

## EN EL CAMPO; UNA REFORMA INDISPENSABLE

Una mañana de febrero de 1989, a los pocos meses de tomar posesión, me encontraba reunido con el Secretario del Despacho responsable de la reforma agraria, era difícil creer lo que me contaba. Años atrás Víctor Cervera, aquel importante colaborador había tenido que resolver una situación dramática: a solicitud expresa, varios campesinos habían recibido una dotación de tierra; al verificar sus linderos se confirmó que quienes desde el escritorio habían establecido las medidas ubicaron parte de la propiedad aguas adentro, en pleno mar. Era un caso excepcional, pero ilustraba los excesos a los que había llegado el reparto agrario en México.

La reforma agraria realizada en México durante una buena parte del siglo XX transformó de raíz la estructura de la tenencia de la tierra y creó una nueva clase social en el campo. Es sabido que en 1910, al iniciarse la Revolución mexicana, menos de dos mil familias poseían 87% de la superficie del país. Gracias a los avances de la reforma agraria hacia finales de la década de los ochenta había en la República más de cinco millones de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que controlaban el 90% del territorio. Además, México era una nación principalmente urbana: casi el 75% de la población vivía en las ciudades, de acuerdo al censo de 1990.

Sin embargo, desde mediados de los años sesenta se empezó a detectar el agotamiento del proceso de desarrollo en el campo: el ritmo de la producción agropecuaria era inferior al aumento de los habitantes, y se iniciaba la importación creciente de alimentos, en especial de maíz. Se había generado también una masiva migración, temporal y definitiva, a las ciudades medias y grandes del país ya los Estados Unidos, pues "la creciente población rural no poseía tierras de cultivo, no podría adquirirlas por la vía de la dotación ejidal y carecía de empleo e ingresos permanentes y razonables... era necesario abrir nuevas opciones productivas y de bienestar a los habitantes del campo"<sup>2</sup>

Asimismo, el "rezago agrario" afectaba de manera sensible la situación del campo mexicano. Ese rezago se manifestaba en realidades diversas: expedientes en trámite de dotación y ampliación de tierras; la creación de nuevos centros de población ejidal; el reconocimiento de bienes comunales y el incumplimiento de ejecutorias del Poder Judicial. Esta falta de definición en la propiedad rural generaba incertidumbre y conflictos sociales. El siguiente párrafo define bien esa incertidumbre:

En multitud de ocasiones las entregas de tierras se llevaron a cabo de manera virtual, pues la escasa red caminera hacía que los funcionarios agrarios no pudieran llegar a las tierras y ejecutar *in situ* las Resoluciones Presidenciales de dotación o reconocimiento. En no pocos casos hubo actos de oposición violenta por parte de los propietarios afectados. De ese modo, fue frecuente que la tierra realmente entregada a los ejidos y comunidades fuese diferente de la que expresaba la Resolución Presidencial respectiva.<sup>3</sup>

En 1988, durante mi campaña presidencial, recogí un reclamo permanente: cambiar las condiciones del campo. En esos días comprometí modificaciones integrales en este renglón. A través de intercambios con dirigentes y con las propias bases de las organizaciones campesinas, fui planteando varios ejes para la transformación del medio rural.

Sabía que era urgente emprender una reforma institucional, pero que por sí sola sería insuficiente. Era necesario acompañarla de tres modificaciones fundamentales: una de orden jurídico; otra que afectara las políticas hacia el campo, y una más dirigida a rectificar las relaciones entre las organizaciones campesinas y el gobierno.

La vocación participativa de los agricultores debían obtener un reconocimiento que los convirtiera en actores de un proceso dirigido a transformar sus condiciones de vida, sus formas de organización y de producir. Era imprescindible rectificar las relaciones entre el Estado, el gobierno y los campesinos. Durante mi campaña ya lo largo de los seis años de gobierno escuché a los campesinos, quienes siempre tenían algo

que proponer y algo que reclamar. Sin embargo, también hubo tiempo para el reconocimiento de lo que el gobierno había conseguido a su lado.

Mi interés por el campo se remonta a mi juventud, cuando tuve la oportunidad de vivir en distintas localidades rurales de Morelos y Tlaxcala. Esa experiencia me permitió establecer un profundo contacto con la realidad de México y me enseñó la importancia de permanecer cerca del pueblo. Mi tesis de licenciatura y mis estudios de maestría y doctorado los dediqué a profundizar sobre las formas de relación en el campo, un tema central para el desarrollo del país.

A lo largo de mi formación profesional y de mi carrera en el servicio público establecí contacto con distintas organizaciones campesinas, tanto con las que pertenecían el **PRI** como con las independientes. Durante mi gestión como presidente de la República los encuentros con esas organizaciones en la residencia de Los Pinos fueron constantes.

Esto permitió que los campesinos expresaran sus inquietudes y propuestas con amplitud y libertad. Sirvió también como ejemplo para que los funcionarios de mi gobierno dieran un trato respetuoso y abierto a esos grupos.

En mi discurso de toma de posesión anticipé lo que serían las primeras pautas de la política para el campo: "Un Estado que no atienda al pueblo por estar ocupado administrando empresas, no es justo ni es revolucionario; pierde el sentido fundador que le dio el artículo 27 de la Constitución",<sup>4</sup>

Desde la presidencia, después de difíciles negociaciones, el gobierno promovió cambios al marco legal, a las instituciones públicas que atendían al campo y en los instrumentos de política agropecuaria. Asimismo, 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 impulsó una comunicación intensa en sus nuevas asociaciones, las llamadas económicas, auténticas organizaciones de punta. Se buscó que las acciones directas de los ejidatarios convirtieran su propiedad en un medio de apoyo a la producción ya la vida comunitaria, para que el ejido dejara de ser un instrumento corporativo de control político. Ésta fue otra de las reformas que afectaron a la *nomenklatura*.

### **Las nuevas realidades en el campo**

La Revolución mexicana puso al frente de sus reclamos una bandera de justicia. México, un país eminentemente rural que en 1910 tenía 15 millones de habitantes, concentraba en unos cuantos la mayor parte de las tierras. El reparto agrario se convirtió en una reivindicación tan apremiante, que varias décadas después la Revolución se volvió sinónimo de reparto de tierra. Es verdad que en el movimiento conocido como Revolución mexicana convergieron muchos movimientos disímboles que finalmente llegaron a conformar una especie de coalición para el gobierno del país; pero también es cierto que el pacto que congregó a esas fuerzas partió de una plataforma común, eminentemente agraria. México, nación diversa y plural, con desigualdades enormes y contrastes abismales, hizo del reclamo social un factor de unidad y del reparto de tierra un sinónimo de justicia.

El artículo 27 de la Constitución vigente cuando asumí la Presidencia establecía para el gobierno la obligación de dar tierra a todo el que la solicitara. Desde 1917 ese mandato normó la acción de todas las administraciones. Mientras hubo tierra que adjudicar, el 27 constitucional representó para muchos un motivo de esperanza. Pero con los años también generó incertidumbre entre la gente del campo, pues la exigencia de que el reparto continuara ahí donde ya no había nada que repartir amenazaba a todos. Con ánimo de justicia, entre 1920 y 1988 los gobiernos de la Revolución asignaron más de 50 millones de hectáreas a los campesinos para distintos fines: agricultura, ganadería, explotación forestal. La reforma agraria mexicana era ejemplo mundial de justicia.

En el campo coexistían distintas formas de propiedad, pero dominaban tres: la ejidal, la comunal y la privada, conocida como "pequeña propiedad". EN materia de tenencia de la tierra, durante las primeras décadas del reparto agrario, cuando la población era notablemente menor y había acceso a predios de mejor

calidad, se pudo advertir una mejoría en el nivel de vida del campesino. Después la realidad cambió.

Con casi dos millones de kilómetros cuadrados (195.8 millones de hectáreas). México es uno de los 15 países más grandes del mundo. Dentro de esa vasta extensión, alrededor de 24 millones de hectáreas, sólo el 12% del total, poseen potencial agrícola. En su mayor parte las tierras cultivables son de temporal, lo que significa que dependen de la lluvia. Pero como en el país hay una gran multiplicidad de climas, altitudes, vertientes de distinta orientación, tipos de vegetación y régimen de vientos, las lluvias tienen una distribución irregular en tiempo y en espacio. A esto hay que agregar otro hecho: las temperaturas son muy heterogéneas (cálidas, templadas o frías) ya lo largo del país existen montañas de nieves eternas, selvas tropicales, bosques de altura, desiertos enormes y zonas pantanosas.

El censo de 1990 arrojó una población total de 81.2 millones de habitantes, que crecía a una tasa anual de casi 2%. De ese total, 23 millones vivían en el campo, lo que significaba que casi el 30% de los mexicanos habitaba en zonas rurales. Sin embargo el valor de la producción agropecuaria apenas alcanzaba un poco más del 7% del total de la producción nacional. Esto a pesar de que históricamente se habían canalizado importantes apoyos al campo, como medida adicional al reparto de tierras. Las inversiones permitieron que el país contara con una notable infraestructura hidráulica; 5.5 millones de hectáreas irrigadas colocaban a México entre los cinco países más avanzados en este renglón.

Durante décadas el Estado brindó un decidido apoyo a favor de los campesinos. Para 1988 actuaban en las tareas del campo 103 entidades y organismos públicos, con un presupuesto global equivalente al 30% del valor total del producto interno bruto. El Estado proveía subsidios y seguro garantizado. También establecía cuotas de importación y aranceles muy elevados para proteger la generación interna de productos agropecuarios. Además, el gobierno participaba de manera directa en diversas tareas relacionadas con el campo: investigación, difusión de tecnologías, también construía y operaba distritos de riego, realizaba planificación de las cosechas, determinación de los volúmenes de exportación, compraventa de granos básicos, siembra, manufactura y distribución de semillas y fertilizantes; también canalizaba crédito, operaba ingenios azucareros, aserraderos y explotaciones forestales, así como en la comercialización interna y externa de café y tabaco, por sólo mencionar algunas de las más importantes.<sup>5</sup>

A pesar de este enorme esfuerzo gubernamental, la realidad resultaba preocupante: como se dijo, en las zonas rurales vivía casi el 30% de los mexicanos pero el campo no generaba ni el 10% del producto nacional; en consecuencia la tercera parte de la población recibía menos de la décima parte del ingreso total. Para mediados de los ochenta las circunstancias en el agro mexicano resultaban alarmantes: ocho de cada diez campesinos eran considerados pobres; sólo un jefe de familia de cada diez había terminado la educación primaria; el nivel de vida de un campesino no representaba ni la mitad del registrado en las ciudades y su productividad equivalía a menos del 50% del promedio de la economía. Los datos anteriores sólo representaban una media, lo que significa que al interior del medio rural había también diferencias notables en productividad y en ingreso. Esto ensombrecía aún más el panorama: los mexicanos más pobres vivían en el campo y en una proporción importante eran indígenas.

El papel de los hombres y mujeres del campo en la historia de México ha sido fundamental. Las huérfanas campesinas de Emiliano Zapata tuvieron una participación decisiva en la lucha revolucionaria. También cumplieron una función relevante otros grupos rurales en todo el territorio nacional. El México del siglo XX y sus instituciones se construyeron con el esfuerzo y la entrega de muchos hombres y mujeres del campo.

A través de mi experiencia directa en varias comunidades campesinas y de una lectura cuidadosa de la historia del país, confirmé la importancia de las luchas agrarias en el desarrollo de México. Los hombres del campo mexicano se propusieron lograr justicia y libertad; y expusieron sus vidas para transformar una historia de sojuzgamiento. Lo hicieron con pasión y con inteligencia. Su fe en el poder de la ley los impulsó a expresar sus objetivos en términos de cambios jurídicos; esos cambios formaron parte de su apuesta revolucionaria, Emiliano Zapata es el mejor ejemplo de esa visión. En su Plan de Ayala (1911) Zapata expuso el reclamo por una vida digna, fundamento de la Revolución. Su programa ganó dimensión constitucional en el artículo 27 y en la primera codificación de 1934. A partir de los años treinta se luchó por convertir su propuesta en realidad mediante la reforma agraria institucional, a través de las dotaciones ejidales y del

establecimiento de la pequeña propiedad. La disposición constitucional no dio la propiedad de la tierra al beneficiario; el gobierno concentró su esfuerzo en el reparto agrario y en la inversión en infraestructura.

### **Ilegalidad obligada**

Para el último tercio del siglo XX, el minifundio se había convertido en una pesadilla para los propios campesinos: más de la mitad de las familias no tenían menos de tres hectáreas de temporal para sostenerse; otras no poseían ni siquiera una hectárea, apenas unos cuantos surcos. En casi dos terceras partes de la superficie temporalera se sembraba maíz, pero la mitad no generaba excedentes para vender al mercado, pues el rendimiento por hectárea no llegaba ni a una tonelada de maíz; en esas condiciones, lo sembrado sólo alcanzaba para el autoconsumo. La situación era desastrosa. Entre los campesinos, además, existían serias diferencias de ingresos: el 75% no obtenía el equivalente a un salario mínimo y sólo dos terceras partes de los pequeños propietarios rebasaban ese nivel.

El minifundio no tenía la posibilidad legal de expandirse mediante asociación, renta o adquisición de más extensiones, puesto que de acuerdo con el mandato constitucional los ejidos no podían venderse, ni traspasarse ni embargarse. Los ejidatarios tampoco podían celebrar contratos de renta, ni de asociación, ni realizar transacciones con las tierras. No obstante, en los hechos se creó un gran mercado ilegal de tierras. Para 1990 más del 60% de los ejidos habían participado en acciones al margen de la ley; el uso de las parcelas no necesariamente se comprometía en venta, pero sí en alguna forma de renta o de asociación.<sup>7</sup>

Al tratarse de operaciones ilícitas, los beneficios resultaban muy desfavorables para el campesino que vendía o rentaba, ya que ni siquiera podía defenderse para obtener un precio justo. Además, esas acciones era causa de cancelación de los derechos agrarios. El campesino enfrentaba el pero de los mundos posibles: fuera de la ley pero dentro del mercado. La legislación prohibía muchas acciones que los ejidatarios ejercieron por años de manera extrajudicial. Baste un ejemplo: además de estar impedidos para rentar o vender sus tierras, los campesinos enfrentados la prohibición de contratar trabajadores o ausentarse por más de dos años de la propiedad, obligados, contrataban y se ausentaban de manera ilegal, y por lo tanto, en condiciones desventajosas.

### **La ley y el control de la nomenclatura agraria**

Sometidas a frecuentes correcciones a lo largo del tiempo, las leyes agrarias facilitaban la intervención directa del Estado en la vida interna de los ejidos; a través de los años, esa intervención degeneró en el control de la nomenclatura campesinos sobre los ejidos. EN la práctica. Esto redujo a los ejidatarios a mejor objetos. Así, por mandato de ley, la asamblea mensual del ejido no podía realizarse sin un representante del gobierno. La convocatoria a las reuniones sólo podía ser válida por el visto bueno de la autoridad. El crédito sólo se otorgaba si la solicitud era avalada por alguna empresa oficial, EN muchos casos, son se tenía acceso a los servicios oficiales si los ejidatarios no pertenecían a una organización vinculada al gobierno.

Otras disposiciones consolidaban el control oficial sobre el quehacer campesino. Los problemas familiares sobre tierra o herencias, por ejemplo, tenían que resolverse en cortes administrativas ante el gobierno federal. La Ley obligaba al agricultor a designar un heredero único y dejaba sin derechos legales a otros miembros de la familia, con lo que se generaban conflictos entre padres e hijos, entre parejas e incluso entre hermanos. No había reglas clara para el acceso a las tierras comunes. No se otorgaba financiamiento a los campesinos que practicaban cultivos intercalados, un impedimento crucial para el desarrollo de la economía campesina, pues el crédito oficial lo mismo restringía las opciones de la siembra como las alternativas tecnológicas. No había estímulo para el uso de semillas nativas, ni para el control biológico de plagas, ni para el uso de fertilizantes orgánicos. Si había la prohibición expresa de asociarse con particulares. Como estas acciones al final se realizaban de manera ilegal, las comunidades pagaban los costos en términos de baja eficiencia, nula equidad, así como precios y valores desfavorables para el agricultor. De forma paralela, en el terreno político de desarrollaron numerosas instancias y grupos que “organizaban” esas actividades ilícitas; de esta manera se crearon mecanismos adicionales de dominio, siempre a favor de los controles tradicionales.

El criterio superior para determinar si los ejidatarios lo estaban haciendo bien o mal, se basaba en el número de organizaciones formales existentes; esto quiere decir que las maneras tradicionales de organización al interior del ejido no estaban consideradas, de modo que para el gobierno un ejido sólo trabajaba bien cuando formaba parte de las organizaciones priístas controladas por la nomenklatura agraria. Así, los estilos comunitarios basados en la reciprocidad no eran tomados en cuenta y se desalentaba la disposición para el trabajo colectivo. Negados durante años, los métodos de participación cívica al interior de los ejidos corrían el riesgo de perderse.

Al mes de haber asumido la presidencia de la República, acudí a un acto conmemorativo de la Ley Agraria promulgada por Venustiano Carranza en 1914. Concurrieron al evento diversas organizaciones del campo. Ahí, Juan Leyva Mendivil, dirigente de Alianza Campesina del Noroeste, una combativa agrupación, me planteó el panorama que enfrentaban muchos campesinos:

Nos preocupa, señor presidente, que la política de inversión pública al campo haya decrecido en los últimos años, nos preocupa que los costos de producción hayan rebasado considerablemente a los precios de garantía. Nos preocupa también que algunas instituciones de apoyo, como la Aseguradora, en lugar de sentirla como un pilar fuerte de producción y a la inversión nuestra muchas veces la veamos como un enemigo natural del ejido o del productor. Nos preocupa que muchas de nuestras empresas campesinas al servicio de los ejidos y comunidades no reciban los créditos a tiempo y no puedan cumplir con esa función social.<sup>8</sup>

En ese mismo acto, Helio García Alfaro, secretario general de la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos de Veracruz, habló de las experiencias que enfrentaban las corporaciones campesinas en la conducción de sus procesos: "Hemos aprendido; señor presidente, a administrar el crédito, a distribuir los fertilizantes por nosotros mismos, a tener seguro propio, a encargarnos de la distribución del agua del riego [...] Demandamos pasar del tutelaje y el paternalismo a la corresponsabilidad, para transitar hacia una sociedad rural más participativa."<sup>9</sup> Finalmente, Jesús Molina Lozano, presidente de la Asociación Rural de Interés Colectivo de la Comarca Lagunera (ARIC), refrendó las palabras de sus compañeros con la franqueza del norteño: "Yo agregaría una cosita más: cambio de actitud en las instituciones hacia nosotros, los campesinos de México."<sup>10</sup>

### **La unidad campesina emergente**

Una reforma de las instituciones debía acompañarse del reconocimiento a las formas de trabajo de los campesinos. El agro mexicano y los productores rurales eran ricos en organizaciones de las más variadas tendencias partidarias. Sin embargo, los campesinos, aun siendo miembros de diferentes asociaciones, trabajan juntos, discuten juntos sus problemas, discordias o conflictos, y buscan juntos las soluciones.

Un importante investigador, Gustavo Gordillo, ha señalado que la reforma buscaba "transformar la participación del Estado en el campo, pero no a través del simple expediente de abandonar las responsabilidades estatales en el agro, sino de rediseñar esa participación con el propósito de alcanzar eficiencia económica, sin desatender el principio fundamental de la justicia".<sup>11</sup>

El nuevo papel de los ejidatarios como sujetos y no como objetos, y las nuevas actitudes del gobierno en la relación con ellos, fueron bien comprendidos por las dirigencias campesinas. Pero esa nueva relación no estuvo exenta de dificultades; unos meses después de asumir la presidencia de la República tuve un turbulento encuentro con líderes de la organización campesina del PRI, al CNC; no fue fácil negociar con ellos para lograr que participaran en una nueva iniciativa de diálogo con asociaciones rurales de signos políticos distintos. Del otro lado, las cosas no fueron más sencillas: también las agrupaciones independientes desconfiaban de la CNC.

### **Mayo de 1989: el Congreso Agrario Permanente**

Aquellas negociaciones tenían una clara finalidad: conformar el Congreso Agrario Permanente (CAP). El organismo se constituyó formalmente en mayo de 1989, durante una agitada asamblea en la que estuve

presente. El CAP se constituyó como una instancia de interlocución entre las organizaciones rurales independientes y las instituciones del gobierno; también ayudó a reforzar a las bases de esas agrupaciones.

Al momento de instituirse el Congreso Agrario Permanente, los dirigentes de las organizaciones suscribieron la "Carta de Unidad campesina". Entre otras cuestiones, esta carta planteaba la función del CAP como "un nuevo espacio democrático en cuyo foro se diriman, por la vía del diálogo y la concertación política, las diferencias y controversias secundarias, con el propósito de fortalecer la unidad del movimiento agrario y vigorizar la presencia de los campesinos en la etapa de transición hacia la recuperación económica del país".<sup>12</sup>

Durante sus intervenciones en el acto constitutivo del CAP, los dirigentes me señalaron que el campo necesitaba agilidad en la solución de las demandas campesinas, facilidad y respuesta oportuna de las autoridades y, sobre todo, más crédito, más inversiones, más pozos, más trabajos de electrificación, más fertilizantes y un seguro confiable. Las familias campesinas reclamaban mejor vivienda, centros de Salud, escuelas para una mejor educación de sus hijos.<sup>13</sup> Exigieron respeto. Les propuse reunirnos en una semana con el objeto de analizar los problemas en detalle e iniciar la búsqueda de soluciones. Así lo hicimos. El CAP funcionó como un interlocutor válido, crítico y eficaz entre el gobierno y las distintas formas de organización campesina.

En buena parte, un medio para la solución de las demandas en el campo fue el Programa Nacional de Solidaridad. Aunque no estaba dirigido de manera exclusiva a los habitantes rurales, el programa encontró en ellos a sus primeros y principales destinatarios. Algunos de los proyectos (Crédito a la Palabra, Cajas de Ahorro, Empresas de Solidaridad, Mujeres en Solidaridad o los Fondos Regionales en zonas indígenas), les permitieron a los agricultores mejorar sus condiciones de vida y transformar su situación a partir de sus propias acciones.

Al mismo tiempo que se replanteaba la relación entre el gobierno y las agrupaciones rurales, se hizo necesario promover un acuerdo nacional que ubicara la reforma del campo dentro del proceso de modernización del país. Consumada la reducción de la deuda externa y sentadas las bases para la recuperación económica, en enero de 1990 convoqué a los diferentes sectores sociales y productivos a un "Acuerdo Nacional de Concertación para la Reactivación Económica del Campo".<sup>14</sup> De esta forma el gobierno ratificó la voluntad de transformar el manejo de las políticas de fomento rural y la participación de organismos y empresas paraestatales de servicio al campo. Asimismo, se planeó instrumentar un nuevo sistema de financiamiento rural.

La reforma del campo exigía abatir el clientelismo practicado por los grupos tradicionales. Con ese fin se impulsó el desarrollo de fondos de autoaseguro, a cargo de las propias organizaciones de campesinos. También se fomentó una nueva estrategia de precios para las cosechas que contemplara una vinculación con los precios internacionales, a través de un programa destinado a canalizar estímulos en forma selectiva y directa, por región y tipo de producto.

Para enfrentar resistencias fue necesario incorporar al Acuerdo a otros actores políticos. El sector obrero se unió a partir de lo que más tarde sería el Pacto Obrero Campesino; mediante ese Pacto las organizaciones laborales se obligaron a coordinar con el gobierno el diseño de una política orientada a que la protección a los consumidores de bajos ingresos ya no se realizara a costa de los ejidatarios, así como a impulsar esquemas de asociación entre campesinos y obreros para crear industrias rurales. Otro objetivo del pacto fue promover, a través de las tiendas sindicales, mecanismos de comercialización directa para los productos del campo.

Por su parte los empresarios comprometieron distintas acciones: canalizar, a través de entidades financieras privadas, una mayor cantidad de recursos hacia el agro; diseñar nuevos instrumentos de inversión destinados a capitalizar y dar liquidez, así como elaborar y operar una estrategia de crecimiento agroindustrial.

Al término de la primera mitad del sexenio, se registraron algunos avances como resultado de esta política. El Fondo de Solidaridad para la Producción, sin permitir la intermediación de los tradicionalistas,

apoyó a más de 600,000 productores a los que antes se les había negado acceso al crédito; avalados sólo por su palabra, los beneficiados pudieron sembrar ceca de dos millones de hectáreas. Se brindó apoyo a los procesos de producción y comercialización de los cafetaleros, que habían vivido tiempos difíciles luego de algunos desastres naturales y de la caída del precio internacional del café. Se impulsó la construcción y rehabilitación de obras de riego, infraestructura pecuaria y proyectos agroindustriales. La creación de tiendas rurales y la ampliación de la red caminera representaron un adelanto para el campo.

**1991: reforma del artículo 27 constitucional.**

**1992: la nueva Ley Agraria**

Hacia la segunda mitad de mi administración, ante los avances conseguidos en la reforma rural y la buena disposición de los campesinos hacia los cambios propuestos, las circunstancias se mostraban favorables para emprender otro de los objetivos planteados desde mi campaña. Las expresiones de los ejidatarios confirmaban que la medida no podía posponerse. El primero de noviembre de 1991, ante el pleno del Congreso de la Unión, anuncié que planeaba impulsar una profunda reforma a la Constitución ya las leyes agrarias a favor de la dignidad y el bienestar de los campesinos.

En aquella ocasión reconocí que el esfuerzo de la nación a favor del campo había rendido frutos por muchos años. Subrayé que las luchas agrarias habían jugado un papel esencial en la formación del país. No obstante, señalé, a través de su labor cotidiana los campesinos mexicanos demostraban que esas luchas habían derivado hacia una exigencia distinta: el dominio directo sobre la tierra. Una nueva situación campesina se había construido en México a lo largo de los años; una nueva circunstancia mundial exigía otras respuestas.

El reparto agrario iniciado hacía más de 50 años, comenté, fue reconocido en su momento por su compromiso con los campesinos. Pero pretender, en las coyunturas actuales, continuar por el mismo camino, ya no traería justicia y prosperidad ni al país ni a la gente del campo. La reforma agraria había cumplido muchas de sus metas, pero la dinámica social, demográfica y económica y la determinante geográfica exigían nuevas acciones.

Mi gobierno estaba obligado, por el mandato constitucional hasta entonces vigente, a continuar el reparto de tierras. Sin embargo desde hacía años, dado el notable aumento de la población y una vez repartidas las mejores parcelas, los efectos de la asignación resultaban contrarios a su propósito revolucionario. Pretender cumplir la exigencia de otorgar tierra a quien la solicitara ya no respondía al espíritu de la Constitución. El reparto se había planteado con una aspiración de justicia, pero en los nuevos tiempos aparecía improductivo, empobrecedor. Seguir por esa ruta significaba traicionar el espíritu revolucionario, defraudar a los campesinos ya beneficiados y burlar a los que esperaban nuevas tierras, hombres y mujeres que con toda razón se indignarían ante distribuciones meramente estadísticas. Los campesinos demandaban opciones productivas, la oportunidad de contribuir al progreso de la nación y asumir el control del proceso.

Mi planteamiento no era nuevo; tenía antecedentes. En 1989, en el mensaje que envié a la Nación con motivo de la entrega del Primer Informe de Gobierno, manifesté: "El reparto masivo de tierra ha concluido. Quien afirme que todavía existen millones de hectáreas por repartir está mintiendo a los casi dos millones de solicitantes de tierra ya los más de cuatro millones de jornaleros agrícolas. Pero tenemos que darles una respuesta".<sup>15</sup> y agregué: "Reforma agraria quiere decir ahora apoyar la producción, respetar y promover las organizaciones campesinas y agropecuarias, responsabilizar a los campesinos del manejo de crédito y de los fertilizantes, atender la comercialización y establecer industrias rurales que sean eficientes y viables, que transformen la producción, que eleven el ingreso y que generen opciones de empleo para los hijos de los campesinos, en el propio campo".<sup>16</sup>

Dos años después había llegado el tiempo de cambiar nuestra estrategia en el campo. Ese año de 1991, durante mi Tercer Informe de Gobierno, anuncié:

Consecuentes con los propósitos originales de libertad y justicia de la Revolución, por medio de nuestras mejores instituciones vamos a sumarnos a las nuevas luchas de los campesinos. Promoveré un programa integral de apoyo al campo con recursos adicionales para capitalizarlo, para abrir opciones de proyectos productivos y de asociación y para proteger la vida en comunidad. Esto requiere también

de reformas a la legislación agraria, que mantengan claramente lo ya ganado y que faciliten las luchas futuras del pueblo campesino por su dignidad y bienestar. En ello, la decisión habrá de corresponder a la Soberanía de este Congreso. No se trata de soluciones absolutas; tampoco de resolver el minifundio volviendo al latifundio, pero sí de sembrar una nueva semilla de libertad y de autonomía en el campo para que los campesinos puedan defender sus intereses y obtener bienestar por ellos mismos, con el apoyo y el respeto del Estado.

Todo esto se hará para que sus poblados, ejidos, comunidades, rancherías y otras formas de convivencia en el campo sean más democráticas y fuertes, y para que el esfuerzo de su trabajo les dé mayores beneficios. Ratificaremos la vigencia de las tres formas de propiedad que establece la Constitución para el campo: ejidal, privada y comunal. EL ejido permanecerá, pero promoveremos su transformación.

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 nuestros tiempos-, 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... 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.<sup>17</sup>

### **Libertad y justicia en el campo mexicano**

Siete días después del Tercer Informe de Gobierno firmé la iniciativa de reformas al artículo 27 de la Constitución.

En la exposición de motivos que hice llegar a los legisladores para su análisis reconocí: "El reparto agrario ha sido sin duda uno de los procesos sociales más vinculados con nuestro nacionalismo". **18** Ahí mismo señalé la necesidad de un cambio, no porque hubiera fallado la reforma agraria, sino porque en ese momento el país vivía "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".<sup>19</sup>

Propuse entonces una transformación que persistiera en las dos demandas que impulsaron las luchas agrarias de México: justicia y libertad. El objetivo central de esos cambios era devolverle a los campesinos la propiedad y el mando sobre sus tierras. Se buscaba dejar atrás el control de las burocracias y promover la organización popular, una iniciativa consistente con el liberalismo social.

En la exposición de motivos señalé: "Los cambios deben proporcionar mayor certidumbre en la tenencia y en la producción para ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios."<sup>20</sup> En materia de justicia, afirmaba, era esencial "revertir el creciente minifundio en el campo", proveniente de la obligación de repartir tierras "y de la falta de formas asociativas estables", "Los cambios", añadía, "deben 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"<sup>21</sup>

La iniciativa de reforma reconoció a nuevos actores en el campo mexicano. Estábamos obligados con quienes vivían en él y era necesario reconocer que no sólo lo habitaban ejidatarios y comuneros, sino también los llamados avecindados, campesinos que vivían en el ejido pero no tenían derecho a ninguna parcela. Los lotes donde los avecindados asentaban sus viviendas por lo general estaban en situación irregular y se les forzaba a cambiar de residencia cuantas veces lo demandaran los miembros del ejido o el comisariado ejidal. A pesar de que existían lazos de solidaridad, los campesinos "regulares" se exacerbaban contra la situación irregular de los avecindados, quienes en muchas localidades eran tan numerosos como los ejidatarios.

En la reforma, las comunidades indígenas fueron reconocidas como poseedoras de sus recursos naturales, al tiempo que se preservaron como inalienables las partes comunes. Finalmente, se modificó la estructura orgánica de los ejidos y sus localidades para dar paso a nuevas formas organizativas que facilitaran la libertad y la participación.



La reforma que el ejecutivo propuso al Congreso de la Unión marcó el fin del reparto agrario. Era necesario reconocer realidades: la tierra ya no podía seguir repartiéndose. El camino era ofrecer certidumbre a quienes ya poseían su parcela, para que la pudieran trabajar con libertad y con seguridad; para quienes no tenían tierra, o si la tenían y resultaba insuficiente para cubrir sus necesidades, era urgente impulsar proyectos productivos que los mantuvieran arraigados a su tierra, a sus comunidades.

Asimismo, la explicación de motivos exponía el proyecto de impulsar la capitalización del campo al establecer "los cambios que atraigan y faciliten la inversión en las proporciones que el campo ahora demanda". Esto, añadía el texto, implicaba "seguridad, pero también nuevas formas de asociación donde imperen equidad y certidumbre" **22**

En la Cámara de Diputados la iniciativa generó un vigoroso debate. La discusión se enriqueció con la organización de foros plurales de consulta (diez audiencias públicas), a las cuales concurrieron funcionarios públicos, organizaciones de productores, académicos e intelectuales.

### **La reforma: una negociación intensa**

La preparación de la propuesta para modificar el artículo 27 llevó meses de difíciles diálogos y análisis previos. Lo primero fue construir el consenso al interior del gobierno. No fue fácil. La tarea obligó a realizar cambios en el equipo, sobre todo en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Se necesitaron varios debates dentro del gabinete agropecuario para aclarar que las enmiendas se harían en beneficio de la eficiencia rural, a favor de la justicia y con apego a la plataforma del liberalismo social. Finalmente, se logró concertar una posición unificada. Con el frente oficial sólidamente construido, se procedió a fortalecer la ofensiva.

El ejecutivo pasó al diálogo y la negociación con aquellos congresistas del PRI que pertenecían a la nueva legislatura, integrada a partir de la elección federal de 1991. El PRI había recuperado muchos espacios; esto permitió que la presidencia contara con cuadros Comprometidos con las reformas y con el programa del liberalismo social. Como presidente de la República, estaba obligado a clarificar el sentido de la enmienda, fortalecer a los reformadores del PRI y neutralizar a los miembros de los grupos tradicionales. Con este objetivo me reuní con pequeños grupos de legisladores para explicarles el sentido de la iniciativa y escuchar sus inquietudes. Más adelante amplí los grupos a 15 o 20 hasta cubrir a los 330 diputados y más de 60 senadores del PRI. Deseaba asegurarme de que todos comprendieran la importancia de la enmienda. Durante varias semanas mi agenda registró un número inusitado de reuniones. La residencia presidencial de Los Pinos se convirtió en un Constante foro de discusión y acuerdos entre el ejecutivo y los congresistas. Luis Donaldo Colosio, desde la presidencia del PRI, Fernando Ortiz Arana como dirigente de los diputados y Emilio M. González como líder del senado, fueron factor primordial para lograr la cohesión buscada.

Fue, con el apoyo de colaboradores y dirigentes sociales comprometidos con los avances, como el gobierno pudo neutralizar la oposición de la *nomenklatura* agraria a la reforma. En forma simultánea, el gobierno estableció contacto con la dirigencia de la CNC, parte esencial de la organización política del PRI que congregaba a los destinatarios políticos de la renovación. Además, dentro de la CNC operaban los principales miembros de los tradicionalistas. No obstante, la Confederación Nacional Campesina había reestructurado sus cuadros; en su interior participaban ahora varios miembros con reconocida experiencia de trabajo entre las bases, y que habían emergido de las luchas agrarias. Entre ellos estaba un hombre que participó con entusiasmo en el proyecto: Hugo Andrés Araujo, quien más tarde sería secretario general de la Confederación. De esta manera, la CNC desarrolló un extenso trabajo de consulta en todos los niveles de la estructura: en los ejidos, en los municipios, en los estados.

Para consolidar una participación plural en las reformas, el equipo de gobierno dialogó con cada una de las doce organizaciones del Congreso Agrario Permanente (CAP), sin excluir a las que pertenecían a partidos de oposición ni a otras que habían declarado su franca oposición al gobierno. Los intercambios de opiniones fueron tensos y no se puede afirmar que todos convinieron con los cambios propuestos. No obstante, de aquellas pláticas surgieron modificaciones a la iniciativa, lo que permitió fortalecer el consenso sin pretender la unanimidad.

También se buscó el diálogo y la negociación con asociaciones rurales de nuevo tipo, principalmente con las económicas, conformadas a lo largo de los años como parte del esfuerzo campesino para enfrentar las nuevas realidades de los mercados. Estas asociaciones habían desplegado su actividad organizativa en los municipios y por regiones, donde crearon comercializadoras y grupos de autoaseguro. Eran grupos que impulsaban una gran participación social, dedicadas a llevar infraestructura a las uniones de ejidos

A instancias de la CNC, el CAP convocó a una asamblea extraordinaria. Ahí se expresaron opiniones y críticas sobre la iniciativa de la reforma constitucional. Como resultado, para finales de noviembre de 1991 la iniciativa contaba ya con el beneplácito de 10 de las 12 organizaciones que congregaba el CAP. Una vez aceptadas algunas de sus propuestas, apoyaron el proyecto la CNC, la Central Campesina Independiente (CCI), la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA), la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCCM) y el Movimiento Nacional de los 400 Pueblos (MP-400), entre otras organizaciones. Solo se mantuvieron renuentes la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC) y la Coalición de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas (CODUC).<sup>23</sup>

Para el 27 de noviembre, el CAP presentó un documento ante la Cámara de Diputados. Las 12 organizaciones planteaban su punto de vista. Demandaban un combate frontal a la pobreza en el campo y proponían defender sin condiciones al ejido ya las comunidades campesinas. Reconocían la posibilidad de dar por terminado el reparto agrario, siempre y cuando esto no significara una especie de amnistía para los neolatifundistas.<sup>24</sup>

Conviene recordar que el CAP incluía todo tipo de agrupaciones desde simpatizantes del PRI o de los partidos de oposición, hasta campesinos decididos a participar organizados. Como la reforma constitucional les abría la posibilidad de asociarse y, en consecuencia, de que su organismo obtuviera solidez jurídica, la vieron con buenos ojos. Además, los cambios propuestos permitían que un individuo pudiera incorporarse a una organización sin depender de la aprobación de todo el ejido. En algunos casos, distintas agrupaciones del CAP se manifestaron en contra de la iniciativa pero sus agremiados se declararon a favor. Hacia el final de 1991 y el principio de 1992 se obtuvo un gran consenso con esas organizaciones campesinas, que a su vez permitió construir un gran acuerdo social.

No obstante, a pesar de todos los esfuerzos emprendidos hubo sectores que se opusieron a la reforma. Tal es el caso del Movimiento Nacional de Resistencia y Lucha Campesina, la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI), la Coalición Obrero Campesino Estudiantil del Istmo (COCEI) y la FDC. Todos estos organismos 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 a 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".<sup>25</sup>

Algunos críticos de la iniciativa sostenían que el costo social de las reformas no haría sino sumarse al rezago que ya se arrastraba como consecuencia de las políticas de ajuste económico de la década anterior. Para José Luis Calva la "reforma agraria neoliberal" (así bautizó a los cambios propuestos) "provocaría la expulsión de millones de familias rurales que terminarían vendiendo sus parcelas"<sup>26</sup> El mismo Calva enumeró los desastres que, desde su perspectiva, acarrearla la reforma: "los precios del arriendo de parcelas, que algunos ejidatarios realizan como medio supletorio de sobrevivencia, va a disminuir"; "se va a producir también un empobrecimiento de los jornaleros, porque va a aumentar el número de familias sin tierras, aumentará la oferta de mano de obra rural, sin que haya mayor generación de empleo en el campo"; <sup>27</sup> "al autorizarse los arrendamientos de parcelas, algunas empresas agropexportadoras y agroindustriales que ahora practican la agricultura de contrato. .. verán más conveniente realizar la actividad agrícola por su cuenta para quedarse con todos los beneficios"; <sup>28</sup> "las mismas asociaciones en participación se harán inviables al preferir los empresarios rentar o comprar las tierras abaratas y quedarse con todos los beneficios".<sup>29</sup>

## **Frente a las oposiciones y críticas, la reforma se decanta**

Uno de los hombres que participó de manera activa en la enmienda constitucional, Arturo Warman, escribió:

El reclamo de cambio profundo era general, abrumador; insoslayable. La propuesta surgida de esa consulta permanente fue organizada y sintetizada por el Poder Ejecutivo... Bajo el manto del llamado "nuevo movimiento campesino" y del Congreso Agrario Permanente, los campesinos y ejidatarios tuvieron un papel protagónico en esa consulta, fueron parte fundamental de la construcción de la propuesta.<sup>30</sup>

La adhesión de la mayoría de las organizaciones, no exenta de críticas, fue producto del constante intercambio de opiniones, planteamientos y propuestas. Esas organizaciones dijeron sí a las reformas pero también sugirieron cambios y señalaron la necesidad de obtener más recursos para iniciar diversos proyectos. Fueron las propias agrupaciones la que plantearon la forma de explicarle a los campesinos que su lucha tomaba nuevos rumbos.

En aquellos días, un luchador social que participaba en el equipo de la reforma escribió: "El debate sobre el ejido es crucial y definitorio porque es la piedra de toque de la política del Estado en el medio rural. Su transformación, que hoyes imprescindible, tiene que partir de reconocer el papel que ha jugado en el desarrollo rural del país".<sup>31</sup> y más adelante comentó: "Si algo tienen en común la reforma al artículo 27 y los planteamientos hechos por un vasto conjunto de organizaciones campesinas, es el proponerse el fin de la sobreregulación, el burocratismo y el corporativismo".<sup>32</sup>

La negociación abarcó el diálogo con diputados de los partidos de oposición. Aunque los legisladores del **PRD** se negaban a participar, conversé con algunos de ellos en privado, mientras mis colaboradores lograban dialogar de manera oficial con otros miembros de ese partido. Además, los dirigentes del **PRI** negociaban en las cámaras con todos los legisladores de la oposición. De esos diálogos surgieron modificaciones importantes a las iniciativas constitucionales.

Más tarde se buscó incorporar a miembros de los diferentes grupos sociales. Se conversó, con las organizaciones rurales de pequeños propietarios agrupados en el Consejo Nacional Agropecuario (CNA), la Confederación Nacional de Pequeños Propietarios (CNPP) y la Confederación Nacional Ganadera (CNG). También dialogué con los editorialistas conocedores del tema y con periodistas en general para construir consensos públicos a favor de la iniciativa.

No podía minimizarse el riesgo de que surgieran opositores a las enmiendas dentro del propio gobierno. Por eso se buscó sumar el apoyo de algunos funcionarios que resultaban clave en el proceso por su respetabilidad: me refiero a personalidades como Arturo Warman o a promotores agrarios como Víctor Cervera.

## **Diez puntos para apoyar libertad y justicia en el campo mexicano**

Mientras se llevaba a cabo ese intenso debate, el 16 de noviembre de 1991, en Los Pinos, sostuve una importante reunión con los actores más combativos relacionados con el campo. Participaron las doce organizaciones del Congreso Agrario Permanente, otras agrupaciones y los representantes de los pequeños propietarios rurales. El encuentro se llevó a cabo en Los Pinos. Ahí propuso "Diez puntos para dar libertad y justicia al campo mexicano".<sup>33</sup>

La reforma constitucional demandaba cambios profundos de la política gubernamental hacia el campo mexicano. Por eso las dirigencias de las organizaciones y los propios campesinos me plantearon la necesidad urgente de construir un "segundo piso" de desarrollo para el campo.

Los diez puntos confirmaban los fines de la reforma: promover justicia y libertad para el campo; proteger al ejido; transformar al campesino en sujeto del cambio; revertir el minifundio y cerrarle los caminos al latifundio; capitalizar el campo; agilizar la resolución del rezago agrario mediante la creación de los

Tribunales Agrarios; llevar recursos crecientes al campo; ampliar la cobertura del seguro; crear el Fondo de Empresas de Solidaridad; finalmente, solucionar la cartera vencida y aumentar los financiamientos al campo.

Durante la reunión señalé que la reforma propuesta tenía como finalidad promover la justicia y la libertad en el campo. Contra lo que algunos sostenían, la iniciativa no buscaba desaparecer al ejido y la comunidad; por el contrario, ambas eras elevadas a rango constitucional. En los "Diez puntos" confirmaba que ejido y comunidad ya no serían "formas de tenencia, derechos limitados de uso definidos en la regulación agraria. Mediante la reforma. ..pertenerán a ejidatarios y comuneros. Esto quiere decir que se les otorgará el dominio sobre los recursos y la libertad para ~dministrarlos".**34**

En aquel importante encuentro fui directo y afirmé:

He hablado con los auténticos luchadores agrarios, con los dirigentes campesinos de arraigo y me han dicho que el campo ya no puede seguir como está, que en él deben darse cambios. Quieren una transformación que abra oportunidades, pero que también sea integral; que traiga consigo apoyos, recursos, inversión en infraestructura y, sobre todo, solución a sus demandas, a los rezagos acumulados en muchas décadas ya las carteras vencidas. Ésta es la realidad del campesino mexicano, la cual no deja lugar a dudas; existe mucha injusticia y pobreza en el campo. Por eso tenemos que cambiar y de esta manera defender la vida colectiva de comunidades y ejidos, que son el centro de la vida cotidiana de millones de mexicanos. Dejar todo tal y como está no es defender el ejido, ni la comunidad, ni la pequeña propiedad; mantenerlo así sería tanto como permitir que los intereses creados dominen, que impidan la producción y limiten las oportunidades para una nueva etapa de mayor bienestar.

Enseguida, les manifesté a los asistentes que la reforma diferenciaba entre el área común del ejido y las áreas parceladas.

El área común. ..el pueblo y sus bienes comunes son la base territorial para la existencia de una comunidad, de una forma de vida, de una convivencia familiar ...La comunidad de los ejidatarios, su pueblo, el área donde está su escuela y también su siembra colectiva, es una unidad social con existencia histórica ...La reforma propone que esta parte del ejido sea permanente, inalienable e inafectable, porque ahí se expresan las tradiciones y las formas de ser de los grupos ejidales.**35**

De esta manera se establecía una distinción entre lo que no podría ser objeto de comercio, el área común, y las áreas parceladas, que se entregarían en dominio pleno mediante decisión de la Asamblea; en consecuencia, la comercialización de estas áreas quedaría en manos de los propios campesinos.

Más adelante agregué: "la reforma toma como principio el que los campesinos decidan con libertad sobre el dominio pleno de la tierra, sobre su manejo y administración.... No queremos ni permitiremos que se les sustituya o se decida por ellos".**36**

Estaba convencido -señalé- que el minifundio representaba una de las mayores tragedias para el campo. Era necesario combatirlo "con asociaciones productivas que hagan viable y atractiva la inversión, con la aplicación de nuevas tecnologías y con el aprovechamiento de mejores medios de comercialización, de industrialización y de exportación".**37** Rechacé la posibilidad de que los latifundios reaparecieran en nuestro campo. La iniciativa convertía al latifundio en inconstitucional

**El** campo tenía problemas de capitalización, manifesté, que en algunos casos los campesinos solucionaban por medio de asociaciones pactadas fuera de la ley y que requerían de reglas clara. Con las reformas propuestas esas reglas quedaban establecidas.

Durante la reunión anuncié que la Secretaria de la Reforma Agraria tendría un plazo de 30 días para precisar el programa de abatimiento del rezago agrario; una de sus nuevas funciones sería procurar justicia para los campesinos ante los tribunales de nueva creación. Después, anuncié la puesta en marcha de varias acciones más, destinadas a "probar en los hechos el compromiso agrario del Estado mexicano y para dar respuesta a las demandas de los campesinos".**38**

Una de esas acciones tenía como objeto incrementar el presupuesto destinado al campo. Para 1992 ese incremento significó la canalización de más de nueve billones de pesos (más de 3,500 millones de dólares) para fortalecer la infraestructura, la tecnología, el crédito, los apoyos en insumos y los mecanismos de comercialización en las zonas rurales. Una segunda acción buscaría elevar el subsidio al costo del seguro y ampliar su cobertura, lo que permitiría atender casi dos millones de hectáreas el siguiente año.

En esa fecha anuncié también la creación del Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad, un instrumento que le permitiera a los campesinos impulsar diferentes proyectos productivos para allegarse recursos adicionales. En algunos casos, el fondo les permitió establecer pequeñas agroindustrias que contribuyeron a incorporar valor agregado a sus productos.

Durante el encuentro reconocí la necesidad de dar tratos diferentes a los deudores del Banco rural, pues no todos tenían las mismas posibilidades de pago. Ahí mismo se decidió resolver la cartera vencida de Banrural mediante un programa especial del Programa Nacional de Solidaridad. Se reconoció que aquellos campesinos con menos de una hectárea de labor no podían soportar una deuda bancaria; ellos serían atendidos por los programas de créditos a la palabra de Solidaridad. En cuanto a los campesinos con capacidad de endeudamiento, se decidió un incremento de recursos para que Banrural tuviera mayor capacidad para otorgarles créditos.

Finalmente, tomé el compromiso de revisar los mecanismos de subsidios a través de los precios de garantía, que los propios campesinos consideraban inequitativos e insuficientes. La creación de apoyos directos a los hombres del campo representaría otro de los grandes cambios impulsados.

#### La aprobación de la reforma al artículo 27 constitucional

El primero de diciembre de 1991, en Los Pinos, se suscribió un Manifiesto Campesino. Lo firmaron más de 200 organizaciones de la sociedad civil, rectores de universidades y de instituciones de educación superior, ex secretarios de la Reforma Agraria y otros dirigentes políticos y sociales. Todos ellos hicieron propuestas para enriquecer la reforma que se debatía en el Congreso, sobre todo en lo relativo a los límites a las sociedades por acciones. Los firmantes manifestaron también sus coincidencias con los aspectos centrales de la propuesta.<sup>39</sup>

Pocos días después, el 4 de diciembre de 1991, en el pleno de la Cámara de Diputados inició la discusión de la iniciativa. El debate se dio en lo general y en lo particular y terminó el 7 de diciembre a las 5:33 de la mañana. Se aprobó en lo general de 387 votos a favor (PRI, PAN, PFCRN), 50 votos en contra (PRD), dos abstenciones (PARM) y la ausencia del PPS. El 88% de los legisladores presentes votó a favor. En lo particular, el debate se aprobó con 343 votos a favor; 24 en contra y seis abstenciones. **40**

La versión final sufrió 20 modificaciones, entre ellas las relativas a la participación de sociedades mercantiles en el campo ya las tierras del asentamiento humano de los núcleos agrarios. El 12 de diciembre, el Senado aprobó esta versión con 50 votos a favor (PRI, PAN) y uno en contra (PRD).

Durante las semanas siguientes y hasta el 4 de enero de 1992, los 31 Congresos estatales debatieron y votaron a favor. El 6 de enero de 1992 se publicó en el *Diario Oficial* el decreto del nuevo artículo 27 de la constitución. Entró en vigor al día siguiente.

#### Un nuevo movimiento campesino

El 7 de enero de 1992 me reuní en Veracruz con organizaciones campesinas, en particular con aquellas vinculadas a los aspectos económicos. Concurrieron organismos de todo el país. El encuentro resultó una prueba de la pluralidad imperante en el campo mexicano. El acto fue posible, en gran medida, gracias a los cambios registrados en la dirigencia de la Confederación Nacional Campesina (CNC). Ese mes de enero Hugo Andrés Araujo alcanzó la Secretaría General de la CNC. Fue él quien promovió la reunión.

Los campesinos participaron en 17 mesas de trabajo. En ellas discutieron los 10 puntos, las reformas constitucionales, los contenidos de la ley reglamentaria del nuevo artículo 27, así como las condiciones de varias ramas de producción específicas.

En sus conclusiones, los campesinos agregaron un tema de la mayor importancia: la urgencia de acabar con las disputas sobre linderos de tierras y resoluciones agrarias sobrepuestas, litigios interminables provocados por los cambios demográficos, sociales y económicos en el campo y que la legislación anterior no había contribuido a resolver. Esta conflictiva era el corazón del rezago agrario. La propuesta de los campesinos sugería terminar en forma justa y expedita. Con este fin demandaban "la creación inmediata de los tribunales y la Procuraduría Agraria con autonomía plena y la participación de las organizaciones campesinas para la vigilancia de su operación".<sup>41</sup> La medida estaba contemplada en la reforma constitucional. Los campesinos proponían también que los tribunales contaran con personal que hablara las lenguas de las distintas etnias del país y que la Procuraduría sancionara los contratos y convenios de las asociaciones.<sup>42</sup> Asimismo plantearon que la nueva ley reglamentaria debía "ser sencilla, clara y de aplicación federal." Desde su punto de vista, como consecuencia de esa ley surgía "la necesidad de una reforma institucional [con] menos intervención en la vida interna de las comunidades y organismos económicos, así como la observancia de las diferencias regionales en el tratamiento de las situaciones".<sup>43</sup>

En la llamada "Declaración de Veracruz" las organizaciones campesinas reconocieron que las reformas constitucionales implicaban notables "transformaciones económicas, políticas y sociales", Además señalaban: "a la reforma del campo debe corresponder una reforma del Estado que posibilite el desarrollo rural y la justicia a los campesinos" .<sup>44</sup>

La Declaración aceptaba que el proceso de apertura económica era una realidad económica mundial y enseguida concluía:

El mundo cambió y nosotros no podemos cerrar los ojos a esa nueva realidad. ..demandamos que las políticas de apoyo, los ritmos y tiempos de la apertura, así como la implementación de los Acuerdos de Libre Comercio que firme nuestro país, tomen en cuenta las propuestas de los sectores productivos, particularmente las del sector agropecuario, que ha sido más afectado por la crisis, y que no se traduzcan en la destrucción de nuestras culturas y recursos naturales.<sup>45</sup>

A este encuentro de organizaciones económicas le siguieron otros dos a lo largo del año. Su realización me permitió observar un Nuevo Movimiento Campesino que, como lo expresó en Veracruz el promotor de la reunión, "era plural y combativo..., dispuesto al diálogo, a la discusión, pero también a la movilización y la concertación."<sup>46</sup>

### **Una nueva opción de vida en el campo mexicano**

El 26 de febrero de 1992 se promulgó la ley reglamentaria del artículo 27. Incluso las organizaciones sociales independientes reconocieron el argumento central de esta nueva Ley Agraria: el fin de la etapa del reparto agrario se había vuelto impostergable y era urgente dar definitividad y certeza a la tenencia de la tierra entre ejidatarios y comuneros, así como ofrecer seguridad a los pequeños propietarios.

El nuevo artículo 27 constitucional y la nueva Ley Agraria reconocían y consagraban de manera explícita la propiedad ejidal y comunal. Asimismo, otorgaban a los campesinos libertad para decidir el destino de su tierra, protegían sus núcleos de población y alentaban la asociación productiva. La reforma llevó un impulso democrático al campo y a cada núcleo ejidal y comunal. Sobre todo, permitió que los campesinos, con su propia movilización y el apoyo del gobierno, elevaran su capacidad productiva y obtuvieran un mayor bienestar. La Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios creados por mandato de la nueva ley operaban en todo el territorio nacional al final de mi gobierno. Así se logró un avance notable en el otorgamiento de seguridad jurídica para las tres formas de tenencia de la tierra. Aquí conviene destacar que las reformas al artículo 27 revirtieron el estímulo que antes se daba a los ganaderos para desmontar, con lo que se evitó que continuaran deforestando grandes extensiones.

La reforma al marco jurídico agrario terminó de manera formal con el sistema obligatorio de redistribución de la tierra; garantizó la libertad de decisión y gestión de los ejidos, de sus integrantes y de sus organizaciones; concedió definitividad a los derechos individuales de los ejidatarios y permitió a las sociedades mercantiles tener propiedades en el campo. Al mismo tiempo, por primera vez, el latifundismo se prohibió de manera explícita en la Constitución.

La nueva legislación estableció un régimen flexible de tenencia de la tierra ejidal, al dividir las tierras del ejido en tres tipos: asentamiento humano, uso común y parceladas. Cada uno de estos tipos estaría sujeto a distintas modalidades. Las tierras del asentamiento humano son las áreas ocupadas por la zona de urbanización, la reserva de crecimiento del poblado y las parcelas destinadas por la asamblea del ejido a servicios de la comunidad. Estas áreas, con excepción de los lotes en que habitan los miembros del núcleo de población, son inalienables, imprescriptibles e inembargables. La explotación de las tierras de uso común depende de la voluntad del ejido, el uso de las parcelas está sujeto a la voluntad del ejidatario y para determinar su asignación individual se requiere de una asamblea con decisión mayoritaria.

Las tierras de uso común no se pueden enajenar, pero pueden aportarse en propiedad a una asociación en la que participen los ejidatarios y otros inversionistas para el desarrollo de un proyecto productivo. También pueden ser objeto de contratos de renta o de otros que impliquen el uso de estas tierras por treinta años; su usufructo se puede otorgar en garantía de las obligaciones contraídas por el ejido. Las decisiones sobre las tierras de uso común corresponden a la asamblea del ejido.

Las tierras parceladas también son propiedad del ejido, pero el ejidatario, en lo individual, goza del derecho permanente de uso y disfrute sobre su respectiva parcela. Mientras la parcela está sujeta al régimen ejidal, el ejidatario, con absoluta libertad, puede contratar su uso o dar en garantía su usufructo hasta por treinta años renovables. También puede venderla o enajenarla a otros ejidatarios o miembros del núcleo de población. La asamblea del ejido está capacitada para autorizar la desincorporación de las tierras parceladas del régimen ejidal y, con base en esta autorización, los ejidatarios en lo individual pueden ejercer el derecho a cambiar el régimen de tenencia de su parcela por el de pequeña propiedad. Convertida la parcela ejidal en propiedad individual, el ejidatario puede venderla o enajenarla a personas distintas a los miembros del núcleo de población, hipotecarla o realizar cualquier acto de dominio.

Como resultado de las reformas, se creó por mandato legal la Procuraduría Agraria, órgano de asesoría y apoyo a los ejidatarios en el ejercicio de su libertad. Para destacar su importancia, la Procuraduría se ubicó físicamente en un ala de Palacio Nacional. Como suceden las cosas en el campo, de voz en voz se corrió la información de su existencia ya Palacio llegaban los campesinos a buscar apoyo. Como garantía de su ejercicio transparente, comprometido con las mejores causas campesinas y con sentido de la historia, la responsabilidad de su conducción estuvo a cargo de un mexicano excepcional: Arturo Warman.

La reforma legal también respondió a una añeja demanda campesina: la creación de los tribunales agrarios. El Presidente de la República dejó de ser la "suprema autoridad agraria", para ser sustituido por un Tribunal superior y dos tribunales unitarios de distrito instalados en las entidades de la federación. Con procedimientos ágiles, sencillos y transparentes, los tribunales garantizaron la correcta interpretación y ejecución de la normatividad agraria. Sergio García Ramírez, quien de manera entusiasta aceptó ser el primer presidente del Tribunal Superior, escribió:

La reforma de 1991-1992 introdujo novedades de suma importancia en el artículo 27 constitucional. Entre ellas hay dos, a mi juicio, que poseen notable resonancia sobre el agro y definen, históricamente, el rumbo emprendido por esa modificación de la Ley Suprema. Se trata por una parte, de la conclusión del reparto agrario, que anteriormente poseía carácter permanente, sin término alguno; y por la otra, de la posibilidad de transformar el régimen de tenencia ejidal o comunal en un sistema de dominio plerío.<sup>47</sup>

En cuanto a la pequeña propiedad, aunque no se anularon los límites impuestos a su extensión, la reforma abrió la posibilidad de reunir predios de distintos propietarios en grandes unidades productivas. También se establecieron procedimientos claros para el fraccionamiento y enajenación de excedentes, con el fin de garantizar seguridad jurídica en la tenencia de los pequeños propietarios. Asimismo, la nueva

legislación permitió que las sociedades civiles y mercantiles adquirieran tierras en propiedad, pero estableció límites a la superficie y reguló su estructura corporativa con el propósito de evitar simulaciones y promover esquemas asociativos en pro del desarrollo del sector.

El nuevo marco jurídico, seguro y transparente, creó condiciones adecuadas para el desempeño de las actividades de los productores, estimuló la inversión y la canalización de recursos al campo, propició la generación de empleos dignos para los trabajadores rurales y fomentó la conservación de los recursos naturales. La nueva legislación puso en manos de ejidatarios y pequeños propietarios los instrumentos previstos por el marco jurídico general para asociarse entre sí o con terceros, así como para celebrar los contratos que permitieran un mejor aprovechamiento de sus tierras y elevar sus ingresos.<sup>48</sup>

Consecuente con las propuestas del liberalismo social, la reforma consolidó el papel de la asamblea ejidal al colocarla por encima del comisariado: la asamblea, máxima autoridad, volvió a ser fundamental en la toma de decisiones. Además, al eliminar la necesidad de prácticas ilegales para dar diferentes usos a la tierra, la enmienda debilitó la fuerza política de los tradicionalistas, quienes desde posiciones de autoridad dentro del ejido o en el gobierno validaban esas prácticas.

### **La titulación de las tierras**

Para elevar el nivel de vida en el campo y socavar el control político sobre los campesinos, la reforma otorgó seguridad y flexibilidad a las modalidades de posesión de la tierra. Antes de los cambios, la tierra de los núcleos agrarios era propiedad de la nación; ejidatarios y comuneros no eran sino usufructuarios. Los campesinos podían ser privados de sus parcelas si así lo decidían el comisariado ejidal o la burocracia del sector. La reforma redefinió la categoría constitucional del ejido y la comunidad, le dio a los núcleos agrarios ya sus miembros la posibilidad de tener la propiedad plena sobre sus tierras y les reconoció autonomía para decidir sobre su mejor aprovechamiento.

Además, la Ley Agraria canceló la posibilidad de que las autoridades gubernamentales intervinieran en la vida interna de los núcleos agrarios, al reconocer a las asambleas ejidales y comunales como autoridades máximas. La reforma no eximió al gobierno de la obligación de apoyarlos. Reconoció derechos a posesionarios y vecindados y permitió que, por voluntad común, modificaran el tipo de propiedad. Además estableció el Registro Agrario Nacional (RAN) para certificar y garantizar la tenencia de la tierra.

Estos cambios reflejaron la necesidad de poner en marcha un notable programa para titular y certificar las tierras ejidales. El Procede, "Programa para la Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos", fue introducido a partir de la reforma de enero de 1992. Su creación exigió un esfuerzo social y técnico extraordinario.

Fue necesario medir y establecer los linderos de cada uno de los ejidos y comunidades existentes en el país: 29,621 con más de 100 millones de hectáreas. Para la medición fueron tomados en cuenta su perímetro y las áreas que los componían: tierras comunes, zonas urbanas y parcelas. Enseguida se procedió a dar a cada núcleo rural, así como a cada campesino y vecindado, un certificado definitivo de sus derechos agrarios y el título de propiedad del solar en que vivían. También se inició la regularización de las comunidades, de las colonias agropecuarias y de los terrenos llamados nacionales.

Los campesinos, en asamblea, tenían que decidir por mayoría si aceptaban que el Procede les titulara sus tierras. Esto requirió de un enorme trabajo de convencimiento, diálogo, concertación y conciliación. Así lo exigía el método del liberalismo social. No hubo imposición desde las esferas burocráticas. Eran los propios campesinos quienes tomaban la determinación. Además, la definición de linderos entre parcelas no podía realizarse desde los escritorios de las oficinas centrales. Cada campesino debía reconocer los límites de sus tierras. Con anterioridad; la falta de definición en el trazo de los límites provocaron que ejidos y comunidades vivieran conflictos con sus vecinos colindantes o entre sus propios miembros. Por la vía de la asamblea y la participación de todos los campesinos, fue posible alcanzar acuerdos justos y otorgar certidumbre sobre los derechos de propiedad.

En cada ejido, los ejidatarios validaron los linderos en asamblea pública, ratificaron a los poseedores



de los predios, determinaron la validez de los asentamientos habitacionales en el ejido y determinaron la superficie que permanecería como propiedad comunal para futuros desarrollos o para proteger el entorno ecológico y sustentable de su comunidad. Largas discusiones exigieron estas medidas, pero al final los ejidatarios lograron reforzar sus lazos de relación. De esta manera las asambleas tuvieron un efecto adicional, al contribuir a la armonía al interior del ejido.

Para llevar a cabo el proceso era necesario realizar tres asambleas. Durante la primera, después de que el personal de la Procuraduría Agraria explicaba el contenido del Procede, los ejidatarios determinaban por mayoría si se incorporaban al programa. Entonces los técnicos especializados del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y del RAN llevaban a cabo una primera medición, la cual era presentada en un croquis para que los titulares reconocieran los límites por escrito. Por lo general, en este punto surgían los primeros desacuerdos.

En la segunda Asamblea se presentaba el croquis, se consideraban públicamente los desacuerdos y se procedía a resolverlos. Con las instrucciones de esta Asamblea, brigadas del INEGI, acompañadas por miembros de una Comisión Auxiliar integrada por ejidatarios, levantaban los planos definitivos con instrumentos de gran precisión.

Terminados los planos, se convocaba a la tercera Asamblea, la de las decisiones definitivas para delimitación, destino y asignación de tierras y solares urbanos. Los acuerdos se tomaban por mayoría calificada de las dos terceras partes. Si se aprobaban los planos definitivos, el RAN procedía a la elaboración y entrega de los certificados de derechos agrarios comunes e individuales; los certificados que así lo requieran eran documentados en el Registro Público de la Propiedad. A partir de esta certificación y titulación, los campesinos podían decidir lo que más conviniera a sus intereses en cuanto al destino y usufructo de su patrimonio.<sup>49</sup>

### **Los campesinos toman en sus manos las decisiones sobre su tierra**

Por la importancia que este proceso tuvo para millones de mexicanos, conviene presentar con detalle algunos ejemplos de su desarrollo en diversas comunidades rurales del país. Los casos que a continuación se presentan confirman la trascendencia y significado de este programa fundamental para la nueva reforma del campo.

José Reséndiz García, miembro del ejido El Ciervo, en Querétaro, señaló que al llegar al sitio los visitantes del Procede

nos dijeron que al entrar íbamos a adquirir una responsabilidad, porque si entrábamos tendríamos que asegurar que hubiera participación y que hubiera unión entre nosotros mismos... [el Programa] me gustó porque me garantizaría que el solar donde vivía sería mío, ya no van a decir "eso es del gobierno". Ya hay una garantía para nuestras familias.<sup>50</sup>

En algunos lugares los ejidatarios no esperaron a que les llegara la información sobre el Programa. El ejido San Luis, en San Luis Río Colorado, Sonora, pidió apoyo para aportar sus tres mil hectáreas de tierras de uso común a una sociedad mercantil. Rafael Meza, presidente del comisariado, afirmó: "Nos adelantamos a la nueva ley, o quizá hasta sería mejor decir que la nueva ley se adaptó a lo que nosotros deseábamos: asociarnos con los inversionistas."<sup>51</sup>

No todos los ejidatarios estaban de acuerdo con sus autoridades. En San Miguel Contla, Tlaxcala, los ejidatarios se oponían a que el Comisariado vendiera tierras a un empresario local. Con el voto mayoritario, los miembros del ejido acordaron cambiar a todas sus autoridades y entonces San Miguel Contla se incorporó al Programa.

En algunos lugares surgieron preocupaciones diversas que la participación y el diálogo en asambleas permitieron aclarar. EN el ejido de Yecapixtla, Morelos, algunos campesinos manifestaron su rechazo al programa; argumentaban que todo era una maniobra para privatizar la tierra. Sin embargo, la mayoría aceptó participar en las discusiones. En asamblea supieron que la privatización no era obligatoria; entonces

plantearon que les inquietaba la posibilidad de que les obligara a pagar impuestos. Se les explicó que los certificados de las parcelas, como los de la tierra de uso común, estarían bajo el régimen ejidal y, por lo tanto, libres de impuestos. En cuanto a la situación de los solares urbanos, se les hizo ver que los gobiernos locales podían imponer el pago de impuestos prediales. Conocida la explicación, la mayoría de los integrantes de Yecapixtla votó a favor de incorporarse al Procede.

Los propios ejidatarios integraban una Comisión Auxiliar cuya responsabilidad era identificar en el campo los límites externos y las divisiones internas del ejido, así como reunir los documentos de todos los integrantes del ejido era un aspecto de la mayor importancia, pues representaba una fórmula de validación ejercida por los propios campesinos. Así en Chihuahua, en el ejido El Nogal y Anexos, los ejidatarios realizaron asamblea en enero de 1993. En ella eligieron a Eduardo Trujillo, de 70 años, como presidente de la Comisión Don Eduardo, a su vez, propuso para realizar las labores de deslinde y recopilación de documentos a quienes teman mayor conocimiento de los límites. Los miembros del ejido aún recuerdan que don Eduardo "traía a las brigadas, como dicen por ahí, a gorro", es decir, a trabajos forzados". **53**

Al participar en el Procede los ejidatarios acabaron de convencerse de la importancia del ejido como estructura organizativa. En Culiacán, Sinaloa, se ubica el ejido Gabriel Leyva, conurbado con la capital. En 1974 le expropiaron a este ejido 110 hectáreas para lotes urbanos. Los ejidatarios afirman que ellos nunca se beneficiaron de esa resolución. Ante esto, decidieron participar en el Procede: "hubo líderes que vieron que se estaba acabando su forma de vida, personas que se dedicaron a mal informar a los ejidatarios, pero como la asamblea era una sola voz que se mostró muy sólida a favor de la regularización, estas situaciones se fueron quedando atrás." Mario Piña, ejidatario miembro de la Comisión Auxiliar, afirmó: "Puesto que se trataba de nuestros terrenos, éramos nosotros los que más presionábamos para que los trabajos salieran lo más pronto posible". **54**

A menudo, el Procede ayudó a resolver problemas de límites. Los miembros del ejido Espinal, municipio de Naolinco, Veracruz, tenían un antiguo problema de límites con los vecinos. Gabriel Franco, presidente del Comisariado, contaba que "con el *Procede* vimos que era el momento para acabar con los problemas, primero con los vecinos, pero una vez que esté medido y cada compañero tenga su fracción bien registrada, van a acabar los problemas y las discusiones entre los compañeros". **55**

Para los trabajos en la zona urbana los campesinos participaban en una Comisión Vecinal integrada por ejidatarios y vecindados. En Campeche, en el ejido Alfredo V. Bonfil, los ejidatarios recuerdan que no tardaron mucho en organizarse, gracias al entusiasmo que existía entre los participantes. Carmen Godínez narra que se trabajaba desde las siete de la mañana hasta bien entrada la noche: "El calorón estaba en grande. íbamos calle por calle anunciando que se iba a medir". La asamblea aprobó por unanimidad el croquis.

Para la medición de las parcelas, los campesinos trabajaban junto a los técnicos del INEGI. En San Mateo Atlatongo, municipio de Ocotlán de Morelos, Oaxaca, doña Artemia Hernández, de 65 años de edad, refirió:

Yo andaba acompañando a los que ponían las estacas, las piedras. Se medían los metros, las distancias, que el anchito, que las colindancias. Les enseñamos las parcelas y ahí enterraron las estacas y los trompos con las piedras... las compañeras ejidatarias y sus hijos, en sus bolsitas o en mandiles cargaban las estacas, o llevaban una tortita o su anforita de... algo. **56**

Gracias al Procede los ejidatarios de San Mateo no volvieron a enfrentar problemas de límites.

La tercera y última asamblea (la de delimitación, destino y asignación de tierras) era la más importante del Programa. Los ejidatarios decidían de manera definitiva el uso que se daría a cada una de las superficies del núcleo, así como quiénes tenían derechos sobre las parcelas y las tierras de uso común. Además, en esta asamblea final se aprobaban el parcelamiento y la delimitación de las tierras en el interior del ejido. Este procedimiento tuvo importantes repercusiones en un lugar de enorme trascendencia histórica para la reforma agraria mexicana: Lucio Blanco, ejido del norte de Tamaulipas, donde se realizó en 1913 el primer reparto de tierras de la Revolución mexicana. El 30 de agosto de ese año, el general revolucionario Lucio Blanco tomó la ciudad de Matamoros y dispuso que se repartieran las tierras de la hacienda Los Borregos. Ese día, ante sus

soldados como "representantes del proletariado" y frente al pueblo "al que habían despojado de su tierra", el general Blanco entregó títulos de propiedad a once campesinos que habían trabajado como peones de la hacienda. Desde entonces, los beneficiarios dieron al lugar el nombre de "Lucio Blanco". Sin embargo, los terrenos y sus límites jamás se delimitaron debidamente.

Ochenta años después, en agosto de 1993, los ejidatarios de "Lucio Blanco" (entre ellos algunos descendientes de los primeros peones beneficiados) decidieron incorporarse al Procede. Realizadas las dos primeras asambleas, el 31 de mayo de 1994 celebraron en la Casa del Pueblo la tercera. Con los planos del ejido a la vista, los ejidatarios aprobaron por unanimidad los trabajos del INEGI y reconocieron los derechos de once poseesionarios. La delimitación de las tierras en el interior del ejido, así como la asignación y reconocimiento de parcelas y solares, se realizó de conformidad con lo contenido en el plano interno, aprobado por todos los presentes. De igual forma, se acordó autorizar a los representantes ejidales para solicitar al RAN la inscripción del Acta de Asamblea y el plan interno del ejido. Finalmente se expidieron los certificados y títulos correspondientes. Don Arcenio Izaguirre, descendiente de uno de los once ejidatarios de 1913, afirmó:

Estoy con la esperanza, porque esa cuestión de los documentos, ya como patrimonio familiar, nunca la habíamos recibido desde que repartió la tierra nuestro general Lucio Blanco. Seguiremos trabajando nuestras tierras, porque los certificados nos animan a seguir en este terruño que nunca hemos abandonado.<sup>57</sup>.

Como resultado de la nueva legislación agraria, el 29 de abril de 1993 se expidieron 2,002 títulos de solares urbanos y 131 certificados.<sup>58</sup> Rafael Chalchí, del ejido Chekubul, afirmó durante la entrega: "Este título representa la seguridad y la tranquilidad de nosotros los campesinos y de nuestras familias, porque ahora sí sentimos que ya las tierras son nuestras, tenemos un documento legal que nos respalda y que anteriormente no existía. Se decía que eran nuestras las tierras, que era nuestra el agua, pero esto ya lo confirma". Ese mismo día se entregaron 235 certificados parcelarios a los ejidatarios de Huesca, Los Limones, Tlacomulco y Vista Alegre, en Morelos. Durante el acto, el campesino Renato Suasto expresó a nombre de los beneficiarios: "El Programa permitió rescatar las asambleas, fue como resucitar un muerto porque ya nadie asistía. Es una gran satisfacción ver nuestras casas ejidales llenas y no se ha tenido problema para lograr el 50 y 75% de asistencia que se requieren en las asambleas". Pocos meses después, durante la entrega en Aguascalientes de 342 certificados parcelarios y títulos de solares urbanos a los integrantes de cuatro ejidos, Genaro Hernández, del ejido Cotorina, afirmó: "Entrarle al Procede fue decisión nuestra, de los ejidatarios de Cotorina... ahora sí la tierra es de quien la trabaja, como dijo nuestro jefe Zapata".<sup>59</sup>

### **La medición de los predios**

A finales de 1994, al concluir mi administración ya un año y medio del arranque oficial del programa, más de la mitad de los ejidos del país habían decidido participar en el Procede. El único programa en el mundo parecido había logrado medir un millón de hectáreas al año. Con el método del liberalismo social, en México se medían dos millones de hectáreas al mes. Con las técnicas del INEGI, con la movilización de las comunidades y un equipo de trabajo Comprometido con el campo, se avanzó a una velocidad 24 veces superior. El Registro Agrario Nacional (RAN) trabajó sin descanso para expedir los documentos y garantizar que estuvieran inscritos en el Registro Público de la Propiedad. Sólo el 6 de enero de 1994, aniversario de la primera Ley Agraria mexicana del siglo XX, se entregaron en el país 200,000 títulos. El 10 de abril, aniversario luctuoso de Zapata se entregaron otros 200,000. Así, sólo en el último año de mi gobierno recibí sus certificados el 25% de los ejidos del país.<sup>60</sup> La labor realizada por el INEGI, la Procuraduría Agraria y la Secretaría de la Reforma Agraria no tiene precedente ni en México ni el mundo. Más de 15,000 técnicos trabajaron en brigadas a lo largo de todo el campo. Así se llevó a cabo en el país el programa más ambicioso de titulación de tierras a nivel internacional. Se dio sustento documental a la decisión de otorgar a los campesinos el título de propiedad de su parcela.

Se ha señalado que en los países donde se aplicaron reformas para fortalecer los derechos de propiedad (como en Chile, Perú y Argelia) el desempeño agrícola mejoró sustancialmente. En Europa del este existía una gran preocupación por el fenómeno del minifundio improductivo. A diferencia del caso mexicano, en esos países no existía la preocupación de imponer límites a la extensión de la tenencia de la tierra. Aquí es

importante diferenciar dos conceptos: propiedad y forma de explotación de la tierra. El derecho individual de propiedad o posesión definida estimula la inversión. Si este derecho se mantiene y además se adoptan esquemas de asociación o compactación de predios para su explotación conjunta, la productividad aumenta. Éste fue el sentido de la reforma realizada en México: por un lado se definieron los derechos de propiedad y posesión; por otro, se abrieron los canales para que los propietarios pudieran adoptar libremente diversas formas de explotación.

En los países de economía centralmente planificadas, la tierra bajo régimen de tenencia individual bien definida obtuvo mayores rendimientos por hectárea. Tal es el caso de los predios de uso individual en China y en la antigua Unión Soviética; en este último país dichos predios generaban más de 20% del producto bruto agrícola a pesar de que representaban solo 3% de las tierras laborales. El análisis de la situación en Europa del este permitía concluir que la tendencia en materia agraria era de privatización e los predios estatales y de fortalecimiento de los derechos individuales en los predios de explotación colectiva: sin embargo, en ninguno de esos países existe o existió un sistema permanente de redistribución de la tierra como el mexicano. Sus respectivas reformas agrarias se instrumentaron en proceso relativamente cortos.<sup>61</sup>

### **La justicia de la reforma**

En el estado de Morelos, la tierra de Emiliano Zapata, en una de las fechas más significativas para el movimiento campesino mexicano, el 10 de abril, participé en la entrega de certificados. Era el año de 1994, el último del sexenio. Durante el acto entregué certificados a los ejidatarios de Anenecuilco y Villa de Ayala, la comunidad de origen de Zapata. Al hablarme sobre las asambleas que cada ejido debió realizar para precisar los linderos, los ejidatarios me recordaron las palabras que Emiliano Zapata le dirigió a los jóvenes que a principio de siglo acudieron a Morelos a medir la tierra para repartirla: "No se vayan por la línea recta, sigan el tecorrall".

Durante el año de 1994, a lo largo del país se dejaron escuchar las expresiones de muchos campesinos al recibir sus títulos. En Michoacán, Isaías Chávez del ejido El Venado comentó: "No hay mejor reconocimiento para el general Emiliano Zapata que este que podemos realizar con nuestros certificados y títulos en nuestras manos, que garantizan la seguridad en la tenencia de nuestra tierra". En la península de Yucatán, el ejidatario Tuz Tam declaró: "Se ha hecho justicia y se ha dado libertad a todos los 'ejidatarios". En Baja California, Doña Margarita Sánchez, de 91 años de edad y originaria del pueblo Kiliwas, manifestó que el certificado le permitiría dejar un legado a su descendencia, lo que antes no hubiera sido posible". En el centro del país, Teófilo Martínez García, del ejido El Minero, afirmó: "En Zacatecas hacemos la Revolución a diario produciendo la comida para nuestra nación; ahora con nuestros títulos, lo hacemos porque es el patrimonio de nuestros hijos y nuestras mujeres, pero sobre todo, lo hacemos por México".<sup>62</sup>

Durante 1993 los promotores del Procede fueron a los ejidos y comunidades para explicar los procedimientos de la reforma. Para 1994 los campesinos llegaban a las oficinas del programa con ánimo de informarse y participar. El interés y la participación que suscitó el Procede durante esos dos años permitió realizar la entrega de 741,209 certificados parcelarlos, 238,241 certificados de uso común y 286,019 títulos de solares urbanos. La reforma se volvió irreversible.

Las mediciones nacionales confirmaron que la reforma alcanzó gran aceptación entre los campesinos. Una encuesta levantada en 1993 mostró que, con la titulación de parcelas, 61% de los comuneros, 65% de los ejidatarios y 73% de los pequeños propietarios consideraban tener asegurada la propiedad de su tierra.

### **Los nuevos derechos de las mujeres campesinas**

Procede permitió registrar un elevado número de mujeres ejidatarios, poseionarias y vecindadas. Se calcula que al terminar el programa habría poco más de medio millón de mujeres ejidatarias, un incremento importante si se considera que en 1970 se contabilizaron 31,459 en todo el país.<sup>63</sup> Además, en más del 10% de los ejidos, por lo menos una mujer ocupaba un cargo de representación, ya fuera como presidenta del comisariado o en los consejos de vigilancia.

## **La reforma no provocó venta masiva de parcelas**

Tituladas las parcelas no hubo venta masiva de tierras, uno de los riesgos que más preocupaba a los críticos de la reforma. Las enmiendas tampoco provocaron una migración masiva a las ciudades o al extranjero. Según una encuesta levantada en 1993, 76% de los ejidatarios se manifestó en contra de vender sus parcelas, mientras que el 70% de los ejidatarios pensaba que era negativo permitir la compraventa de parcelas entre ellos; para 1993, sólo 38% estaba en contra. Y lo más importante: 63% mostraba su acuerdo en recibir de manera personal y directa la titulación de sus parcelas.**64**

A partir de 1994 se observó un efecto importante de la reforma: la reducción del minifundio: Como ya se mencionó, una de cada cinco familias en el campo tenía menos de dos hectáreas de tierras; cuando esas tierras estaban situadas en zonas no aptas para el cultivo, apenas producían media tonelada de maíz por hectárea: Esto quiere decir que, antes de la reforma. Los minifundistas no producían ni una tonelada de maíz para la familia. Un estudio realizado en el campo mexicano confirmó que, gracias a la reforma, la tierra empezó a consolidarse no en grandes extensiones, sino en “pequeñas unidades más viables.. el proceso se ha dado en prácticamente todas las regiones del país” **65** Además, contra lo que los críticos de la reforma temían, no se dio una privatización generalizada de los ejidos.

La eliminación de minifundio y la compactación de tierras produjo un beneficio adicional. Según se ha observado, existe una correlación directa entre la existencia de parcelas más grandes y el crecimiento en los niveles de educación: a parcelas más extensas, mejores ingresos y más altas posibilidades de que los campesinos accedan a mayores grados educativos. A los cuatro años de iniciada la reforma se observó un aumento, si bien modesto, en este renglón.**66**

No se observó un aumento de la migración del campo a las ciudades o al extranjero, como temían los críticos de la reforma. Es cierto que aún no ha transcurrido el tiempo suficiente como para sacar conclusiones definitivas en este aspecto. Lo que sí se ha confirmado es que el proceso de reducción del minifundio no trae consigo una mayor migración del campo al extranjero. Por otra parte, diversos estudios han confirmado que conforme aumenta el nivel educativo se reduce la migración a los Estados Unidos: los migrantes con mayor educación permanecen dentro de México. ,

Las palabras sencillas de un hombre del campo pueden resultar más elocuentes que todas las cifras. En junio de 1994, en el estado de Tlaxcala, participé en la entrega de títulos y certificados rurales. Durante el acto, Lorenzo García, un campesino del lugar comentó:

No porque seamos dueños de nuestras tierras pensamos que ya las podemos vender, no; al contrario, yo quisiera hablar en nombre de todos los campesinos que estamos aquí. ..que no es cierto; al contrario, estas tierras que ahorita nos acaban de dar nuestro título de propiedad, queremos que las cuidemos todos para el bien de nuestra nación, para el bien de nuestras familias.

## **Las exigencias campesinas después de la reforma**

El 10 de abril de 1992, en el estado de Morelos y en el marco del LXXII aniversario del asesinato del general Emiliano Zapata, me reuní con dirigentes y miembros del nuevo movimiento campesino. Ahí, Samuel Esquivel Alejandro manifestó que los campesinos enfrentaban dos grandes problemas: el rezago agrario y las carteras vencidas. En cuanto al primero, dijo, había avances positivos. Pero respecto al segundo, a nombre de sus compañeros señaló: "Queremos una modernización efectiva del financiamiento rural que abarate costos, garantice la aplicación correcta, oportuna y con la escala adecuada del crédito. ..el problema fundamental sigue siendo el de la apertura del crédito para la reactivación del campo".**67**

Otro campesino, Manuel Vargues, comentó que en algunas esferas institucionales, el significado de las reformas aún no era comprendido por la totalidad de los funcionarios. Con voz firme remató: "Si nos transfieren los distritos de riego, la asistencia técnica y contamos con recursos crecientes para producir más y mejor, el ejido, la comunidad y la pequeña propiedad serán sin duda más eficientes y nuestra gente vivirá mejor".**68**

Al concluir la reunión, las organizaciones económicas campesinas acordaron realizar el tercer encuentro en el estado de Sonora. En agosto de ese año, en Hermosillo, algunos campesinos señalaron que la reforma institucional no marchaba al mismo ritmo de los cambios impulsados por las organizaciones del campo. El nuevo movimiento campesino transformaba sus métodos de lucha y alentaba la participación popular. Uno de los nuevos dirigentes, Pedro Sánchez Segura, subrayó:

Hemos pasado de la etapa de exigir reparto agrario hacia la producción y productividad, lo que significa **un** profundo cambio de actitud y trabajo; caminamos hacia el establecimiento de empresas campesinas, rentables y con orientación social.**69**

Decididos a participar activamente en los procesos que los afectaban, los miembros del nuevo movimiento campesino designaron representantes para las negociaciones del TLC, a través del llamado "cuarto de junto". Conocían los retos de la globalización y sus efectos en el campo mexicano. Con el ingreso de México al GATT en 1986, Miguel de la Madrid, mi antecesor en la Presidencia, había establecido una apertura gradual de los productos del campo. Los líderes agrarios sabían que la situación mundial se había transformado de manera radical. En unos años la producción de alimentos en el mundo se había duplicado, gracias a los avances en la tecnología agrícola ya los subsidios otorgados por sus gobiernos. Ese aumento en la producción se había traducido en una tendencia histórica a la baja de los precios agropecuarios. Pero en muchos países la disminución de los precios no se había reflejado en menor bienestar para los agricultores: en los países desarrollados cada vez menos productores rurales producían más, pues la población dedicada a las actividades del campo apenas llegaba al 3% (mientras que en México alcanzaba casi el 30%). Al mismo tiempo, menores precios en el campo significaron un beneficio para los consumidores urbanos. Por otra parte, la globalización de mercados y la apertura de regiones al comercio presagiaban que las nuevas reglas propiciarían una apertura de los mercados mundiales de productos agrícolas y una revisión a fondo de los subsidios y los mecanismos de protección al campo.

Los representantes campesinos elaboraron propuestas y dieron a conocer Sus puntos de visita durante las discusiones del Tratado. Atendidas las sugerencias y demandas de sus representantes, los campesinos se mostraron favorables a la ratificación del TLC. En la negociación del Tratado se logró que productos especialmente importantes para los productores mexicanos, como el maíz, el frijol y la leche, tuvieran el período más largo de protección: 15 años. Por otra parte, más de 60% de nuestras exportaciones agropecuarias fueron desgravadas de inmediato para entrar el mercado norteamericano.**70**

El secretario general de la Confederación Nacional Campesina, Hugo Andrés Araujo, señaló con solidez y convicción el seis de enero de 1993:

Estamos dispuestos a enfrentar los retos de la apertura económica y del Tratado de Libre Comercio; sólo deseamos condiciones para alcanzar mayores grados de productividad y de competencia. Señor Presidente. Se lo dijeron nuestros compañeros: necesitamos de estímulos y apoyos que beneficien directamente al productor. que nosotros contemos con esos estímulos para fortalecer cultivos básicos y para impulsar la exportación.**71**

Su señalamiento era inobjetable. Poco tiempo después, los campesinos agregaron:

Estamos dispuestos a afrontar los retos y oportunidades del Tratado de Libre Comercio, requerimos de apoyos directos que lleguen a nuestros compañeros, que ellos los vean y los empleen de la manera en que ellos lo saben hacer, haciendo producir la tierra para beneficio de todos los mexicanos; uno de los planteamientos que con mayor frecuencia nos han hecho nuestros compañeros es el de abrir la libre importación de los insumos.**72**

La exigencia de apoyos directos era clara: Hubo que responder con prontitud y eficacia. Dentro del gabinete agropecuario se procedió a integrar una propuesta de apoyos directos a los campesinos.

## **La respuesta institucional: a manera de balance**

Tal como lo anunciaban los "Diez puntos para dar libertad y justicia al campo mexicano", a la transformación del marco legal siguió una revisión de los instrumentos de apoyo al campo por parte del Estado. Éste no se replegó: sólo buscó actuar de acuerdo a las nuevas circunstancias. La nueva estrategia de estímulos al campo rechazó mecanismos obsoletos y llevó a cabo una renovación integral. De manera específica, se establecieron apoyos directos para evitar que las distorsiones en el mercado internacional pusieran en riesgo la producción interna. Se utilizaron mejor los recursos públicos disponibles. Se creó infraestructura ahí donde ésta no podía ser desarrollada por el sector privado. Se reformaron las instituciones públicas responsables del campo y se procedió a la intervención directa ahí donde había una clara justificación social, y donde los mercados agropecuarios mostraban fallas. Finalmente, a través de Solidaridad se diseñaron programas específicos de ataque a la pobreza en zonas rurales.

Los resultados en términos de producción de alimentos durante la introducción de estas reformas fueron espectaculares, sobre todo en el caso de los dos cultivos básicos para la dieta del mexicano: el maíz y el frijol. En 1990 el secretario de Agricultura y Ganadería, Carlos Hank González, aseguró que alcanzar la autosuficiencia en la producción de maíz llevarla de cuatro a cinco años ya la de frijol alrededor de tres. En 1988 se habían producido 10.5 millones de toneladas de maíz y 857,000 toneladas de frijol. Los pronósticos de Hank se acortaron en forma notoria: en un año se logró la autosuficiencia de frijol y muy pronto también la de maíz. Para 1994 se obtuvo una producción récord: más de 18 millones de toneladas de maíz y un millón trescientas mil toneladas de frijol. Prácticamente se dejó de importar maíz. Se alcanzaron resultados alentadores en el resto de los productos, pues se frenó la importación de azúcar, que representaba un delicado problema al inicio del sexenio. La producción de los 10 principales cultivos agrícolas pasó de 22.821,000 toneladas en 1988 a 28.905,000 toneladas en 1994; esto representó un evidente aumento en la productividad, pues la superficie sembrada fue prácticamente la misma!<sup>3</sup> El gobierno gastó más en el campo sin incurrir en déficit fiscal, gracias a los ahorros obtenidos con la disminución de la deuda.

## **Procampo**

La reforma en los estímulos al campo incluyó una sustitución gradual de los subsidios otorgados a través de los precios y el costo de los insumos, incluido el crédito a favor de apoyos directos al productor.

Durante décadas, al productor en el campo se le apoyó a través del llamado "precio de garantía", un precio mínimo que el gobierno, a través de Conasupo, se comprometía a pagar por toda producción que comprara. El precio de garantía se revisaba en forma periódica para tomar en cuenta los cambios en los precios internacionales, los costos y la inflación interna. Su ajuste implicaba un proceso político de la mayor importancia, pues los productores más eficientes esperaban que los menos productivos presionaran a favor de su elevación: a precio más alto, mayores ganancias para el productor eficiente. Durante muchos años este procedimiento estimuló a la producción rural.

Sin embargo, con el paso del tiempo se determinó que el precio de garantía sólo acarrearba incertidumbre, pues no siempre se anunciaba antes de las siembras. Como su nivel era similar en todo el país representaba una fuente de ineficiencia al desestimular la producción en zonas cercanas al área de consumo y alentarla en las más alejadas. Al ser iguales durante todo el ciclo, los precios de garantía obligaban a que Conasupo absorbiera el costo de almacenamiento y terminaban por inhibir la construcción de bodegas. Asimismo, propiciaban que las agroindustrias se ubicaran cerca de los lugares de consumo y no alrededor de los sitios de producción. Por si esto fuera poco, los precios de garantía agravaban la concentración del ingreso al beneficiar sobre todo a los productores con mayores rendimientos.

El problema de fijar precios de garantía era doble; pongamos por ejemplo el caso del maíz. Por una parte, los consumidores urbanos exigían un precio accesible de la tortilla, lo que obligaba a establecer un precio de venta subsidiado; por la otra, había una enorme presión para fijar un precio de garantía muy elevado, pues más de la mitad de los maiceros mexicanos producían muy poco por hectárea y necesitaban un precio de garantía muy alto para obtener algún beneficio. Además, como muchos productores no generaban excedentes, tenían que comprar maíz adicional para su consumo, pero lo adquirían más caro que en las zonas urbanas, donde estaba subsidiado. En realidad, sumando insulto sobre agravio, los campesinos pobres

pagaban el maíz más caro y los productores de mayores rendimientos se beneficiaban más mientras mayor fuera el precio de garantía.

Para sustituir el mecanismo ineficaz e injusto de los precios de garantía, en octubre de 1993 se puso en marcha el programa de apoyos directos denominado Procampo. El programa tenía tres objetivos: apoyar el ingreso de los productores sin distorsiones en los precios, propiciar la capitalización de los campesinos y favorecer la conversión productiva.<sup>74</sup>

Por primera vez en la historia se otorgaron apoyos directos al campesino; consistían en pagos por hectárea. Procampo le aseguraba al productor un ingreso monetario, independientemente de cuanto producía o de si consumía toda su producción o sólo parte de ella. Para otorgar apoyo, Procampo no exigía que el campesino sembrara un producto específico. Además, brindó a los productores mexicanos apoyos directos similares a los que recibían los productores estadounidenses, canadienses o europeos.<sup>75</sup>

Procampo también otorgó certidumbre al garantizar que los pagos tendrían plazos de cuando menos 15 años. Se puso especial atención en cuidar su impacto ecológico: los pagos eran por hectárea y no en función de lo que se producía, con lo que el campesino ya no tenía que sembrar en montes, laderas o selvas; esto contribuyó a evitar la erosión. Aun si el productor decidía dedicar su tierra a la actividad forestal, Procampo se comprometía a darle el pago ofrecido.

El programa se introdujo mediante el método del liberalismo social. Procampo demandó la participación de los campesinos, tanto para integrar el padrón de beneficiarios como para vigilar la legitimidad de los inscritos. Se logró un manejo transparente de los recursos a través de su Consejo de Vigilancia. Al garantizarle a los campesinos el pago, éstos podían decidir con libertad qué sembrar o producir, sin que la autoridad o el mercado les impusieran sus criterios.

Se levantó un censo detallado y preciso que arrojó 3.3 millones de productores. De ellos, 2.2 millones nunca habían recibido beneficios del sistema de precios de garantía, pues al consumir todo lo que producían no alcanzaban a vender un excedente. Los más pobres no recibían subsidio. Con Procampo más de dos millones de familias recibieron por primera ocasión un estímulo directo y efectivo.

Integrar el padrón de beneficiarios en sólo unos cuantos meses, entre junio y septiembre de 1993, requirió de un esfuerzo extraordinario, encabezado por el secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Carlos Hank González. Concluida la delicada labor de integrar el padrón de beneficiarios, en 1994 se puso en marcha Procampo. A partir de ese año cada campesino recibió un cheque o un depósito en cuenta bancaria, a su nombre y garantizado por la Tesorería General de la Federación.

En programa significó también un beneficio directo para la ganadería, al propiciar que los precios de los insumos pecuarios se redujeran al nivel de los competidores internacionales, con lo que los ganaderos quedaron en condiciones de enfrentar la competencia exterior.

Los recursos del programa se financiaron sin deuda y sin déficit. Con los ahorros fiscales que obtuvimos de las privatizaciones y de la renegociación de la deuda, se dotó a Procampo de un presupuesto equivalente a los 4,000 millones de dólares. La introducción de Procampo en 1994 exigió aumentar el presupuesto rural en más de 80% y darle apoyo a cerca del 70% de la superficie cultivada. Se procedió en tres etapas: durante la primera y la segunda, para los ciclos otoño-invierno de 1993 y primavera-verano de 1994, se combinó el pago por hectárea con un precio de garantía para maíz y frijol aún superior al precio internacional; para la tercera etapa (otoño-invierno de 1994) se anticipó que el pago vendría mediante apoyos directos y el precio doméstico se alineó con el internacional. Al final de la administración, Procampo operaba de manera integral. ,

El programa encontró muy buena aceptación entre los campesinos. En una encuesta levantada entre ejidatarios y pequeños propietarios, el 86% opinó que era mejor Procampo que dejar las cosas igual; 70% consideró que el programa ayudaba a los más pobres o que no actuaba de manera preferencial.<sup>76</sup> En otra encuesta se les preguntó a los campesinos si consideraban que el programa sólo buscaba obtener votos para el PRI; sólo 16% respondió de manera afirmativa. La mayor parte de los entrevistados veía en Procampo una



alternativa para incrementar la producción en el campo y mejorar sus niveles de vida. Mayor arraigo en la tierra y mejores ingresos, en opinión de la gente del campo, era lo que podían esperar sus hijos de los programas y reformas introducidos.<sup>77</sup>

También se efectuó un intenso trabajo de difusión para que los habitantes de las zonas urbanas comprendieran mejor los programas de estímulo al campo. De esta manera se logró fortalecer el consenso a favor de la reforma. El equipo encabezado por Isaac Chertorivski diseñó una campaña en los medios para destacar la importancia de los productores rurales y de los productos agrícolas. El concepto rector fue: "Vamos al grano para progresar"

En 1994, una descendiente de los primeros beneficiarios del reparto agrario impulsado por la Revolución mexicana, Doña Antonia Izaguirre, del ejido Lucio Blanco en Tamaulipas, afirmó en relación a las acciones alentadas por Procede y Procampo:

Con mi certificado parcelarlo y el título de mi solar urbano viviré más tranquila. Además, ahora nos está llegando el Procampo y nosotros mismos estamos sembrando la mayoría de las parcelas, porque también es un beneficio.<sup>78</sup>

El consenso entre los productores rurales a favor del nuevo programa fue contundente.

#### **Más apoyos directos a los campesinos mexicanos que a los agricultores de los Estados Unidos y Canadá**

Para 1994 los pagos directos al campo mexicano alcanzaban más de un punto del PIB y eran mayores a los que se otorgaban en los Estados Unidos y en Canadá. Procampo canalizó pagos por hectárea basados en las áreas históricamente plantadas, más allá de los rendimientos que se tuvieran.

Al operar como un programa de apoyo al ingreso y no a la producción, Procampo evitó las distorsiones que otros programas habían generado en diversos países. Sin un aparato administrativo adicional, se integró el padrón de productores y se inició la entrega de cheques a cada uno de los 3.3 millones de campesinos y pequeños propietarios beneficiados. Así se benefició por primera vez a más de dos millones de campesinos. Esto hizo que Procampo fuera reconocido como "notablemente justo en la distribución del ingreso entre productores rurales" <sup>79</sup>

En total, sumando los recursos de Procampo y el resto de los programas de apoyo rural, se invirtieron en transferencias al campo más de lo que al mismo rubro destinaban los Estados Unidos, Australia o Nueva Zelanda; asimismo, se otorgaron apoyos similares a los de Canadá y Suecia. Durante 1992, el año en que comenzó a operar la reforma constitucional, la participación de las transferencias totales al sector agropecuario en México llegaron a 1.5% del PIB, mientras que en los Estados Unidos ascendían a 1.4% y en Australia a 0.4%. Canadá destinaba a este renglón 1.6% y Suecia 1.5%.<sup>80</sup>

% del PIB							
2.5							Canadá
2.0							Suecia
1.5	1.6						México
		1.5	1.5	1.4			
1.0							EE.UU
0.5							
0					0.4		Australia

En 1999 el Banco Mundial se sumó al reconocimiento a Procampo por sus efectos positivos en la reducción e la pobreza. En un estudio, el BM reconoció que los apoyos directos tenían un efecto positivo en la distribución del ingreso en el campo. Esto contribuyó a confirmar lo acertado del programa. **81**

## La reforma de las instituciones para el campo

Una parte esencial de la reforma fue la revisión de las instituciones " responsables de atender al campo. Esta labor se había iniciado durante la administración de Miguel de la Madrid. Mi gobierno decidió profundizar en ella. La Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y la Procuraduría Agraria se concentraron en tareas básicas: abatir el rezago agrario, avanzar en la titulación de tierras y solucionar conflictos rurales. Como era prácticamente imposible titular comunidades sin antes resolver los conflictos que surgieron con las dotaciones otorgadas durante décadas, la resolución del rezago agrario demandó un esfuerzo extraordinario de la SRA, en especial de su titular, Víctor Cervera Pacheco.

El reordenamiento de la SRA fue indispensable en la entrega de la documentación que los nuevos Tribunales Agrarios requerían para dictar sentencias definitivas. Entre 1992 y 1994 se establecieron Tribunales sede en 34 distritos; en ocho de ellos se resolvió el 100% de los expedientes y en el resto se llegó a niveles de solución superiores al 90%. La reforma institucional de la SRA significó un paso fundamental para terminar en forma definitiva con el rezago agrario. Se canalizaron 1,500 millones de pesos (más de 500 millones de dólares) a la adquisición de casi 400,000 hectáreas, con lo que se pudo satisfacer la demanda de alrededor de 80,000 campesinos agrupados en 1,103 núcleos agrarios. Se procedió también a la regularización de predios, a la conclusión de 793 resoluciones presidenciales ya la elaboración de 12, 748 planos definitivos. Gracias a la reforma constitucional ya los cambios institucionales, se transitó del control del conflicto agrario a la superación definitiva del rezago.**82**

También la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos experimentó cambios institucionales. A partir de la reforma constitucional, la SARH se concentró en tareas de promoción, en particular a favor del nuevo seguro y de Procampo. Por su parte, el Instituto Nacional Indigenista participó en los Fondos Regionales de Solidaridad, atendió los programas especiales del café y se involucró con tareas específicas de la conciliación agraria.

El Banco de Crédito Rural (Banrural) se dedicó a resolver el problema de las carteras vencidas ya identificar a los productores con capacidad de endeudamiento. La solución de la cartera vencida siguió un camino complejo. La de los campesinos que no podían pagar pasó a Solidaridad; mediante este programa, se determinó que estos campesinos finiquitaran su deuda con trabajo. Solidaridad continuó apoyando a estos ejidatarios bajo el esquema de créditos a la palabra. La cartera vencida de quienes requerían de un plazo largo para pagar se transfirió a un fideicomiso fuera del Banrural; esto les permitió ser sujetos de créditos nuevamente.

En materia de seguros, se eliminó Anagsa, empresa oficial que había hecho del seguro una "industria de siniestro", mediante la corrupción en el registro de accidentes y la obtención de compensaciones por falsas pérdidas de cosechas. Además, los campesinos habían manifestado su inconformidad ante el pésimo servicio de esta aseguradora oficial. Cancelar los beneficios que obtenía la *nomenklatura* agraria por estos falsos siniestros representó una lucha intensa y desgastante. La medida no sólo afectó el poder político de ese grupo al interior de los ejidos, sino también sus beneficios económicos. Cuando el gobierno liquidó sus servicios, al inicio de los noventa, la aseguradora agraria registraba pérdidas por más de 1,500 millones de dólares. Parte de ese monto se lo apropiaron algunos tradicionalistas al promover el pago de siniestros inexistentes. La desaparición de la aseguradora oficial significó para ellos la pérdida de importantes beneficios económicos. Esto provocó una reacción formidable.**83**

Se creó una nueva entidad, Agroasemex. Con cargo al gobierno federal se subsidió el 30% de la prima del seguro; esto representó una erogación presupuestal superior a los 200 millones de dólares al año. Se cubrió ese costo con los ahorros conseguidos al cancelar las pérdidas ficticias. Esta medida permitió elevar el valor asegurado por Agroasemex del 70 al 90% de la cobertura, así como atender casi dos millones de hectáreas.

Una de las más significativas reformas al sistema financiero agropecuario fue el reordenamiento de Banrural, organismo que representaba elevados costos de operación a causa de su ineficiencia y de las crecientes corruptelas que se infiltraban entre su personal. Junto a la reestructuración de Banrural, se

procedió, como se ha dicho, a liquidar Anagsa. Esto representó que los asegurados dejaran de reportar falsos siniestros para pagar con las indemnizaciones adeudados contraídos con el Banco. Agroasemex se creó bajo criterios actuariales, al asegurar las inversiones realizadas por el productor: Así, dejaron de habilitarse aquellas hectáreas que reportaban siniestros recurrentes y que tanto mermaban el patrimonio de Banrural, en perjuicio de los fondos prestables para la capitalización del campo. Los productores ubicados en estas zonas fueron transferidos al Programa Nacional de Solidaridad.<sup>84</sup> El director de Banrural, Jaime de la Mora, servidor público de carrera ejemplar realizó esta delicada reforma con eficacia y honestidad.

Mediante convenios de concertación se inició el proceso de transferir empresas y actividades productivas propiedad del gobierno a organizaciones campesinas. Destacaron las transferencias realizadas en Chihuahua, Durango, Coahuila y Nuevo León. Se dio así un paso importante para fortalecer el control campesino sobre la producción, almacenamiento y distribución de sus productos.

### **Crédito a la palabra y cajas de ahorro**

A pesar del esfuerzo sostenido por varias generaciones a lo largo del siglo XX, el gobierno aún encontró mucha pobreza en gran parte del campo. La reforma constitucional buscó sentar bases para revertir esta situación inaceptable. EL mismo objetivo se propuso el gobierno al elevar los recursos para el campo, año tras año, y en términos reales. Sin embargo, la situación de pobreza extrema exigió introducir programas especiales para fortalecer la vida en comunidad, alentar la participación popular y elevar el nivel de vida. EL Programa Nacional de Solidaridad fue el conducto para pasar de los propósitos a los hechos. Se promovieron varios programas especiales, entre ellos el de crédito a la palabra, las cajas de ahorro, las empresas sociales y el apoyo a las mujeres campesinas.

Como antes se comentó, el Programa de Solidaridad para la Producción apoyó con recursos por hectárea a los productores más pobres. Se trataba de créditos a la palabra: confiar en la palabra empeñada por el campesino. No se solicitaba nada en garantía, no se cobraban intereses, sólo se requería el compromiso de palabra para canalizar los recursos. Se otorgaban apoyos hasta para tres hectáreas por campesino. Al principio se entregaron 150 pesos por hectárea; el segundo año la aportación creció a 300 pesos y al final superaba los 400 pesos. El principal problema radicó en que los montos eran insuficientes; en consecuencia, en una primera etapa sólo se apoyaban consumos; no obstante, al recuperarse los recursos y mantenerse en la comunidad, poco a poco se establecieron cajas de ahorro que iniciaron la canalización de créditos para la inversión; la recuperación del crédito a la palabra superó 90%; cuando de mujeres se trataba, la recuperación se situó casi siempre arriba de 95%.

Entre 1989 y 1994 se apoyó con crédito a la palabra a 1,072,182 campesinos en 1,864 municipios del país. Se formaron 2,115 cajas locales y alrededor de 120 cajas solidarias. La mayoría de estos mecanismos de ahorro y financiamiento informal se formó en municipios con alta y muy alta, marginación.

Estudios empíricos realizados en el campo mexicano han reconocido:

Este programa se convirtió en extremadamente importante para el sector ejidal, pues representaba 62% de todas las transacciones crediticias en el sector... favoreció a los pequeños productores".<sup>85</sup>

### **Lo que faltó. Los riesgos**

Los rezagos en el campo mexicano son tan añejos y tan grandes que para resolverlos no bastaron los cambios constitucionales, institucionales y organizativos impulsados por los propios campesinos y los grupos reformistas del gobierno. A pesar de los esfuerzos desarrollados entre 1992 y 1994, al final de la administración las reformas habían liberado iniciativas individuales y comunitarias, tanto en el aspecto económico como en el terreno político, pero no se habían alcanzado todas las metas de justicia y eficiencia para la que se diseñó esta reforma tan ambiciosa. El riesgo fundamental proviene de los ataques que los tradicionalistas ha seguido alentando en contra de las formas independientes de organización campesina. Sólo la acción decidida de los reformistas dentro del Estado y de las nuevas organizaciones independientes podrá evitar la victoria de la contraofensiva tradicionalista.

En el aspecto económico, faltó fortalecer las nuevas instituciones surgidas para sustituir a las que en el pasado no funcionaron, sobre todo en lo referente al crédito para inversión y la asistencia técnica. Crédito y tecnología eran dos elementos fundamentales para que los campesinos pudieran participar en la introducción de aquellos cultivos que más beneficios les hubieran aportado dentro del TLC. Los riesgos en este terreno eran proporcionales a la magnitud de la tarea por realizar dada la limitada capacidad de las instituciones que en principio podían apoyarlas.

En cuanto a las instituciones vinculadas al necesario financiamiento al campo, quedó pendiente un reordenamiento de la operación de la banca estatal, con el fin de generar una estructura del segundo piso que apoyara formas de captación de ahorro, intermediación financiera y esquemas integradores.

Los campesinos participaron en el cambio de políticas, fueron sus actores. Las entidades transferidas y los proyectos emprendidos por los productores mostraron una viabilidad que derivaba del conocimiento y la experiencia campesinos.

Quedaron pendientes en la agenda la elaboración de una ley que atendiera al desarrollo rural en su conjunto, así como reformar o derogar otros ordenamientos, como sucedió en el caso de la Ley de Asociaciones Ganaderas.

La reforma debió incluir modificaciones a la Ley de la Administración Pública Federal, para crear una dependencia que centralizara y coordinara el quehacer de conjunto de las instituciones involucradas en el desarrollo rural. En buena medida, esto pudo haber surgido como consecuencia de la promulgación de una ley integral para el desarrollo rural.

Reitero que el riesgo más grande para el avance de la justicia en el campo está en el resurgimiento de los antiguos beneficiarios de los métodos de control y clientelismo: los miembros de la *nomenklatura* agraria. Ellos han aprovechado los efectos de la crisis económica de 1995 para presentarse como redentores de viejas demandas campesinas; han sabido promover la añoranza por los viejos métodos.

La movilización y organización campesina durante los últimos 20 años, reforzada por los comités de Solidaridad, pueden ser un valladar a estas tendencias restauradoras de viejos privilegios y controles políticos. La batalla a favor de la libertad y la justicia en el campo aún no está resuelta.

1. Secretaría de la Reforma Agraria. *La transformación agraria. Origen, evolución y retos* México: SRA, 1997, Volumen I, Capítulo m: "La Reforma Constitucional de 1992".
2. Ibid.
3. Ibid., Capítulo V.
4. "Mensaje de toma de posesión", en "El cambio asegura nuestra permanencia como Nación", Presidencia de la República, p. 41
5. Luis Téllez, *La modernización del sector agropecuario y forestal*, México: FCE, 1994. Introducción
6. Véase el resultado de la Encuesta ingreso-gasto de los hogares para 1984, citado en Luis Téllez, op. cit., Capítulo I.
7. Datos de la Encuesta nacional de productividad agropecuaria, citados en Ibid.
8. "Firma de Convenios de Concertación Social y Reunión de Intercambio de Experiencias de Concertación en el Medio Rural". México: SARH. 1989. p. 12.
9. Ibid.. pp. 14-15. 10.
10. Ibid.. p. 16.
11. Gustavo Gordillo. *Más allá de Zapata. Por una reforma campesina*. México: Cal y Arena. 1993. p. 16.
12. "Carta de Unidad Campesina". en "Congreso Agrario Permanente. Memoria". p. 16. s/f.
13. 13. Ibid.. p. 35.
14. . "Acuerdo Nacional de Concertación para la Reactivación Económica del Campo". Firmado el seis de enero de 1990 en Veracruz. Veracruz.
15. "Primer Informe de Gobierno", en *México Cívico: los Mensaje de Carlos Salinas de Gortari ante el Congreso de la Unión*, México: Rayuela Editores, 1994
16. Ibid,
17. "Tercer Informe de Gobierno", en Ibid.

18. "Exposición de motivos. Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", p. XVIII.
19. . Ibid.. pp. XVIII-XIX.
20. 20. Ibid.. p. XXVIII.
21. 21. Ibid.. p. XXVIII
22. **Ibid.**, p. XXXII
23. Para el detalle sobre la opinión de cada una de las organizaciones del CAP y su postura final respecto a la reforma, véase SRA, op. cit., Capítulo 3.
24. Ibid.
25. José Luis Calva, la *disputa por la tierra. La reforma del artículo 27 y la nueva Ley Agraria*, México: Editorial Fontamara, p. 104.
26. 26. Ibid., p. 66.
27. Ibid., pp. 66-68.
28. Ibid
29. Ibid., p. 68
30. Warman, Arturo. "La reforma del artículo 27 Constitucional", Perfil de *La Jornada*, 8 de abril de 1994.
31. Gustavo Gordillo, op. cit., p. 163.
32. 32. Ibid., p. 184.
33. "Carlos Salinas de Gortari: Diez Puntos para dar Libertad y Justicia al Campo Mexicano". SRA. 1991.
34. Ibid., p. 8
35. Ibid., pp. 8-9
36. 36. Ibid., p. 10.
37. 37. Ibid.,p. II.
38. . Ibid.. p. **16**
39. Secretaría de la Reforma Agraria, op. cit., Capítulo 3
40. 40. Ibid.
41. "Encuentros Nacionales de Organizaciones Económicas Campesinas. Memoria" Confederación Nacional Campesina, 1995, p. 15.
42. Ibid., pp. 21-22.
43. Ibid., p. 20.
44. Ibid., p. 35.
45. Ibid., pp. 35-36.
46. 46. Ibid., p. 37.
47. Sergio García Ramírez. "La jurisdicción agraria". en R. Valdés y I. Ellas Romero Apis *La Modernización del Derecho Mexicano*. México: Editorial Porrúa. 1994.
48. SRA, op. Cit., Capítulo 5.
49. . Para una descripción del proceso de titulación véase *¿Qué es y cómo funciona el Procede? Testimonios*, México: Procuraduría Agraria, 1994
50. Ibid.. p. 13.
51. Ibid., p. 15.
52. Ibid., pp. 22-23.
53. Ibid., p. 26.
54. Ibid., p. 29.
55. Ibid.. p. 30
56. Ibid.. p. **44**
57. Citado en *Lucio Blanco, Tamaulipas. Crónica*, México: Procuraduría Agraria, 1994.
58. Recibieron certificados los integrantes de doce ejidos en Campeche: Lechuga, Rodolfo Fierro, La Libertad. Kilómetro 36, Nuevo Progreso II, Melchor Ocampo, Moch-Cohuo, Chekubul.
59. . "*¿Qué es y cómo funciona el Procede?*", p. 61.
60. *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Sexto Año*, México: FCE, 1994 61. Luis Téllez, op. cit., Capítulo V
61. *Luis Téllez, op. Cit., Capítulo V.*
62. *Segunda entrega Nacional de Certificados y Títulos Procede. Seguridad Jurídica en la Tenencia de la Tierra*. México: INEGI, 1994.
63. Para 1997 ascendían a 169,000 mujeres, 17.5% del total de ejidatarios en el Programa. Un poco más de la mitad era ejidataria, la tercera parte avecindada y casi el 10% era Posesionaria. Ibid.

64. . Las encuestas están detalladas en Ulises Beltrán, "La Opinión. La política social del gobierno y la opinión pública", en Arturo Warman, *La Política Social en México*, 1989-1994, México: FCE, 1994. Los rangos de confiabilidad estadística de las encuestas son de +/- 3%.
65. Alain de Janvry, O. Oordillo y E. Sadoulet, *Mexico's Second Agrarian Reform, Household and Community Responses*, San Diego: University of California, 1997, pp. 32-33.
66. Ibid" Capítulo 5.
67. "Encuentros Nacionales de Organizaciones Económicas Campesinas. Memoria", op. cit., p. 114.
68. Ibid.,p.115.
69. . Ibid.. p. 212.
70. Luis Téllez señala: "El balance de las concesiones que se otorgaron México y los Estados Unidos resulta favorable para México, en reconocimiento de la asimetría que existe entre los sectores agropecuarios de ambos países. La categoría de desgravación inmediata de los Estados Unidos engloba 61% de las importaciones procedentes de México, mientras que la misma categoría en el caso de México engloba 35% de las importaciones procedentes de los Estados Unidos. Por el contrario, México incorporó en las categorías de desgravación larga y extralarga 60% de las importaciones de los Estados Unidos, mientras que dicho país situó en desgravación larga y extralarga 33% de las importaciones procedentes de México. En las negociaciones entre México y Canadá quedaron excluidos los productos lácteos y los productos avícolas". Luis Téllez, op. cit.. Capítulo III.
71. "Primera Asamblea Nacional de Presidentes Ejidales", CNC, 6 de enero de 1993
72. "Reunión del Consejo Rural Nacional", CNC, 24 de febrero de 1993.
73. . Los 10 principales cultivos fueron maíz, frijol, arroz, trigo, ajonjolí, cártamo algodón, semilla, soya, cebada y sorgo. Fuente E. Z. P., Primer Informe, Anexo, p. 79
74. Fernando Benítez, *Relato de una vida. Conversaciones con Carlos Hank González*, México: Océano, 1999, pp. 367-370.
75. En México se decidió entregar los apoyos directos a quienes hubieran sembrado los tres años previos maíz, frijol, trigo, algodón, soya, sorgo, arroz y cártamo. En los Estados Unidos los apoyos se otorgan a trigo, maíz, arroz, sorgo, cebada, avena y algodón. En Canadá a trigo, maíz, avena, cebada y soya. En la Comunidad Europea a trigo, maíz, girasol y soya.
76. Citado en Luis Téllez, "Campo", en Arturo Warman, *La Política Social en México*, 1989- 1994, op. cit.
77. Ulises Beltrán, op. Cit
78. Citada en *Lucio Blanco, Tamaulipas. Crónica*, olí. cit., p. 27.
79. 79. A. de Janvry, et al., op. cit., p.22.
80. Citado en Luis Téllez, op. Cit
81. *Mexico, poverty assesment*. World Bank, 1999.
82. Con este avance, para fines de los noventa, el secretario de la Reforma Agraria, Arturo Warman, dio fin al rezago agrario
83. Entre los priístas que pedían mi expulsión del Partido en 1996 estaba un dirigente agrario que participó en un escandaloso fraude rural. Perdería la elección a gobernador por su estado. Los Votantes lo rechazaron por su mal comportamiento.
84. L. Téllez, op. Ci
85. A. de Janvry, et al., op. cit., pp. 105 y 111