

Las reformas al artículo 27 constitucional y la cuestión agraria

*Emilio Pradilla Cobos **

En 1970, los 22,692 ejidos y comunidades agrarias registrados ocupaban el 49.8 por ciento de la tierra agrícola censada (Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal 1970. DGE. 1975). En 1988, los 28,058 ejidos y comunidades agrarias, con 2'468,264 unidades productivas, ocupaban una extensión de 95'108,050 hectáreas, tenían una población económicamente activa de 9'529,707 personas, ocupaban a 7'097,050 (el 74.4 por ciento) de ellas, de las cuales el 37.8 por ciento tenía empleo temporal (Encuesta Nacional Agropecuaria y Ejidal 1988 INEGI. 1990). Desde el punto de vista demográfico, económico y de control de la tierra, estas formas productivas agrarias tienen una gran importancia, que se suma a su significación política heredada de la Revolución Mexicana.

Las reformas al artículo 27 constitucional aprobadas "al vapor" en diciembre pasado, constituyen un viraje radical en la política agraria del régimen, en relación con los postulados de la Revolución Mexicana, la Constitución emanada de ella, el pacto social sobre el cual se basó su institucionalización, y la actuación de los gobiernos que materializaron al Estado cuando menos hasta la década de los cincuenta. Su objeto casi exclusivo es la modificación profunda de la forma de propiedad, organización y funcionamiento del ejido y la comunidad, productos arquetípicos de la revolución democrático-agraria de principios de siglo. Sus objetivos explícitos o implícitos pero evidentes, son: a) dar por terminado el reparto agrario; b) abrir las puertas a la propiedad privada individual y al arrendamiento de la tierra en ejidos y comunidades indígenas; c) permitir el acceso a la propiedad de la tierra agraria, directa o mediante asociación con los ejidatarios, al capital privado nacional y extranjero; d) poner en marcha un proceso de reconcentración de la propiedad y la producción agropecuaria y simultáneamente liberar la fuerza

* Profesor-investigador del Doctorado en Ciencias Sociales, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

de trabajo considerada excedente y e) motivar una inversión masiva de capital nacional y extranjero en el sector agropecuario.

Se trata de adecuar las estructuras agrarias a lo que el modelo neoliberal considera necesidades del crecimiento económico en la fase de reestructuración, globalización y reconversión de la economía mexicana. En síntesis, es un proyecto histórico de modernización del campo mexicano.

1. Modernización agraria desde arriba

La contrarreforma se ha justificado en lo que empresarios y administradores públicos llaman el “fracaso del ejido”, aparentemente culpable de la crisis agraria, el cual no se sustenta en un balance riguroso y global de su trayectoria histórica, sus contradicciones y su realidad actual; ni tampoco en una evaluación de sus causas y responsables. En este juicio de valor, llama la atención que no se tienen en cuenta: a) la sucesión de conflictos político-militares en el campo que sucedieron a la gesta revolucionaria, afectando la reforma agraria; b) el entrecortado y zigzagueante curso de la aplicación de la reforma agraria, impuesto por los gobiernos posteriores a la revolución, particularmente desde los años cincuenta; c) los recientes procesos macroeconómicos internos e internacionales que condicionan el funcionamiento del sector agrario mexicano, como la grave crisis económica en la que se debate la economía en su conjunto desde mediados de los años setenta, las implicaciones de la crisis de la deuda externa, el proteccionismo de los países capitalistas avanzados y el constante deterioro en los términos de intercambio mundial de las materias primas, la naturaleza y causas del atraso y dependencia tecnológica, etcétera; d) el papel jugado en la crisis agraria por la pequeña y mediana propiedad, las empresas capitalistas y las transnacionales durante el periodo, en especial de las de austeridad salarial y contracción del gasto público durante la década pasada; f) la gran desigualdad económica y social de las formas ejidales y comunitarias frente al capital nacional y extranjero y al aparato político; g) el intercambio absolutamente desigual entre la producción industrial y la agraria campesina, y h) las graves consecuencias de la corporativización y el control político-administrativo ejercido por el partido oficial y el gobierno sobre ejidatarios, comuneros y sus organizaciones.

Todo parece indicar que si se tienen en cuenta estas determinaciones, el balance es muy favorable para los ejidos y comunidades que a pesar de tener todo en contra, lograron colaborar significativamente a la acumulación capitalista industrial, al abastecimiento interno e internacional de productos agropecuarios, subsistir como forma productiva y como sector social, y hacer sobrevivir a su crecimiento poblacional, en medio de una relativa calma social.

La modernización del 27 constitucional se lleva a cabo desde arriba. Su contenido real no fue objeto de debate, los procesos de los que emergió la actual administración y la aplastante mayoría parlamentaria que la formularon y aprobaron, por lo que no se puede afirmar que fue aprobada por los electores. No fue precedida de un proceso informativo amplio a toda la sociedad. A pesar de su importancia histórica, económica y social, la iniciativa sólo fue debatida durante un mes en el reducido recinto parlamentario, por un pequeño número de políticos, administradores, intelectuales y líderes cupulares de las organizaciones, no necesariamente representativos. Las opiniones vertidas en este debate y por importantes organizaciones campesinas no se expresaron en cambios sustantivos a la iniciativa. Los ejidatarios, comuneros y campesinos pobres, la gran mayoría de la población rural, no conocieron ni conocen aún el proyecto y lo aprobado, ni tuvieron oportunidad alguna de dar su opinión o participar en la decisión de las reformas.

Entre otros muchos efectos de la reforma, nos interesa destacar su impacto sobre la problemática regional y urbana nacional, tanto o más contradictoria que la rural, que aunque subyacente en el proyecto en sus justificaciones, no se tuvo en cuenta en sí mismo o en su interrelación, en el marco del mismo proyecto nacional y popular de reestructuración territorial. Por coherencia lógica, una contrarreforma agraria de esta naturaleza debería haber sido acompañada de una política urbana correspondiente.

2. Privatización del ejido y crecimiento de la migración campo-ciudad

En la exposición de motivos de la reforma al artículo 27 constitucional aprobada a fines de 1991, se mencionan dos aspectos que convertidos en objetivos a lograr, señalan los efectos que a mediano o largo plazo tendrá sobre las ciudades:

...en México, la proporción de habitantes en el campo ha permanecido alta con respecto a su participación en el producto. Esto ha generado un serio problema de distribución del ingreso entre los distintos sectores de la economía"; más adelante señala: "La mayoría de los productores rurales, sean ejidatarios o pequeños propietarios, son minifundistas, con menos de cinco hectáreas de tierra laborable de temporal (...) Tenemos que revertir el creciente minifundismo y el fraccionamiento de la tenencia de la tierra que, en muchos casos, ya ha rebasado las posibilidades de sustentar plenamente a sus poseedores".

Durante las décadas de industrialización sustitutiva de importaciones y urbanización correlativa, el ejido y la comunidad indígena, sirvieron de ancla al campesinado y al campo, pues abandonarlos significaba la pérdida de los derechos agrarios; ello funcionó como regulador de los movimientos migratorios del campo a la ciudad. Aún así, el crecimiento urbano fue muy acelerado y caracterizado por graves contradicciones sociales y territoriales, no superadas hasta ahora. Los cambios en la legislación agraria, en el contexto del empobrecimiento generalizado del campesinado, abrirán una nueva fase de urbanización acelerada. Las reformas, al decretar el fin del reparto agrario y reabrir el proceso de concentración de la propiedad, generarán un crecimiento sin precedentes de la sobrepoblación relativa y el desempleo en el campo, los cuales tendrán que emigrar obligadamente hacia las grandes ciudades o a Estados Unidos. Al no tener ninguna posibilidad de acceder a nuevas tierras por la conclusión del reparto, la mayoría de los hijos e hijas de ejidatarios y comuneros y los actuales campesinos sin tierra, tendrán que abandonar el campo. Lo mismo harán los ejidatarios y comuneros que, agobiados por la miseria decidan venderlas o rentarlas, sin que tenga posibilidad de convertirse en proletarios en su antigua tierra. En las desiguales asociaciones entre ejidos y empresas mercantiles, permitidas e impulsadas por la contrarreforma, en las que los ejidatarios y comuneros pasarán a ser jornaleros de las empresas en su propia tierra, no cabrán todos ellos; lo mismo ocurrirá con muchos de los actuales trabajadores agrícolas, en la medida que se produzca realmente la modernización tecnológica que se busca, al ser reemplazados por nuevas maquinarias, insumos y procesos modernos. Sumando además los campesinos arruinados por la competencia desigual y desfavorable

con la vieja o nueva agricultura empresarial mexicana y norteamericana, en el marco del proyectado Tratado de Libre Comercio, los investigadores llegan a una cifra probable de 2 millones de familias campesinas emigrantes que engrosarán las ya cuantiosas filas del desempleo y subempleo en las ciudades, o las de los indocumentados al norte del Río Bravo.

Los candados de que se habla para frenar la reconstitución de latifundios, en la medida que: a) los límites establecidos a los individuos y sobre todo a las sociedades mercantiles son tan amplios, que las propiedades resultantes son de por sí latifundios en las condiciones técnicas actuales de producción agropecuaria; b) la desigual inversión y acumulación de capital entre empresas, medianos y grandes propietarios y pequeños campesinos, generará una competencia cada vez más desequilibrada entre unas y otras formas de producción, que tendrá como escenario el mercado del suelo; c) como ha ocurrido hasta ahora, la ausencia de controles efectivos de la aplicación de la ley, la manipulación política de los caciques y la corrupción administrativa, abrirán mil subterfugios y caminos torcidos a la concentración de la tierra, y d) las deudas y la miseria imperante en el campo obligarán a ejidatarios y comuneros a la venta forzada de las parcelas. Basta mirar hacia atrás, a décadas previas a la Revolución Mexicana, y a la historia de todos los demás países latinoamericanos, para vislumbrar el proceso salvaje de acumulación de propiedad territorial que se abrirá con la terminación del reparto agrario y la privatización de la propiedad ejidal y comunal.

Las regiones más afectadas serán las de sur y centro del país, donde se localiza la mayor parte de los ejidos y comunidades indígenas las más atrasadas económica y socialmente, y hasta ahora las mayores proveedoras de migrantes hacia las metrópolis nacionales y Estados Unidos. Como el modelo global de acumulación orientado hacia afuera privilegia las áreas costeras, de la Cuenca del Pacífico y la frontera norte, las ciudades del centro y sur del país recibirán los mayores impactos migratorios inmediatos, sin tener una dinámica de crecimiento económico comparable, agudizándose su problemática urbana, sin lograr absorber a toda la masa de desplazados del campo. Si en las condiciones anteriores, las necesidades, carencias y déficit de todos conocidos no fueron resueltos, en medio del incremento de las migraciones producido por la privatización de la tierra y la integración

comercial con Norteamérica, podrán alcanzar niveles dramáticos. Por ello, no podemos entender ni aceptar que las reformas a la legislación agraria no vengán acompañadas de políticas urbanas de igual importancia y profundidad, así sea dentro de la lógica del proyecto neoliberal, el cual no compartimos.

3. El impacto de la reforma sobre la tenencia de la tierra urbana

La existencia de la propiedad ejidal y comunal en la periferia urbana pudo ser una herramienta para la orientación y control planificado del crecimiento urbano; pero al no ser utilizada como tal, se convirtió en una fuente de graves conflictos sociales y legales. Se dejó que el proceso acelerado e incontrolable de urbanización se rigiera por la espontaneidad de los agentes sociales, la permisividad o la violenta reacción represiva y/o la lenta y sinuosa acción legal de regularización. La necesidad de tierra para alojar los asentamientos humanos de los migrantes pobres se resolvió mediante el fraccionamiento irregular de ejidos, comunidades o bienes públicos, en el que se mezclaban la necesidad de los colonos y ejidatarios pobres, la voracidad de los fraccionadores ilegales, la corrupción de los funcionarios ejidales y urbanos y la posición de los políticos del partido en el poder o la oposición. Los mismos métodos, con distintos medios, fueron aplicados por los empresarios, las inmobiliarias y las constructoras, para acceder a la tierra urbana, monopolizada por los terratenientes o congelada por las formas legales de tenencia ejidal, comunal o pública.

Cuando el fraccionamiento irregular había sido consolidado, gracias a la lucha y el sacrificio de los colonos o las influencias de los ocupantes adinerados, se iniciaba el largo y tortuoso camino de la regularización de la propiedad, reivindicación popular o tráfico de influencias, expropiaciones gubernamentales, titulación individual y dotación de infraestructura y servicios sociales. Así se ha producido una parte muy importante del crecimiento urbano de las grandes ciudades, a un alto costo social e individual, y con resultados poco racionales desde el punto de vista urbano e insatisfactorios para los pobladores en lo individual. De todos modos, la propiedad social agraria actuó como límite relativo al crecimiento urbano.

Hasta ahora, no se conoce ningún elemento de referencia sobre este problema en la reforma al artículo 27 constitucional o en los adelantos del proyecto de ley reglamentaria, lo cual constituye en sí mismo un error o falta de previsión. Pero si no se dictan normas específicas, lo más probable es que se mantenga la tortuosidad e irracionalidad del proceso anterior con algunas variantes, lo cual sería inexplicable. Otro posible escenario sería que en alguna forma se aplicara la privatización del ejido periférico a las ciudades, ocupado o no. En este caso, los ocupantes irregulares actuales se enfrentarían a una difícil situación, tendrían que comprar sus tierras, por lo general ya pagadas, a sus propietarios legales, a precios más elevados que los de antes en la medida de que se trata de una mercancía plena en el libre mercado del suelo, y cubrir todos los costos de titulación formal. Seguramente ahora la dotación de servicios e infraestructura se desplazará del carácter de acción social del Estado frente a una demanda popular de justicia social, al estatuto de relación mercantil. Los colonos pobres que antes optaban por la ilegalidad y corrían sus riesgos por falta de recursos, tendrán ahora que competir abiertamente por la tierra con el capital inmobiliario y constructor, y en medio de un proceso acelerado de urbanización enfrentarse a un mercado capitalista al cual no podrán acceder. El problema del suelo urbano y la vivienda para los sectores populares adquirirá nuevas dimensiones y complejidades, sin resolverse realmente. Desaparecería otro de los límites relativos al crecimiento físico extensivo de las ciudades, y una forma de acceso barato de los sectores populares a la tierra.

Sería inexplicable que el gobierno y los legisladores oficiales dejaran pasar esta oportunidad para resolver, al menos desde su punto de vista, esta conflictiva situación. Igualmente inexplicable sería que el movimiento de colonos e inquilinos pobres de las ciudades dejara pasar desapercibida esta coyuntura y no planteara claramente sus reivindicaciones y propuestas para resolver la situación actual de irregularidad y prever los procesos para responder a las necesidades futuras, incrementadas por la acelerada urbanización causada por las reformas, de tierra urbana para los sectores populares, en mejores condiciones que las actuales. Para ello, sería conveniente que las propuestas fueran el resultado, tardío, dado lo inesperado, sorpresivo y perentorio de la contrarreforma, de la concertación democrática entre el movimiento urbano

popular y el movimiento campesino y de la negociación con la representación política nacional y estatal. Debería tratarse por todos los medios de que estas alternativas fueran la base de la cúspide, y se lograra romper la naturaleza de la modernización impuesta desde arriba que han tenido hasta ahora los cambios a la reforma agraria.