en el Cuadro 11.

**CUADRO 11
FOMENTO AGROPECUARIO**

FUNCIÓN	DEPENDENCIA O ENTIDAD	ATRIBUCIONES ESPECÍFICAS
Fomento agropecuario	Dependencias y entidades competentes de la APF	<p>Cuidar y conservar los recursos naturales</p> <p>Canalizar recursos de inversión y crediticios que permitan la capitalización del campo</p> <p>Fomentar la conjunción de predios y parcelas en unidades productivas</p> <p>Propiciar todo tipo de asociaciones con fines productivos entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios</p> <p>Promover la investigación científica y técnica</p> <p>Apoyar la capacitación, organización y asociación de los productores para incrementar la productividad y mejorar la producción, la transformación y comercialización</p> <p>Aseorar a los trabajadores rurales</p>

Fuente: elaboración propia con base en la Ley Agraria.

Esta situación evidencia la intención política de la reforma salinista. Como se señaló en el capítulo anterior, la reforma integral de agro no se refería, únicamente, a las modificaciones constitucionales. El propósito de la modernización agropecuaria —por lo menos en el discurso— incluían una reorientación de las políticas públicas hacia un desarrollo rural integral y una canalización selectiva de recursos hacia sectores con bajos ingresos o con desventajas estructurales. En este esquema, impulsar la definición de los derechos de propiedad en el campo no era un fin en si mismo, sino un instrumento para brindar mayor certidumbre al desarrollo agropecuario, incrementar la productividad, fomentar la inversión y mejorar el nivel de vida de los habitantes del medio rural.⁴⁰

⁴⁰Guillermo Zepeda, *La transformación agraria. Los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional*, México, Porrúa-CIDAC, 2000, p. 279.

Si bien el gobierno salinista creó, en 1994, el Programa de Apoyos al Campo (PROCAMPO)⁴¹ que pretendía capitalizar al agro mediante apoyos diferenciados; la reforma constitucional no otorgó atribuciones específicas a la SARH. Dadas las desventajas estructurales del sector agropecuario en México, una reforma congruente con los objetivos planteados, por ejemplo, debió darle a esta dependencia nuevas funciones que incorporaran responsabilidades específicas para desarrollar esquemas de inversión, créditos e infraestructura para incentivar la inversión al campo.

En cuanto a las funciones de la Secretaría de la Reforma Agraria, al decretar el fin del reparto agrario, la reforma salinista le restó funciones importantes, pues muchas de las áreas responsables de atender procesos dotatorios o restitutorios no tenían ya razón de ser. Sin embargo, esta dependencia no fue eliminada del organigrama de la Administración Pública Federal, pues en ella quedaron encargadas otras tareas. En el corto plazo, esta dependencia debía concluir el rezago agrario. Al momento de la reforma, existían expedientes en trámite sobre solicitudes de reparto de tierras. Por tal razón, el artículo cuarto transitorio de la reforma establecía que

⁴¹Durante décadas el mecanismo de apoyo fueron los precios de garantía, es decir, un precio mínimo que el gobierno a través de CONASUPO se comprometía a pagar por toda la producción que comprara. Los precios de garantía se revisaban periódicamente para ajustarlos a las condiciones cíclicas y a las internacionales. Este mecanismo era pernicioso, pues a mayor precio, mayores ganancias para el productor. Así, el precio de garantía beneficiaba a los productores con mayores rendimientos y desincentivaba a quienes tenían rendimientos menores. Para sustituir este mecanismo surgió PROCAMPO, que se planteó tres objetivos: apoyar el ingreso de los productores sin distorsiones en los precios; propiciar la capitalización de los campesinos y favorecer la conversión productiva. Así, el programa otorgaba apoyos directos al campesino que consistían en pagos por hectárea: PROCAMPO le aseguraba al productor un ingreso monetario, independientemente de cuánto producía o de si consumía toda su producción o parte de ella (Carlos Salinas de Gortari, *México. Un paso difícil...*, op. cit., pp. 709-710).

La Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las comisiones agrarias mixtas y las demás autoridades competentes, continuarán desahogando los asuntos que se encuentren actualmente en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas; creación de nuevos centros de población, y restitución y titulación de bienes comunales, de conformidad con las disposiciones legales que reglamente dichas cuestiones y que estén vigentes al momento de entrar en vigor el presente Decreto.

Los expedientes de los asuntos arriba mencionados, sobre los cuales no se haya dictado resolución definitiva al momento de entrar en funciones los tribunales agrarios, se pondrán en estado de resolución y se turnarán a éstos para que resuelvan en definitiva, de conformidad con las disposiciones legales a que se refiere el párrafo anterior.

Los demás asuntos de naturaleza agraria que se encuentren en trámite o se presenten a partir de la entrada en vigor de este Decreto, y que conforme a la ley que se expida deban pasar a ser de la competencia de los tribunales agrarios, se turnará a éstos una vez que entren en funciones para que resuelvan en definitiva.

Con relación a sus funciones sustantivas, a la Secretaría de la Reforma Agraria se le otorgaron facultades tendientes a coordinar las acciones de política agraria que incluían el fraccionamiento y enajenación de excedente de parcelas ejidales, realizar expropiaciones de bienes comunales y ejidales y catalogar y enajenar los terrenos baldíos y nacionales. Finalmente, debía coordinar las actividades de la nueva Procuraduría Agraria y, mediante el Registro Agrario Nacional, regularizar y ordenar la propiedad rural. Esta atribuciones se muestran en el Cuadro 12.

**CUADRO 12
POLÍTICA AGRARIA**

FUNCIÓN	DEPENDENCIA O ENTIDAD	ATRIBUCIONES ESPECÍFICAS
Política agraria	Secretaría de la Reforma Agraria	Coordinar y programar la política agraria Concertación con organizaciones campesinas Concluir rezago agrario Fraccionar y enajenar excedentes de parcelas ejidales Realizar expropiaciones de bienes comunales y ejidales Fraccionar y enajenar excedentes de sociedades mercantiles Enajenar terrenos baldíos y nacionales Regularizar y ordenar la propiedad social

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Agraria y Reglamento Interior de la SRA.

Una de las atribuciones más importantes de esta dependencia —y quizá esa sea la razón de que se mantuviera viva en el organigrama de la Administración Pública Federal— fue la concertación con organizaciones campesinas. Es decir, la SRA debía mantener actualizado un registro de las organizaciones campesinas y servir como ventanilla de comunicación entre éstas y el Poder Ejecutivo Federal. Esta decisión es, sin duda, contradictoria con el espíritu del liberalismo social, pues estas atribuciones fomentan un esquema paternalista. Al establecer que la SRA sería la ventanilla única, la reforma constitucional siguió impidiendo la construcción de canales democráticos de comunicación entre el Estado y la organización campesina.

Finalmente, la Ley Agraria dio al Registro Agrario Nacional cierta autonomía con el propósito de mantener actualizado el registro de las tierras comunales y ejidales. Sus funciones se pensaron como las de un registro público de la propiedad agraria. En este registro se inscriben y documentan las modificaciones que sufran

las tierras ejidales y comunales, así como los derechos que cada ejidatario y comunero tiene sobre estas tierras y, finalmente, el Registro Agrario Nacional también es responsable de mantener el registro de la composición y las acciones de las sociedades rurales.

En cuanto a las nuevas instituciones, la reforma creó un órgano que defendiera y vigilara el ejercicio de los derechos agrarios de campesinos y ejidatarios: la Procuraduría Agraria (PA). En este sentido, la PA está facultada para servir de intermediario en conflictos con el propósito de evitar que los asuntos lleguen a los tribunales y, cuando esto ocurre —cuando los asuntos se dirimen ante los tribunales agrarios— la PA debe representar a los sujetos campesinos, ejidatarios y comuneros. Con relación a la vigilancia de los derechos campesinos, la PA puede emitir recomendaciones sobre violaciones a los derechos de los campesinos, ejidatarios y comuneros, aunque estas recomendaciones no son obligatorias; también puede denunciar ante el Ministerio Público las violaciones a la Ley en que incurran los servidores públicos; así como denunciar el acaparamiento de tierras. Finalmente, a la PA se le asignaron tareas de promoción y fortalecimiento de los derechos agrarios. En el esquema anterior a la reforma salinista, las funciones de procuración de justicia se encontraban en la Secretaría de la Reforma Agraria, mediante la Dirección General de Procuración Social Agraria que atendía las quejas de los campesinos con respecto a los procesos de dotación y restitución. En el siguiente cuadro se muestran las atribuciones de la PA.

**CUADRO 13
VIGILANCIA Y ASESORÍA**

FUNCIÓN	DEPENDENCIA O ENTIDAD	ATRIBUCIONES ESPECÍFICAS
Vigilancia y asesoría	Procuraduría Agraria	<p>Defender los derechos de los ejidatarios o comuneros</p> <p>Representar a los campesinos y ejidatarios en asuntos y ante autoridades agrarias</p> <p>Asesorar sobre las consultas jurídicas a campesinos y ejidatarios en sus relaciones con terceros que tengan que ver con la aplicación de la ley</p> <p>Promover y procurar la conciliación de intereses en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria</p> <p>Prevenir y denunciar ante la autoridad competente, violación a las leyes agrarias</p> <p>Ejercer funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de campesinos y ejidatarios</p> <p>Investigar y denunciar los casos en que se presuma acaparamiento de tierras</p> <p>Asesorar y representar en sus trámites a los campesinos para obtener la regularización y titulación de sus derechos</p> <p>Estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo</p> <p>Dictaminar si existen condiciones para la permanencia del régimen ejidal</p> <p>Estar presente en las asambleas que tengan por objeto distribuir derechos al interior de los ejidos, determinar el régimen de explotación de las áreas de uso común y adoptar el dominio pleno</p> <p>Pronunciarse sobre el proyecto de desarrollo y de escritura social cuando la asamblea decida transmitir el dominio de las tierras de uso común a sociedades mercantiles</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Agraria y Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

Aunque el artículo 134 de la Ley Agraria creó a la PA como “un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios”, esta organización dependía directamente de la Secretaría de la Reforma Agraria, lo cual hacía que sus decisiones estuvieran subordinados a esta instancia. Además, se establecía que sería el presidente quien designaría al Procurador Agrario, lo cual también afectaba la supuesta autonomía que le concedía la ley. La naturaleza jurídica de la PA también iba en contra del espíritu del liberalismo social, pues el alcance de sus funciones de vigilancia y asesoría

quedarían supeditadas a las decisiones del Poder Ejecutivo Federal, lo cual, en algún sentido, también fomentaba el esquema paternalista que, en el discurso, la reforma constitucional pretendía eliminar.

Las funciones de la PA para promover el ejercicio de los derechos campesinos, hicieron que esta entidad fuera la responsable de llevar a cabo el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), que pretendía regularizar los derechos de propiedad al interior de los ejidos.⁴² En la práctica, esto se convirtió en una herramienta eficaz para asegurar la presencia estatal al interior de los ejidos y comunidades, pues la PA debía convocar a la asamblea para presentarle el programa, explicar las diferentes etapas que se debían seguir para que el ejido pudiera certificar sus tierras y coordinar las acciones de la asamblea, del INEGI y del RAN para otorgar certificados de propiedad al interior de los ejidos.⁴³ En este sentido, las funciones de la PA resultaron contradictorias: por un lado, estaba facultada para impulsar la certificación de derechos al interior de los ejidos y, por el otro, también tenía facultades para representar a los campesinos en cualquier asunto relacionado con los límites y controversias sobre los derechos

⁴²PROCEDE tiene como propósito “dar certeza jurídica y seguridad colectiva e individual a los sujetos de derechos agrario,” mediante entrega de documentos en los cuales se plasman de manera transparente lo que pertenece a cada uno de los individuos al interior de un ejido. Así, el Programa era la herramienta para regularizar la tenencia de las tierras ejidales certificando los derechos agrarios de los sujetos que, durante el periodo de dotación o restitución de tierras, fueron beneficiados; esto se realizaba con base en la documentación que amparara la propiedad del núcleo y que, en su momento, fue entregada por la autoridad agraria respectiva —la Secretaría de la Reforma Agraria (Procuraduría Agraria, *PROCEDE. Manual de Procedimientos*, México, Procuraduría Agraria, 1996, pp. 3-4).

⁴³El esquema que sigue el Programa para certificar los derechos ejidales se realiza en 10 etapas que inician con la promoción por parte de la PA del Programa. En reuniones posteriores, esta entidad se reúne con la asamblea para definir los derechos de propiedad de los tres tipos de tierras ejidales, para acreditar la propiedad de los ejidatarios, para realizar la medición del área del ejido, de las parcelas, de los solares y de las tierras de uso común. En estas actividades también participan el INEGI y el RAN. Finalmente, el Programa concluye cuando el RAN entrega los certificados que acreditan la propiedad de las tierras ejidales (Arturo Nicolás Rodríguez, “Procede: conceptos básicos y un perfil sobre sus avances”, *Estudios Agrarios*, 1998, núm. 10, *passim*).

de propiedad. De esta forma, el Ejecutivo Federal volvía a ser juez y parte en la certificación de los nuevos derechos ejidales.

Finalmente, la Ley Agraria otorgó otras facultades a la PA que aseguraban una constante presencia del Estado en las decisiones de la asamblea. Como se comentó, la asamblea ejidal está facultada para tomar algunas decisiones económicas sobre las tierras ejidales. En este sentido, la reforma distinguió dos tipos de decisiones para la asamblea. Por un lado, las decisiones que puede tomar de manera autónoma —sin la necesidad de intervención estatal— y, por el otro, aquellas que necesitan estar respaldadas por la PA. En concreto, en los casos en que la asamblea tome decisiones con relación a la asignación de derechos individuales sobre las parcelas y los solares urbanos, en los que decide el esquema de explotación de las tierras de uso común, así como en aquéllos en que los ejidatarios optan por adoptar el dominio pleno, la validez de estas acciones requieren la presencia de un representante de la PA. Además, la PA tiene la obligación de pronunciarse sobre los proyectos de desarrollo y de escrituración cuando la asamblea decida transmitir el dominio de las tierras de uso común a sociedades mercantiles. Lo anterior, sugiere un reconocimiento implícito de que los campesinos no eran todavía capaces de tomar decisiones económicas relacionadas con la explotación de sus tierras.⁴⁴ Y atenta, además, contra uno de los principios del liberalismo social: el respeto a las decisiones individuales de los campesinos.

Por último, para garantizar la impartición de justicia en materia agraria se propuso establecer tribunales federales agrarios de plena jurisdicción; es decir, no estarían subordinados a ninguna instancia administrativa. Estas acciones estaban,

⁴⁴Jorge Luis Ibarra Mendivil, "Recent changes in the Mexican Constitution and their impact on the Agrarian Reform", en Laura Randall, *Reforming Mexico's Agrarian Reform*, Nueva York, M.E. Sharpe, 1996, pp. 56 y 59.

antes de la reforma, en manos del presidente y en dos órganos colegiados dependientes de la Secretaría de la Reforma Agraria: el Cuerpo Consultivo Agrario y la Comisión Agraria Mixta, quienes resolvían las inconformidades sobre derechos agrarios individuales. En el esquema anterior, el Ejecutivo Federal era juez y parte pues, por un lado, otorgaba tierras y, por la otra, resolvía sobre cualquier controversia relacionada con ese reparto.

Por esta razón, la reforma dotó a los tribunales agrarios con autonomía constitucional para resolver los asuntos relativos a la tenencia en ejidos y comunidades, las controversias entre ellos y las referentes a sus límites. Los tribunales agrarios se dividen en dos instancias: el Tribunal Superior Agrario y los tribunales unitarios agrarios que dependen jerárquicamente del primero. El Tribunal Superior Agrario está formado por cinco magistrados designados por la Cámara de Senadores y propuestos por el Presidente de la República. Los tribunales unitarios están a cargo de un magistrado cuya designación es igual a la de los magistrados miembros del Tribunal Superior Agrario.

Los tribunales unitarios agrarios se distribuyen en todo el territorio nacional y son la primera instancia de resolución sobre cuestiones que tienen que ver con límites de terrenos entre dos o más ejidos y también al interior de éstos. Y también tiene atribuciones para resolver controversias sobre contratos de asociación y aprovechamiento de tierras ejidales. En pocas palabras, los tribunales unitarios agrarios son la primera instancia competente para asegurar que los derechos de los ejidatarios en lo individual, que la reforma constitucional reconoció, se respeten. El Tribunal Superior Agrario es la instancia de revisión de cualquier asunto que hayan resuelto los tribunales unitarios y tiene facultades para establecer jurisprudencia

sobre los asuntos que resuelva. Estas atribuciones se muestran en el siguiente cuadro.

**CUADRO 14
PROCURACIÓN DE JUSTICIA**

FUNCIÓN	DEPENDENCIA O ENTIDAD	ATRIBUCIONES ESPECÍFICAS
Procuración de justicia	Tribunales Unitarios Agrarios	<p>Conocer de las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de éstos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones</p> <p>Conocer de juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación</p> <p>Conocer de los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales;</p> <p>Conocer de controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, posesionarios o avocindados entre sí</p> <p>Conocer de controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales;</p> <p>Conocer de las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria</p> <p>Conocer de las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales</p>
	Tribunal Superior Agrario	<p>Fijar el número y límite territorial de los distritos en que se divida el territorio de la República</p> <p>Establecer el número y sede de los tribunales unitarios que existirán en cada uno de los distritos.</p> <p>Resolver sobre las renunciaciones de los magistrados y concederles licencias</p> <p>Nombrar los secretarios, actuarios y peritos de los tribunales agrarios y resolver todas las cuestiones que se relacionen con dichos nombramientos</p> <p>Conocer de las denuncias o quejas que se presenten en contra de los miembros de los tribunales agrarios y determinar las sanciones administrativas que deban aplicarse</p> <p>Conocer del recurso de revisión en contra de sentencias dictadas por los tribunales unitarios</p> <p>Conocer de conflictos de competencia entre los tribunales unitarios</p> <p>Establecer jurisprudencia</p> <p>Determinar los juicios agrarios que por sus características especiales ameriten su resolución</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Agraria y Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios.

La creación de los tribunales agrarios es la única reforma al marco institucional que es congruente con el espíritu del liberalismo social, pues la

autonomía constitucional otorgada a los tribunales asegura su imparcialidad en la resolución de conflictos y garantiza la justicia social.

La reforma constitucional pretendió adecuar el marco institucional al espíritu del liberalismo social, pues definió las áreas de intervención del Estado en el desarrollo económico del campo. Por un lado, el Estado estaría encargado de fomentar esquemas productivos, de crédito y capacitación para los productores rurales. Por otro lado, a través de la SRA, sería responsable de poner fin al rezago agrario y, en adelante, tendría facultades para orientar a los campesinos en el ejercicio de sus nuevos derechos, así como llevar un registro de la propiedad rural que avalara la certeza jurídica sobre los derechos de propiedad. Finalmente, se crearon tribunales con autonomía para resolver controversias relacionadas con el ejercicio de estos derechos.

No obstante, la reforma del marco constitucional fue contradictoria con el espíritu del liberalismo social, pues otorgó al Estado funciones que no únicamente pretendieron asegurar la justicia social, sino que aseguraron su presencia en muchas de las decisiones de la asamblea. De esta forma, se violaba, desde el principio, la supuesta autonomía otorgada a los órganos al interior del ejido y el respeto a las libertades de los individuos y comunidades.

Este hecho sugiere que la intención de la reforma constitucional respondió más a un criterio político que económico. Del lado político, la reforma pretendió liberar al Estado de su obligación de dotar tierras —objetivo que logró. Del lado de la eficiencia económica, es evidente que el esquema constitucional puso énfasis en el establecimiento de los derechos de propiedad y la asociación entre sujetos agrarios como únicos requisitos para incentivar la productividad del campo. En este sentido, la reforma al artículo 27 fue muy tímida y no cumplió con los objetivos de la

“reforma de la Revolución” que el presidente enarboló durante la primera mitad de su sexenio, pues no promovió una política agrícola que le diera al Estado obligaciones para fomentar el desarrollo económico de aquéllos sectores campesinos menos favorecidos.

Por otra parte, el diseño institucional hacía evidente la intención del Estado de seguir manteniendo esquemas paternalistas en las decisiones económicas de los ejidos. Sin duda, la intervención estatal en estas decisiones pretendía encaminar y asegurar que la reforma cumpliera con sus objetivos: la PA, como responsable de llevar a la práctica el Programa de Certificación de Derechos Ejidales, se convertía en una herramienta para acelerar este proceso y permitía al Ejecutivo Federal determinar su rumbo.

... Y NOS VOLVIERON A DAR LA TIERRA

La reforma salinista al artículo 27 modificó de raíz la concepción que, hasta ese momento, se tenía de la política agraria y agrícola. Con base en una modificación legal, nuevamente, se definió el papel del Estado en el desarrollo económico del país y se creó al sujeto de las políticas públicas. El ejidatario y no el ejido sería, en adelante, el beneficiario de los mecanismos para reactivar la inversión en el agro. El discurso enfatizó la idea de que los cambios no afectarían los logros de justicia social heredados de la lucha revolucionaria: “regresar al origen” fue la estrategia que el presidente utilizó para legitimar las acciones que, sin duda, modificaron desde muy diversas perspectivas la relación del Estado con la sociedad rural y que había

representado, durante más de cincuenta años, el soporte de la estabilidad política del país.

En el espíritu del liberalismo social, el nuevo paradigma quedó claro: uno de los más graves problemas del campo eran el paternalismo y los esquemas inamovibles que limitaban el progreso material de los campesinos, que coartaban su libertad y que les impedían “llegar a la mayoría de edad.” La solución propuesta pretendía, por tanto, diseñar e implementar una política que consolidara la obra resultante del reparto, que ofreciera al campesino los incentivos necesarios para aprovechar su tierra y que abriera alternativas productivas que elevaran su nivel de vida.

De esta manera, la ley reconocía la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales para proteger su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para las actividades productivas. Este cambio tenía una idea de fondo que rompía con la concepción que, desde el gobierno, se tenía del campesino: “la reforma propuesta profundiza la individualización del derecho y reafirma la concepción moral de la justicia dentro de una práctica comunitaria: las cosas son justas y verdaderas en tanto correspondan a la escala de valores personales que no soslayan en el estado de derecho”.⁴⁵

Esta nueva concepción adquiriría gran importancia en los años posteriores a la reforma. El cambio de paradigma se concretaba en un aspecto muy específico de las políticas hacia el agro: su sujeto. El objetivo de la política en conjunto era *hacer justicia*, repartiendo la tierra entre los sujetos que la solicitaban. Sin embargo, como se dijo, en el paradigma revolucionario *el sujeto* de la política era un ente colectivo: el pueblo, la comunidad, el ejido. Esta necesidad de subrayar el carácter colectivo

del sujeto, favorecía el paternalismo y el control corporativo en el campo, lo cual servía a un régimen cuya estabilidad descansaba fundamentalmente en un arreglo corporativista: se dotaba al ejido y no al ejidatario; se organizaba al ejido y no al ejidatario; la Confederación Nacional Campesina representaba al ejido y no al ejidatario.

La reforma salinista, al contrario, puso énfasis en el *individuo* como sujeto de política: la ley daba libertad a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan y regulaba el ejercicio de los derechos comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Dentro de esta categoría, se incluyeron todas las decisiones que el ejidatario podía tomar: asociación, renta y venta de sus tierras. Y, además, se abrió una nueva posibilidad: el núcleo ejidal podía adoptar dominio pleno y cambiar su régimen de propiedad. Es decir, podía dejar de ser ejido y convertirse en propiedad privada, si así lo deseaba.

Dentro de este esquema, lo importante era que la transformación de la propiedad ejidal no se diera por decisión gubernamental, sino por una determinación propia del ejidatario o de sus compañeros en asamblea. Así, el planteamiento era completamente individualista y las reglas del juego se basarían en el respeto a esa libertad individual, lo cual iba en absoluta concordancia con un nuevo proyecto económico y político que ponía el énfasis en el individuo:

Desde la presidencia [...] se llevó a cabo una redefinición de las relaciones entre el Estado y los miembros de los ejidos, pues dentro del espíritu del liberalismo social había que devolverles la conducción de sus comunidades y respetar sus formas de propiedad y organización [...] Se buscó que las acciones directas de los ejidatarios convirtieran su propiedad en un medio de apoyo a la producción y a la vida

⁴⁵Herminio Baltazar Cisneros, "La reforma rural", *Estudios Agrarios*, México, Procuraduría Agraria, núm. 15, p. 195.

comunitaria, para que el ejido dejara de ser un instrumento corporativo de control político. Ésta fue otra de las reformas que afectaron a la *nomenclatura*.⁴⁶

Con respecto a esta argumentación se debe tomar cierta cautela, pues las reformas no implicaban un completo deslinde de las responsabilidades estatales hacia las cuestiones agrarias; por el contrario, se creaba todo un complejo sistema organizacional que pretendía desarrollar relaciones de coordinación entre el Estado y diversos actores. Sin embargo, los cambios institucionales no terminaron con el esquema paternalista, pues el Estado asumió todavía obligaciones que aseguraban su presencia en una arena que, en el espíritu, pertenecía a los campesinos. Esto evidencia una intención política: el Estado seguía erigiéndose como la ventanilla para canalizar las demandas de los campesinos organizados y mantuvo una presencia estatal que aseguraría, en el largo plazo, la continuidad del esquema modernizador.

Por otro lado, la ausencia de una política agrícola integral que promoviera el desarrollo económico mediante el establecimiento de estrategias que combatieran problemas estructurales del sector —tales como infraestructura hidráulica, insumos, canales de comunicación y comercialización de los productos agropecuarios y apoyos crediticios— subraya la intención política de la reforma salinista.

⁴⁶Carlos Salinas de Gortari, *México. Un paso difícil...*, *op. cit.*, p. 675 (cursivas en el original).

CONCLUSIONES

La reforma constitucional al artículo 27 de 1992 pretendió adecuar los marcos de referencia que, hasta ese momento, habían forjado el concepto de la cuestión agraria en el país y que habían servido para definir durante el periodo posrevolucionario las políticas que los diferentes gobiernos diseñaron para atender los problemas del campo.

Como se señaló, estos marcos de referencia surgieron durante la última mitad del siglo XIX y los primeros años del siglo XX. El paradigma que encuadró estas ideas estaba basado en dos concepciones diferentes de lo que debía ser el progreso económico del país. Ambas lógicas, sin embargo, dieron un énfasis importante al papel que el Estado debía desempeñar.

La primera lógica era económica y estaba contenida en las reformas liberales del siglo XIX; estas reformas pretendían llevar a cabo una transformación del país que le permitiera insertarse en un esquema de libre mercado para convertir a México en una nación próspera. Esta idea estaba basada en el reconocimiento a las libertades del individuo. El papel del Estado, desde este punto de vista, se limitaba a respetar esas libertades y a establecer mecanismos institucionales justos que permitieran su desarrollo.

Por este motivo, la Constitución de 1857 defendió esos derechos y pretendió terminar con los privilegios de los grupos que se habían beneficiado con la colonia y la lucha independentista de 1810: la Iglesia y las comunidades. Desde el punto de vista liberal, estas instituciones frenaban el progreso del país e impedían el ejercicio de las libertades de los ciudadanos. José María Luis Mora resumió impecablemente

esta idea: la relación entre el Estado y la Iglesia “supone al poder civil investido de funciones eclesiásticas y al poder eclesiástico de funciones civiles y ya es tiempo de hacer que desaparezca esta mezcla monstruosa, origen de tantas contiendas”.¹ Con esta idea, la Ley Lerdo, promulgada en 1856, pretendía desamortizar los bienes de la Iglesia y liberar las tierras del país para insertarlas en el comercio. Esta medida fue la base para la redacción del artículo 27 de la Constitución de 1857, sin embargo, despojó a los pueblos y comunidades de la propiedad de sus tierras, lo cual derivó en inestabilidad social. Wistano Luis Orozco señaló, en 1895, que el progreso del país no podría realizarse mientras la tierra estuviera en pocas manos: “mientras el país se encuentre sumido en el feudalismo rural, el atraso continuará irremediablemente”.² Por su parte, Andrés Molina Enríquez coincidía con Orozco y apuntaba que la estabilidad política únicamente se lograría si se regularizaba el grave problema de acumulación de tierras; en este sentido, la intervención del Estado era indispensable, pues se requería reformar desde la raíz, la concepción que se tenía sobre la propiedad.³

La Revolución de 1910 fue, así, una lucha eminentemente agraria; la adhesión de los campesinos a este movimiento político se explica por la necesidad de que el movimiento armado “les hiciera justicia” y les regresara la propiedad de su tierra. A partir de este momento, la cuestión agraria se convirtió en un problema que requería soluciones drásticas. De esta forma, surgió la segunda lógica del paradigma revolucionario: la necesidad política de lograr la pacificación del país, mediante el reparto agrario.

¹José María Luis Mora, *El Indicador*, 15 de enero de 1834, en *Obras completas*, México, Secretaría de Educación Pública-Instituto Mora, 1987, p. 230.

²Wistano Luis Orozco, *Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos*, México, El tiempo, 1895.

³Andrés Molina Enríquez, *Los grandes problemas nacionales*, México, 1909, ed. de Era, 1979.

El artículo 27 de la Constitución de 1917 aprehendió ambas lógicas y estableció un sistema que permitió su convivencia. Todo esto se desarrolló dentro de una visión donde el Estado era el único actor capaz de hacer que ambas lógicas coexistieran, por tanto, la Constitución otorgó al Ejecutivo Federal amplias facultades para diseñar las políticas y los instrumentos que permitieran el logro de estos objetivos. Hasta 1962, este paradigma había resultado, por demás, útil: el país había registrado un crecimiento del producto agrícola que permitió la autosuficiencia alimentaria y los mecanismos de intermediación social aseguraron la estabilidad política del régimen. Sin embargo, a partir de 1962, este equilibrio se rompió y las administraciones presidenciales trataron, sin demasiado éxito, de revertir este esquema.

El proyecto modernizador de Carlos Salinas de Gortari pretendió lograr este cambio. Detrás de la reforma constitucional al artículo 27 se encontraba la intención de modificar la concepción que se tenía del campo y del papel que el Estado debía desempeñar para lograr su desarrollo. El nuevo paradigma tenía, como base, la idea de progreso: había que establecer los mecanismos institucionales que permitieran insertar al sector en un contexto internacional con una marcada competencia económica. En este sentido, el espíritu del proyecto era muy parecido a la idea liberal del siglo XIX. No obstante, el presidente sabía que un cambio de esa magnitud no podría hacerse sin respetar el espíritu social del artículo 27 de la Constitución de 1917.

De esta forma, el nuevo paradigma construyó un Estado *ad hoc*, un Estado liberal-social que fuera capaz de promover el desarrollo económico pero que, al mismo tiempo, protegiera la justicia social resultado de la lucha armada. Este nuevo Estado debía dejar los esquemas paternalistas y servir, únicamente, de árbitro entre

las esferas pública, privada y social. El nuevo paradigma pretendía consolidar un Estado de derecho que, por esa razón, buscara la justicia social. Para lograrlo, se definieron claramente los límites del ámbito privado y se ubica aquéllas esferas de acción donde la intervención del Estado era necesaria: garantizar que las leyes se cumplieran y asegurar las condiciones para que, tanto en el ámbito privado como en el social, los individuos tomaran decisiones que contribuyeran al bienestar social y al desarrollo del país.

Para lograrlo, el paradigma debía cambiar al sujeto de las políticas hacia el campo: el desarrollo no podía estar basado —como en el paradigma revolucionario— en un actor colectivo —el ejido o la comunidad—, pues este esquema fomentaba la existencia de un Estado cuya legitimidad estaba basada en prebendas políticas. El paradigma de liberalismo social, al contrario, puso énfasis en el individuo como el sujeto de sus políticas: la reforma reconoció el derecho de los campesinos para ser propietarios de su tierra. Al igual que las reformas liberales del siglo XIX, el nuevo paradigma asumió que el desarrollo del país sólo se lograría mediante el establecimiento de las condiciones que permitieran desarrollar las capacidades de los individuos como agentes económicos.

No obstante, el Estado debía hacer estas modificaciones cuidando en todo momento la participación de aquellos actores que, al amparo del Estado protector, no habían sido capaces de desarrollarse. Por esta razón, recuperó de la lucha revolucionaria la necesidad de proteger a los campesinos: había que respetar la propiedad de su tierra, para que fueran ellos —y no el Estado— quienes decidieran las condiciones que más les convinieran.

La genialidad de la ecuación radica en eso: aunque desde la Constitución quedaba plasmado el espíritu liberal del nuevo proyecto, la decisión final no

correspondía al Estado, sino a la iniciativa individual. El Estado era responsable de dar certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra; establecer las condiciones necesarias para que los campesinos aprovecharan su tierra de acuerdo con las reglas de una lógica mercantil y; creó nuevas instituciones autónomas que garantizarían el respeto de esos nuevos derechos en un esquema de justicia social. Sin embargo, la reforma abría la posibilidad de que los campesinos optaran por no ingresar en este esquema. Eran ellos —o sus compañeros en asamblea— quienes decidían certificar sus derechos de propiedad sobre la tierra; eran ellos quienes decidían si rentaban, vendían u ofrecían sus tierras en garantía. Eran ellos quienes, finalmente, decidían el momento en que sus tierras podían cambiar de régimen y convertirse en propiedad privada. Esta es una de las razones de que la reforma salinista se llevara a cabo de una manera rápida y sin demasiadas resistencias.

La otra parte del éxito radica en la labor de cabildeo con diferentes actores. El presidente elaboró una estrategia efectiva que logró convencer a los defensores del paradigma revolucionario para inscribirse en una nueva empresa. Salinas asumió que para implantar este nuevo paradigma era necesario impulsar una reforma integral; para ello, había que cooptar a la burocracia y al movimiento campesino; convencerlos de la necesidad de cambiar el *status quo* y lograr que estos actores se sintieran los principales promotores del cambio.

Así, el proyecto salinista reformó el paradigma revolucionario. Ahora el Estado ya no estaba obligado a repartir más tierra, pero sí se impuso nuevas obligaciones: respetar el resultado del reparto agrario mediante el establecimiento de los derechos de propiedad; establecer un marco institucional para que los individuos pudieran decidir la mejor forma de hacer esas tierras productivas; asegurar que el ejercicio de los nuevos derechos que la Constitución reconocía

estuvieran amparados en reglas claras y justas y; ofrecer apoyo institucional para facilitar el ejercicio de estos derechos y para protegerlos.

En este sentido, la reforma agraria salinista era un paso necesario para dar congruencia a un proyecto de nación que, en el discurso, redefinía el papel del Estado y que ponía énfasis en el individuo. Desde el punto de vista pragmático, además, la reforma concluyó un proceso que, desde la década de 1960, se antojaba insostenible: repartir tierras. Sin embargo, la reforma del marco constitucional fue contradictoria con el espíritu del liberal-social del proyecto, pues otorgó al Estado funciones que no únicamente pretendieron asegurar la justicia social, sino que aseguraron su presencia en muchas de las decisiones de los ejidos y comunidades. De esta forma, se violó, desde el principio, el respeto a las libertades de los individuos y comunidades que el nuevo paradigma pretendía fortalecer.

La respuesta a la pregunta incómoda sobre si la reforma agraria salinista cumplió con su objetivo económico y permitió canalizar recursos que aumentarían la productividad de las actividades agropecuarias escapa al alcance de este trabajo. No obstante, sí se puede decir que, por lo menos en el diseño, la reforma constitucional fue tímida. El esquema partió de un supuesto ingenuo: la reforma asumió que la magra productividad del campo mexicano se explicaba, únicamente, por la falta de seguridad jurídica en la definición de los derechos de propiedad. De acuerdo con este argumento, el Estado debía, entonces, establecer mecanismos que dotaran a la propiedad de certeza jurídica. Lo demás, vendría solo.

En el discurso, la reforma no fue capaz de admitir que la baja productividad de las actividades agropecuarias tenía que ver también con problemas estructurales del sector que lo hacían poco atractivo para la inversión. Si bien el establecimiento de los derechos de propiedad era una condición necesaria para hacerlo competitivo,

no era suficiente. La reforma constitucional no le dio al Estado las herramientas para diseñar políticas públicas que revirtieran estos problemas estructurales. Institucionalmente, a la dependencia encargada de fomentar el desarrollo agropecuario —la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos— no se le dieron nuevas atribuciones que permitieran desarrollar esquemas en infraestructura —obras de irrigación, insumos, canales de comercialización y esquemas crediticios.

Esto evidencia que el propósito de la reforma salinista no fue económico, sino político. Se trataba de reconocer que el Estado posrevolucionario había cumplido con su objetivo: repartió tierra, durante casi nueve décadas, a los campesinos que la solicitaron. Ante las nuevas tendencias internacionales, era momento de quitar la pausa, “regresar al origen” y consolidar un Estado liberal que asumiera que sus ciudadanos eran libres e iguales y, por tanto, capaces de promover el desarrollo económico y social del país, mediante el ejercicio de sus libertades.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis F., "El liberalismo social del Presidente Salinas de Gortari: una interpretación", México, PRI, 1993 (Cuadernos de liberalismo social, 3), pp. 77-115.
- _____, "Reformas y retos de la administración pública mexicana, (1988-1994)", *Foro Internacional*, 143-144(1996), pp. 188-224.
- Alvarado, Arturo, "Entre la reforma y la rebelión: el campo durante el salinismo", *Foro Internacional*, 143-144(1996), 133-157.
- Appendini, Kirsten, "Land Regularization and Conflict Resolution, the Case of Mexico", Food and Agricultural Organization, Rural Development Division Land Tenure, 2001.
- Baltazar Cisneros, Herminio, "La reforma rural", *Estudios Agrarios*, México, Procuraduría Agraria, núm. 15, pp. 173-202.
- Calva, José Luis, *La disputa por la tierra. La reforma del artículo 27 y la nueva Ley Agraria*, México, Editorial Fontamara.
- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Diario de los debates*, México, 4 de diciembre de 1991.
- _____, *Diario de los debates*, México, 7 de diciembre de 1991.
- Cárdenas, Enrique, *La política económica de México, 1950-1994*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, 1996.
- Carton de Grammont, Hubert, "El campo hacia el fin del milenio", *Nexos*, 1992, núm. 169, pp. 49-53.
- Cornelius, Wayne y D. Myhre (eds.), *The Transformation of Rural Mexico. Reforming the Ejido Sector*, La Jolla, Center for US-Mexican Studies, Universidad de California en San Diego, 1998.
- Coyote Millanes, Nilbia, *La lucha por la tierra en México persiste: un estudio sobre la conflictividad por la tenencia de la tierra y la pluralidad en el campo mexicano entre 1990 y 2002*, México, tesis, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2004.
- Crozier, Michel y Erhard Friedberg, *El actor y el sistema. Las restricciones de la*

- acción colectiva*, trad. de Alianza Editorial, México, 1990.
- Cumberland, Charles, *La Revolución Mexicana. Los años constitucionalistas*, trad. Héctor Aguilar Camín, México, FCE, 1993.
- De la Peña, Sergio y Marcel Morales Ibarra, "En los umbrales de la Segunda Guerra Mundial", en Carlota Botey y Alejandro Escárcega (coords.), *El agrarismo y la industrialización en México 1940-1950*, México, Siglo XXI-Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1989 (Historia de la cuestión agraria mexicana, 6), pp. 3-31.
- Fernández Santillán, José, "México: del liberalismo social al liberalsocialismo", México, PRI, 1993 (Cuadernos de liberalismo social, 2), pp.85-102.
- Falcón, Romana, "El surgimiento del agrarismo cardenista. Una revisión de las tesis populistas", *Historia Mexicana*, 27, 1978.
- García Ramírez, Sergio, *Justicia Agraria*, México, 1995.
- González Ramírez, Manuel, *Planes políticos y otros documentos*, México, SRA-CEHAM, 1981.
- González, Luis, *Los días del presidente Cárdenas*, México, El Colegio de México, 1981 (Historia de la Revolución Mexicana, 15).
- Gordillo, Gustavo, "Para deconstruir el Leviatán rural", en Jorge Zepeda Patterson (ed.), *Las sociedades rurales hoy*, Zamora, El Colegio de Michoacán, CONACYT, 1988, pp. 511-521.
- _____, "El Leviatán rural y la nueva sociabilidad política", en Jorge Zepeda Patterson (ed.), *Las sociedades rurales hoy*, Zamora, El Colegio de Michoacán-CONACYT, 1988, pp. 223-254.
- Guerra, Francois-Xavier, *México: Del Antiguo Régimen a la Revolución*, México, FCE, 2000, 2tms.
- Ibarra Mendivil, Jorge Luis, "Recent changes in the Mexican Constitution and their impact on the Agrarian Reform", en Laura Randall, *Reforming Mexico's Agrarian Reform*, Nueva York, M.E. Sharpe, 1996, pp.49-60.
- Knowlton, Robert, "El ejido mexicano en el siglo XIX", *Historia Económica*, 1 (1998), pp. 71-96.
- Kuhn, Thomas H., *La estructura de las revoluciones científicas*, trad. de Agustín Contín, México, Fondo de Cultura Económica, 1995 (Breviarios, 213).

- Ley Agraria**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992 y modificada el 9 de julio de 1993.
- Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992 y modificada el 9 de julio de 1993.
- Linck, Thierry**, "Tierras de uso común, regímenes de tenencia y transición agraria en México", *Estudios Agrarios*, México, Procuraduría Agraria, núm. 12, 1999, pp. 119-152.
- Lujambio, Alonso**, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1995.
- Luna Arroyo, Antonio y Luis G. Alcerreca**, *Diccionario de Derecho Agrario Mexicano*, México, Porrúa, 1982.
- Manzanilla-Schaffer, Victor**, *El drama de la tierra en México. Del siglo XVI al siglo XXI*, México, UNAM-Secretaría de la Reforma Agraria-M.A. Porrúa, 2004.
- March, James G. y Johan P. Olsen**, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, trad. de Jorge Ferreiro Santana, 1997.
- Markiewicz, Dana**, *The Mexican Revolution and the Limits of Agrarian Reform, 1915-1946*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1993.
- Merino, Mauricio**, *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*, México, El Colegio de México, 1998.
- Molina Enríquez, Andrés**, *Los grandes problemas nacionales*, México, 1909, ed. de Era, 1979.
- Mora, José María Luis**, *El Indicador*, 15 de enero de 1834, en *Obras completas*, México, Secretaría de Educación Pública-Instituto Mora, 1987.
- Núñez, María Cristina**, "Reforma ejidal y procesos locales de apropiación de la tierra en centro de Veracruz", *Estudios Agrarios*, Procuraduría Agraria, núm. 15, 2000, pp. 9-52.
- Orozco, Wistano Luis**, *Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos*, México, El tiempo, 1895.
- Partido Revolucionario Institucional**, *Confederación Nacional Campesina*, México, Coordinación Nacional de Estudios Históricos, Políticos y Sociales, 1993.
- Pérez Castañeda, Juan Carlos**, *El nuevo sistema de propiedad agraria en México*, México, Palabra en vuelo, 2002.
- Pérez Yarahúan, Gabriela**, *El artículo 27: la política pública en torno a los derechos de propiedad*, México, tesis, El Colegio de México, 1992.

Presidencia de la República, *Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994*, Unidad de la Crónica Presidencial-Fondo de Cultura Económica, 1994 [Primer año, enero 1989-diciembre 1989].

_____, *Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994*, Unidad de la Crónica Presidencial-Fondo de Cultura Económica, 1994 [Segundo año, enero 1990-diciembre 1990].

_____, *Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994*, Unidad de la Crónica Presidencial-Fondo de Cultura Económica, 1994 [Tercer año, enero 1991-diciembre 1991].

_____, *Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994*, Unidad de la Crónica Presidencial-Fondo de Cultura Económica, 1994 [Cuarto año, enero 1992-diciembre 1992].

_____, *Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994*, México, Unidad de la Crónica Presidencial-Fondo de Cultura Económica, 1994 (Quinto año, enero 1993-diciembre 1993).

_____, *Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994*, Unidad de la Crónica Presidencial-Fondo de Cultura Económica, 1994 [Sexto año, enero 1994-diciembre 1994].

Procuraduría Agraria, *PROCEDE. Manual de Procedimientos*, México, Procuraduría Agraria, 1996.

Procuraduría Agraria, *La transformación agraria. Origen, evolución, retos, testimonios*, México, 1998.

“Programa de Reformas Político-sociales de la Revolución aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria”, en Manuel González Ramírez, *Planes políticos y otros documentos*, México, SRA- CEHAM, 1981.

Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 1992 y reformado el 30 de marzo de 1993.

Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 1992 y reformado el 27 de abril de 1993.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de julio de 1995.

Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de mayo de 1992 y reformado el 12 de julio de 1993 y 13 de julio de 1994.

Robles Berlanga, Rosario, “Estructura de la producción y cultivos, 1950-1960”, en

Carlota Botey y Everardo Escárcega (coords.), *La época de oro y el principio de la agricultura mexicana 1950-1970*, México, Siglo XXI-CEHAM, 1989 (Historia de la cuestión agraria mexicana, 7), pp. 13-83.

Robles Berlanga, Roberto, "Tendencias de campo mexicano", *Estudios Agrarios*, México, Procuraduría Agraria, núm. 13, 1999, pp. 31-60.

Rodríguez, Arturo, "Procede: conceptos básicos y un perfil sobre sus avances", *Estudios Agrarios*, 1998, núm. 10, pp. 9-48.

Rousseau, Isabelle, *México: ¿una revolución silenciosa? 1970-1995 (Élites gubernamentales y proyecto de modernización)*, México, El Colegio de México, 2001.

_____, "Paradigma político", en *Léxico de la política. Concepto y categorías*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 498-503.

_____, *Modernidad con pies de barro. 1988-1994*, México, Centro de Estudios Mexicanos y Centro Americanos, 1995.

Salinas de Gortari, Carlos, "El liberalismo social, nuestro camino", discurso pronunciado el 4 de marzo de 1992.

_____, *Diez puntos para dar libertad y justicia al campo mexicano*, México, Presidencia de la República, 1991.

_____, Carlos, *Vigencia y modernización del ejido mexicano*, México, PRI-IEPES, s.f. (Discursos de Campaña, Reunión con los dirigentes de las uniones de productores ejidales, Ixtlahuaca, Estado de México, 22 de diciembre de 1987).

_____, *México. Un paso difícil a la modernidad*, Barcelona, Plaza & Janés Editores, 2000.

_____, *Por una nueva vida campesina*, México, PRI-IEPES, s.f. (Discursos de campaña, Reunión del IEPES sobre la sociedad rural, Oaxaca, Oaxaca, 30 de noviembre de 1987).

_____, "Tercer informe de gobierno", México, 1 de noviembre de 1991.

_____, "Exposición de motivos de la iniciativa de decreto que reforma el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 7 de noviembre de 1991.

_____, *El campo, reto de justicia social*, México, PRI-IEPES, s.f. (Discursos de campaña, Veracruz, Veracruz, 16 de octubre de 1987).

Silva Herzog, Jesús, "Meditaciones sobre México, ensayos y notas", *Cuadernos Americanos*, México, 1948.

- _____, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Exposición y crítica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1959.
- Solís, Leopoldo, *Evolución de la economía mexicana*, México, El Colegio Nacional, 1999.
- Téllez Kuenzeler, Luis, *La modernización del sector agropecuario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Villa, Francisco, "Ley Agraria", en Partido Revolucionario Institucional, *Planes Políticos Revolucionarios*, México, 1993.
- Vergara, Rodolfo, "El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política", estudio introductorio a James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, trad. de Jorge Ferreiro Santana, 1997, pp. 9-40.
- Warman, Arturo, *El campo mexicano en el siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- _____, "El proyecto político del zapatismo", en Friedrich Katz (comp.), *Revolución, Rebelión y Revolución*, México, Era, (La lucha rural en México del siglo XVI al siglo XX, 2).
- _____, "La reforma al artículo 27", *Estudios Agrarios*, 1996, núm. 2, pp. 9-25.
- Womack, John, *Zapata y la Revolución mexicana*, trad. de Francisco González Arámburo, México, Siglo XXI, 9a. ed., 1969.
- Yúnez-Naude, Antonio (coord.), *Los pequeños productores rurales en México: las reformas y las opciones*, México, El Colegio de México, 2000.
- Zaragoza, José Luis y Ruth Macías, *El desarrollo agrario de México y su marco jurídico*, México, Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, 1980.
- Zepeda, Guillermo, *La transformación agraria. Los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional*, México, Porrúa-CIDAC, 2000.
- Zepeda Patterson, Jorge (ed.), *Las sociedades rurales hoy*, Zamora, El Colegio de Michoacán-CONACyT, 1988.

REVISIÓN HEMEROGRÁFICA

Alemán Alemán, Ricardo, "En proyecto, legalizar la venta de tierras ejidales", *La Jornada*, México D.F., 7 de noviembre de 1991.

_____ y Evangelina Hernández, "Aprobó la Cámara baja las reformas del Artículo 27", *La Jornada*, México D.F., 8 de diciembre de 1991.

"CNC: el crédito, derecho campesino y obligación del Estado", *La Jornada*, México, 7 de noviembre de 1991.

Correa, Guillermo, "Líderes y funcionarios allanan el camino. El ejido sobrevive de nombre, pero se acerca la privatización", *Proceso*, 4 de noviembre de 1991, núm. 783.

_____, "Proyecto de Ley Agraria, de la CNC, propone 'modernizar' el campo con la reprivatización del ejido", *Proceso*, 1 de enero de 1990, núm. 687.

_____, "La contrarreforma agraria en marcha. Acción que propiciará el resurgimiento del latifundio: líderes campesinos", *Proceso*, 11 de noviembre de 1991, núm. 784.

_____ y Salvador Corro, "La reforma al artículo 27 se apega a recomendaciones del Banco Mundial", *Proceso*, 9 de diciembre de 1991, núm. 788-07.

Cuellar, Mireya, "En manifiesto a la nación, llama el PRD a defender al ejido y rechazar cambios al 27", *La Jornada*, México D.F., 11 de noviembre de 1991.

Enciso, Angélica, "El Congreso Agrario Permanente: ¿10 años no es nada?", *La Jornada del Campo* [suplemento semanal de *La Jornada*], México D.F., 28 de abril 1999.

Galarza, Gerardo, "Hace 20 años la mayoría priista insultó al PAN por proponer lo mismo que Salinas", *Proceso*, núm. 784, 11 de noviembre de 1991.

_____, "Primera discusión de la iniciativa entre diputados: la mayoría ya decidió apoyarla", *Proceso*, 11 de noviembre de 1991, núm. 784-01.

Hernández, Avelino, "Apoyan reformas al 27, 10 organismo del CAP; CIOAC y CODUC, se oponen en el Congreso", *El Financiero*, México D.F., 28 de noviembre de 1991.

- "Las cosas en el campo no pueden seguir como están: CSG", México, D.F., *Excélsior*, 2 de diciembre de 1991.**
- Llanos Samaniego, Raúl, "Aprobó el Senado las reformas al artículo 27: 50 votos a uno", *La Jornada*, México D.F., 13 de diciembre de 1991.**
- "Manifiesto campesino", México, publicado en varios diarios de circulación nacional, 2 de diciembre de 1991.**
- Martínez, Néstor, "Casi listo, el dictamen para entregarlo a la Cámara", *La Jornada*, México D.F., 1 de diciembre de 1991.**
- Moguel, Julio, "Tres líneas básicas sobre la reforma del ejido. Entrevista con Luis Meneses, dirigente de la UNORCA", *El ejido a debate*, [suplemento de *Unomásuno*], México D.F., 4 de noviembre de 1991.**
- Morita, Martín, "Muere Cervera Pacheco de paro cardíaco", *Reforma*, México D.F., 18 de agosto de 2004.**
- "Nueva Revolución si se privatiza el ejido: CCI", *Unomásuno*, México D.F., 8 de noviembre 1991.**
- "Perfil de Víctor Cervera Pacheco", *Reforma*, México D.F., 18 de agosto de 2004.**
- "¿Qué es la UNORCA?", *El ejido a debate*, [suplemento de *Unomásuno*], México D.F., 4 de noviembre de 1991.**
- "Rechaza el CAP la iniciativa para reformar el artículo 27", *La Jornada*, México D.F., 8 de noviembre de 1991.**
- Rivera Valero, Jesús, "La iniciativa de CSG sobre el ejido: vía para la autosuficiencia alimentaria: CNA", *Excélsior*, México D.F., 8 de noviembre de 1991.**
- "Se reactivará el agro, coinciden empresarios", *La Jornada*, México D.F., 8 de noviembre de 1991.**
- Sierra Valencia, Griselda, "Habrá mayor justicia y libertad para los hombres del campo: CNC", *Unomásuno*, México D.F., 8 de noviembre de 1991.**
- _____ y Joaquín Álvarez, "Los principios que Zapata enarboló, 'vigentes'", *Unomásuno*, México D.F., 2 de diciembre de 1991.**
- Ureña, José, "Elaboró el PRI estrategia de apoyo a las reformas de 27", *La Jornada*, México D.F., 1 de diciembre de 1991.**
- Venegas, Juan Manuel, "Espera AN que las reformas al 27 no se aprueben al vapor", *La Jornada*, México D.F., 9 de noviembre de 1991.**

_____, "Los panistas votarán a favor, dice el diputado Felipe Calderón", *La Jornada*, México D.F., 12 de noviembre de 1991.

Vera, Rodrigo, "Siete organizaciones agrarias demandan debate ejido por ejido; Hank y Cervera exaltan reforma", *Proceso*, 25 de noviembre 1991.