

Elementos para la discusión sobre el ejido en México

Rogelio Ramos Oranday*

Los ejidos y las comunidades agrarias, elementos constitutivos del sector social del campo, pasaron de punto de apoyo a ser, en las últimas décadas, el lastre y desastre de la economía agropecuaria. En efecto, el dinamismo del sector agropecuario durante las primeras décadas posrevolucionarias disminuyó notoriamente en los últimos 30 años. En este retroceso, ejidatarios y comuneros han llevado la peor parte.

Resulta innegable que el sector agropecuario ha sido pilar fundamental en la conformación del México de hoy. Sin embargo, no se salvó de la crisis que el país sufrió a partir de 1982; por el contrario, ésta se conjuntó con los desequilibrios estructurales acumulados en el propio sector desde 1960, agudizando sus condiciones de rezago, pobreza y, en general, de marginación social.

Desarrollo del campo: un viraje de 180 grados

Desde mediados del decenio de los treinta hasta principios de los sesenta, como resultado del impulso a la reforma agraria, el crecimiento del sector agrícola fue uno de los más elevados del mundo (4.4% anual), aunque la tendencia no se mantuvo constante, ya que en ella se alternaron períodos de rápido desarrollo con otros en que éste fue lento. Si bien de 1945 a 1956 el crecimiento fue de 5.9% anual, de 1964 a 1969 fue de tan sólo 2.8%, vislumbrándose así la futura tragedia del sector.

Durante esta época, la agricultura cumplió con el papel que se le había asignado. El crecimiento global del sector, apoyado en los productores que ostentaban la propiedad social, contribuyó de manera determinante al desarrollo general del país, ya que lo hizo prácticamente autosuficiente al reducir mucho las importaciones de productos agrícolas; proporcionó la capacidad de pago al exterior que México requería para su creciente capitalización, pues propició notables incrementos en la exportación de produc-

tos agrícolas; evitó presiones inflacionarias al cubrir la demanda interna de los productos agrícolas e impedir el aumento desequilibrado de sus precios; transformó a México de importador en exportador de productos básicos, revirtiendo el comportamiento de la balanza comercial de tales productos, al registrar tasas de crecimiento superiores a las de la población, y cubrió la creciente demanda de materias primas y mano de obra barata para la industria.

En cambio, durante los tres últimos decenios, el crecimiento promedio anual del sector siguió una tendencia a la baja y contraria a la de las manufacturas y los servicios. La PEA ocupada en el sector disminuyó. La agricultura perdió importancia como generadora de divisas y se convirtió en una carga adicional al endeudamiento del país; con ello la meta ya no fue la autosuficiencia sino la "soberanía alimentaria".

La producción agropecuaria disminuyó su ritmo de crecimiento entre 1965 y 1970 a 1.2%, y de 1970 a 1974 prácticamente se estancó, al aumentar sólo 0.2% por año. El lento incremento del valor de las exportaciones de ciertos productos (hortalizas y café), la reducción del de otros (algodón, azúcar, henequén, ganado), sumado a las cada vez mayores importaciones de bienes agropecuarios (maíz, trigo, arroz, oleaginosas, lácteos), determinaron que en 1974 México dejara de ser un país exportador de productos agrícolas y se convirtiera en importador.

El crecimiento del PIB agropecuario fue, hasta mediados del decenio de los sesenta, superior al de la población. No obstante, en los setenta y ochenta ocurrió lo contrario. En 1960 la participación de la actividad agropecuaria en el PIB nacional fue de 17.1%, en tanto que la industria representó 28.5% y los servicios 54.4%. En 1970 la composición fue de 12.2, 32.6 y 55.2 por ciento, respectivamente. En los ochenta la participación relativa del sector agropecuario se situó en alrededor de 10 por ciento.

Como consecuencia de las menores tasas de crecimiento del sector, a partir de la segunda mitad del decenio de los setenta su participación como generador de divisas tendió también a disminuir: de 52.7% de las totales por exportación de mercancías en 1960 y 48.3% en 1970 a 10.1% en 1980 y sólo 6.1% en 1985.

* Economista de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, maestro en demografía de El Colegio de México y en educación de la Universidad de Stanford.

Por otra parte, el incremento del consumo interno, acompañado del menor crecimiento del sector agropecuario, provocó déficit en algunos productos básicos. Esto causó aumentos constantes en las compras externas de alimentos y la reducción, en términos relativos, de las exportaciones de otros que eran importantes fuentes de divisas. Las importaciones agropecuarias, que en 1960 eran de 22 millones de dólares (1.9% del total), en 1985 se elevaron a 1 616.6 millones de dólares (12% del total).

A pesar de la crisis en algunos productos agrícolas desde 1965, la balanza comercial agropecuaria tuvo saldo positivo durante algunos años. Así, presentó superávit de 367.2 millones de dólares en 1960 y de 806 millones en 1979; en cambio, en 1980 por primera vez en la historia hubo un déficit de 466.2 millones de dólares, que disminuyó a 295.9 en 1985.

Muchas son las causas de la caída y la crisis actual del sector agropecuario: los desfavorables términos de intercambio en detrimento del campo, los reducidos precios de los productos agrícolas, el poco apoyo a la producción, los problemas de tenencia de la tierra, la desorganización, la estatización de la economía campesina. Sin embargo, todas se resumen en un solo concepto: la desatención al campo.

La inversión pública es un factor determinante en el crecimiento del sector agropecuario. Es posible distinguir dos etapas en su evolución. De 1960 a 1975 la destinada a este sector aumentó su participación en la total, llegando a 18%; en cambio, desde finales de los setenta hubo una disminución notable, hasta representar sólo 7.9% en 1985.

La mayoría de la población del sector agrícola se ha ubicado entre la de más bajos ingresos y ha aumentado la proporción que tiene entradas inferiores al salario mínimo. Las familias rurales de menores ingresos (entre las que abundan las de ejidatarios y comuneros) han sufrido un empobrecimiento mayor que el de las familias urbanas de escasos recursos, llevándolas a la pobreza extrema.

Aunque el crecimiento en el medio rural fue importante, distó mucho de ser homogéneo y equilibrado. Así, los efectos positivos no tuvieron la cobertura y la magnitud deseadas, lo que generó desigualdades entre los diferentes sectores de la actividad, los agentes productivos, los estratos sociales, y las áreas urbanas y rurales; con el tiempo las desigualdades adquirieron carácter estructural.

La problemática en su conjunto ha obligado al gobierno actual a otorgar la máxima prioridad al campo y a definir, como vertientes fundamentales de su política agropecuaria, "aumentar el bienestar de los productores de bajos ingresos" y "promover la oferta abundante de alimentos y materias primas para el resto de los sectores".¹ Esto, dentro del empeño modernizador para elevar la productividad en el campo.

Importancia del sector social

El conocimiento de los ejidos y las comunidades agrarias, como unidades de producción, es de vital importancia para participar en la instrumentación de la política agrícola y en la dis-

cusión sobre el futuro de aquéllos. Sin embargo, el análisis de la situación presente no puede desligarse de los antecedentes históricos, del comportamiento del sector en general y de su desempeño en los últimos años, sobre todo si se considera que el sector social del campo aglutina a 60% de los productores agrícolas del país y ocupa 50% de la superficie del territorio nacional.

Asimismo, el conocimiento de este sector es fundamental si se atienden los propósitos señalados en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994: garantizar la utilización productiva de las tierras de ejidos y comunidades agrarias, así como impulsar e incrementar el empleo de técnicas modernas y la productividad en el sector agropecuario y forestal.

Un vistazo al pasado de la propiedad social

La propiedad social en México es, en gran medida, resultado de la reforma agraria iniciada con la Revolución de 1910, aunque sus raíces históricas son mucho más profundas. Desde su origen el ejido ha provocado discusiones muy encontradas, referidas sobre todo a su existencia, que parecen cobrar nueva fuerza en la actual crisis del sector agropecuario.

Desde épocas prehispánicas, se asignó una función social a la propiedad de la tierra y a su usufructo, limitando el derecho de posesión y destacando el disfrute comunal o colectivo. El *calpulli* representaba esta concepción de la tenencia de la tierra. Se trataba de una porción perteneciente a la comunidad que el *calpullec* o jefe del pueblo controlaba, aun cuando estaba parcelada entre las familias del grupo. El *calpullec* tenía la atribución de asignar los terrenos a cada familia y podía desposeerlos cuando no se cultivaban por un período de dos años.²

De acuerdo con Bartra,³ la propiedad colectiva en ese entonces estaba muy erosionada, ya que se había parcelado y repartido entre diferentes familias que tenían derecho de heredar a sus descendientes.

Aparentemente en tiempos de la colonia se conservó la misma concepción, ya que en las Leyes de Indias se incluyeron diversas disposiciones que protegían la propiedad comunal de los pueblos. El término de ejido surge cuando la corona española concede algunos sitios para que se formen los pueblos y las reducciones, con un "exido" de una legua de largo, "donde los indios puedan apacentar sus ganados sin que se revuelvan con otros de los españoles".⁴ El ejido, que significa "salida", eran pues las tierras que rodeaban a los pueblos indígenas en donde no se podía cultivar y eran propiedad de los vecinos.

Con la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas de 1856, las comunidades indígenas perdieron la capacidad legal de poseer y administrar bienes raíces. En ella se ordenó el fraccionamiento de las tierras y su adjudicación individual. Como resultado, la mayoría de la población indígena perdió sus posesiones y a quienes se adjudicó terrenos por lo general no recibieron el título de propiedad.

2. Roger Bartra, *El modo de producción asiático*, ERA, México, 1974, p. 212.

3. *Loc. cit.*

4. Luna Arroyo y G. Alcerrega, *Diccionario de derecho agrario*, Porrúa, México, 1982, pp. 262-265.

1. SPP, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1989, p. 72.

Las Leyes de Reforma, y en especial la política agraria del porfirato, propiciaron el despojo de tierras de los grupos indígenas que aún las conservaban. El deseo de recuperarlas fue la principal motivación de la población campesina para participar activamente en el movimiento revolucionario de 1910.

En 1911, en una proclama de Zapata en que se pedía la devolución de los ejidos,⁵ apareció por primera vez el término en un texto sobre reforma agraria. Se incluyó en la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 que declaró nulas las enajenaciones de tierras hechas en perjuicio de las comunidades e insistió en la necesidad de devolver las tierras, los bosques y las aguas que el gobierno colonial había concedido a los pueblos indígenas. En ella se especificaba, sin embargo, que no se trataba de revivir a las antiguas comunidades sino de dotar de tierras a la población rural miserable, expresando que éstas no pertenecerían al pueblo en común, sino que debían dividirse en pleno dominio con las limitaciones necesarias para evitar la venta y el acaparamiento de la propiedad. Se mencionaba también que las comunidades que carecieran de ejidos (tierras a la salida de los pueblos) tendrían derecho a que se les proporcionara el terreno suficiente para reconstituirlos.

El artículo 27 de la Constitución de 1917 devolvió la capacidad legal a los pueblos para disfrutar en común de sus tierras. Sin embargo, la palabra ejido no apareció en ninguna de sus acepciones anteriores.

La reforma de 1933 a dicho artículo estableció que los "núcleos de población" que carecieran de ejidos tendrían derecho a que se les dotara de tierras para crearlos. Cabe destacar que no se habla sólo de pueblos o comunidades indígenas, sino de núcleos de población en general, sean pueblos o no, y de que no se habla sólo de restituir tierras que antes les habían pertenecido, sino de dotar, de constituir nuevos ejidos.

El ejido: ¿proyecto agrícola o concesión política?

La creación del ejido fue, sobre todo, producto de las justas demandas de restitución de tierras de los campesinos por medio de las armas. Su efecto positivo en el desarrollo de México está fuera de duda: se incorporaron millones de hectáreas al cultivo, se dio ocupación permanente a una gran cantidad de fuerza de trabajo, aumentó la producción y, en general, se dio dinamismo a la economía nacional.

Empero, en muchos sentidos también fue una concesión política, una decisión necesaria dadas las condiciones del país, que, sin embargo, no deseaban los triunfadores de la Revolución. En el corto plazo propició la paz social y, a la postre, el control político y económico del campesinado.

En su momento Juárez no pensó en la propiedad comunal de la tierra como forma de progreso; Madero, Carranza, Obregón y Calles tampoco creyeron en el ejido como instrumento de desarrollo agrícola. Aun Villa, conocedor del problema agrario, pugna por acabar con el latifundio, pero para repartirlo entre pequeños propietarios, si bien entendía que en algunas regiones la

propiedad comunal era necesaria como etapa transitoria en la solución del problema de la tenencia de la tierra.

Para Luis Cabrera, artífice de la Ley Agraria de enero de 1915 y constitucionalista, las justificaciones básicas para crear el ejido eran pacificar el campo y dar a los campesinos un medio de subsistencia y un complemento a su salario como jornaleros.⁶ El ejido, en su opinión, era una etapa necesaria hasta que el campesino adquiriera los elementos indispensables para el manejo responsable de las tierras que poseyera de manera privada. Así, se le consideraba como una persona con poca capacidad para reconocer y defender sus intereses, pero también se pretendía evitar los riesgos de que se reconstituyeran los latifundios. En forma similar, Obregón y Calles concebían al ejido como un primer paso hacia el advenimiento de la pequeña propiedad.

Quizá con Cárdenas el ejido adquirió un perfil de proyecto agrícola definitivo y no se consideró como una etapa transitoria. El trabajo comunal de la tierra se adaptaba mucho a los vientos socialistas que corrían por esa época en el manejo de la economía y la sociedad. Durante ese tiempo, y de acuerdo con las reformas a la Ley Agraria, no se trataba sólo de restituir tierras a los pueblos indígenas despojados, sino dotar a cualquier núcleo de población creado ex profeso para solicitarlas. Se dio impulso también al ejido colectivo, en contraposición al modelo parcelado de asignación de tierras. Como se sabe, la forma de organización colectiva en México ha fracasado y la mayor parte de los ejidos se manejan internamente de manera individualizada.

Problemática funcional del ejido

El ejido es casi una réplica fiel de la principal forma prehispánica de tenencia de la tierra, el *calpulli*. La tierra es de propiedad común, no individual; el *calpulec* que daba y quitaba tierras es ahora el comisariado ejidal; la tierra se hereda a familiares y está muy atomizada. Igual que entonces, el poseedor pierde sus derechos si deja de cultivar sus terrenos durante dos años y el tributo que antes se entregaba al señor de Tenochtitlán ahora se paga a la industria, a la sociedad urbana y a la burocracia oficial, que son, finalmente, sus dominadores.

Respecto a la forma de tenencia ejidal, Aguilar Camín señala: "La contradicción histórica inherente al ejido es que, mientras el país avanza hacia la mercantilización de todas sus formas de relación social y económica, el ejido supone un esquema de congelación precapitalista de la tierra: un islote de amortización pre-juarista en un mundo de capitalización salvaje de la vida económica".⁷

Los problemas del ejido son muy graves y diversos: excesiva atomización de la tierra, inseguridad en las dotaciones, renta de parcelas, venta ilegal de derechos agrarios, falta de apoyos a la producción, insuficiencia de créditos y de asistencia técnica, abandono de tierras, baja productividad, desaliento, etc. Sin embargo, quizá el más grave, causa de muchos de los arriba mencionados, sea el excesivo tutelaje, absurdo en esta época, de las leyes y los procedimientos. Esto provoca el mal funcionamiento de los ejidos y limita de manera radical el potencial productivo de sus miembros.

6. Luis Cabrera, *La Revolución es la Revolución*, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1966.

7. Héctor Aguilar Camín, *Después del milagro*, Editorial Cal y Arena, México, 1988, p. 92.

5. Sergio Reyes Osorio et al., *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. 434.

Ejemplos de ello son la intervención de la figura presidencial en la asignación o cancelación de los derechos agrarios; la vigilancia de las autoridades agrarias sobre los procesos y el funcionamiento del ejido; la orientación de los cultivos y el otorgamiento de créditos especiales, controlados (y mermados), que las instituciones otorgantes no tienen interés en recuperar ni los receptores en pagar. Esto ha dado origen en la mayoría de los casos a un ejidatario pasivo, limitado en su desarrollo; una persona que vale en tanto pertenece a un ejido, pero no fuera de éste, donde la realidad es muy diferente.

Para que se dote de tierras a un núcleo de población, éste debe cumplir con una serie de requisitos formales, entre los que destacan: haberse establecido cuando menos seis meses antes de la solicitud y contar con un mínimo de 20 individuos con derecho a recibir tierras. Los integrantes del núcleo de población, a su vez, tienen que cubrir ciertas formalidades: ser mexicanos de nacimiento; tener una edad mínima de 16 años; trabajar personalmente la tierra como ocupación habitual; no poseer a nombre propio y a título de dominio tierras en extensión igual o mayor que la unidad de dotación, y no contar con un capital individual elevado en la industria, el comercio o la misma agricultura. Es necesario, pues, ser pobre.

La dotación mínima de tierra a cada ejidatario se establece en la ley: 10 ha de riego o humedad o 20 ha de temporal, aunque, como se señala más adelante, estas cifras no se aplican en los hechos. Cuando no se cubre el número de hectáreas de dotación establecido no es posible legalizar la parcela individual. Esto propicia que el ejidatario tenga inseguridad en la tenencia de su tierra, lo que repercute en forma adversa en el mantenimiento de las parcelas. Asimismo, las tierras ejidales no pueden ser objeto de contratos de aparcería, arrendamiento o cualesquiera otros que impliquen la explotación indirecta o el empleo de trabajo "asalariado"; en general, se establece que las tierras son "inembargables, inalienables y no podrán gravarse por ningún concepto".⁸

A pesar de las restricciones que la ley establece, en realidad el arrendamiento de las parcelas y la venta de tierras y de derechos agrarios (enajenación y transferencia) son una práctica extendida, pues resultan inevitables ante las carencias económicas de los ejidatarios y la virtual imposibilidad de dejar de serlo.

Para privar de sus derechos agrarios a un ejidatario, debe existir una denuncia de abandono de tierras con la firma de testigos, una asamblea local con representación de la delegación de la SRA en la entidad, un análisis del dictamen por parte de la Comisión Agraria Mixta en el estado, una evaluación por parte de la SRA y, finalmente, la resolución presidencial que priva de sus derechos al ejidatario en cuestión; todo ello, mediante formalidades como avisos, audiencias, comparecencias, réplicas, etc. Esto hace prácticamente imposible que por la vía legal un ejidatario deje de serlo.

Lo anterior se traduce en padrones sobrestimados con miembros que no pueden, no quieren o se cansaron de medio sobrevivir como campesinos, pero que no abandonan formalmente las tierras aunque dejan millones de hectáreas sin cultivar.

El espíritu que inspiró la creación del ejido sigue vigente: para

ser ejidatario es necesario ser pobre y continuar siéndolo toda la vida, para no perder los derechos.

Habrá que pensar si la Ley de Reforma Agraria, promulgada en los primeros años posrevolucionarios, se ajusta todavía a la realidad actual.

El ejido en cifras

En las siguientes páginas se ofrece un panorama general de la situación de los ejidos y las comunidades agrarias en el país. El análisis se basa fundamentalmente en la información cuantitativa derivada de la Encuesta Nacional Agropecuaria Ejidal efectuada por el INEGI a finales de 1988. También se utiliza información de los censos Agrícola, Ganadero y Ejidal de 1960 y 1970.

La propiedad social de la tierra en México se integra por 26 000 ejidos y 2 000 comunidades agrarias, que agrupan a 3.1 millones de ejidatarios y comuneros y ocupan una superficie de 95.1 millones de hectáreas, lo que representa aproximadamente 50% del

CUADRO 1

Principales características de la propiedad social en México, 1988

Entidad	Ejidos y comunidades agrarias	Ejidatarios y comuneros	Superficie total (ha)	Superficie agrícola (ha)
Total	28 058	3 070 906	95 108 066	20 307 289
Aguascalientes	182	15 411	240 297	103 594
Baja California	218	14 724	5 113 394	229 435
Baja California Sur	95	5 939	5 051 062	22 690
Campeche	344	36 952	3 115 750	339 722
Coahuila	852	54 241	6 284 397	254 619
Colima	147	12 572	289 291	101 882
Chiapas	1 714	193 515	3 130 892	1 278 147
Chihuahua	912	100 664	9 748 552	1 149 320
Distrito Federal	38	20 373	66 213	28 096
Durango	1 049	115 439	8 028 347	748 794
Guanajuato	1 383	90 241	1 154 565	636 784
Guerrero	1 172	159 933	3 771 753	1 386 285
Hidalgo	1 087	132 606	912 550	402 366
Jalisco	1 338	125 252	3 046 449	984 109
México	1 112	219 301	1 068 096	583 224
Michoacán	1 749	168 373	2 692 184	988 789
Morelos	224	38 750	311 492	170 591
Nayarit	387	58 248	2 118 246	569 756
Nuevo León	594	33 246	1 868 555	225 110
Oaxaca	1 488	329 996	7 412 619	2 709 245
Puebla	1 125	156 514	1 545 634	628 495
Querétaro	359	33 787	547 764	166 573
Quintana Roo	270	27 444	2 743 286	339 352
San Luis Potosí	1 230	128 657	3 717 396	779 531
Sinaloa	1 169	125 394	3 230 533	1 172 845
Sonora	791	68 063	5 664 948	377 164
Tabasco	694	49 313	1 011 991	232 189
Tamaulipas	1 298	72 429	2 398 191	798 378
Tlaxcala	241	38 094	190 883	141 277
Veracruz	3 337	234 813	2 840 561	1 304 778
Yucatán	718	114 446	2 162 147	561 450
Zacatecas	741	96 176	3 629 978	892 699

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional Agropecuaria y Ejidal, 1988.

8. Código Agrario, artículo 158.

territorio nacional y 60% de los productores agropecuarios del país (véase el cuadro 1).

En 1935, el primer Censo Ejidal registró un total de 7 049 propiedades sociales; en 1940 ya existían 14 680, lo que significa que en sólo cinco años su número se incrementó 108.3%. Esto refleja el auge del reparto de tierras, principalmente durante el período del presidente Lázaro Cárdenas, ya que 20 años después el aumento fue sólo de 27.3%. En 1960 había 18 699 ejidos y comunidades agrarias y en 1988 el número de propiedades sociales fue de 28 058 (50.1% de aumento).

La distribución geográfica de las propiedades sociales manifiesta una notoria concentración, ya que desde 1960 poco más de 50% de los ejidos y las comunidades agrarias se ubica en sólo nueve entidades del centro al sur del país (véase el mapa 1).

El crecimiento del número de campesinos beneficiados con la dotación de tierras ha sido relativamente constante. El censo de 1935 registró 898 000 ejidatarios comuneros; en 1950 eran 1.55 millones, lo que representó 72.9% de incremento. En el censo de 1970 se detectaron 2.2 millones; el aumento registrado (42.9%) significó en términos porcentuales una disminución en su ritmo de crecimiento. De igual modo, si bien en 1988 el número absoluto de ejidatarios aumentó, al llegar a 3.1 millones, disminuyó el crecimiento relativo, que fue únicamente de 38.4 por ciento.

La distribución geográfica de los ejidatarios es similar a la de los ejidos. En el período 1960-1988, poco más de 50% de ejidatarios se concentró en nueve entidades, de las cuales ocho coinciden con las de mayor número de ejidos (véase el mapa 1).

MAPA 1

Concentración geográfica de ejidos y ejidatarios



La superficie ejidal asciende en la actualidad a 95.1 millones de hectáreas. Si bien ésta se ha incrementado de manera constante desde 1935, en ningún período lo hizo tanto como de 1935 a 1940, cuando creció 144.5%. Los períodos de 1940 a 1950 y

de 1970 a 1988 registraron porcentajes de crecimiento similares: 34.5 y 36.4, respectivamente. De 1950 a 1960 se presentó el menor porcentaje (14.4). En números absolutos el mayor incremento ocurrió en el lapso de 1970-1988, con una dotación de 25.3 millones de hectáreas.

La superficie ejidal se concentra en el norte y el noroeste del país, ya que poco más de 40% se ubica en seis entidades de esa región. Si a éstas se agrega Oaxaca, se llega a casi 50% del territorio ejidal en sólo siete entidades federativas (véase el mapa 2). En otras palabras, mientras que los ejidos y los ejidatarios están en el sur, la superficie ejidal se concentra en el norte.

MAPA 2

Concentración geográfica de la superficie ejidal



Por otra parte, en 14 de las 32 entidades del país la superficie ejidal representa más de 50% de su territorio; destacan Oaxaca (78.9%), Nayarit (78.5%), Baja California (74.1%), Baja California Sur (68.7%) y Durango (65.2%).

En cuanto al uso actual del suelo ejidal, 20.3 millones son tierras agrícolas, 54.2 millones son de pastos o enmontadas y 16.5 millones de bosques y selvas. De las primeras, 17 millones de hectáreas son de temporal y 3.3 millones de riego; estas últimas constituyen poco más de la mitad de las que hay en el país. De esto se infiere, al contrario de lo que comúnmente se afirma, que las tierras ejidales no son malas, o al menos no son peores que las privadas. El problema radica en la tremenda atomización de la tierra ejidal. Las superficies agrícolas per cápita están muy lejos de cumplir con los mínimos establecidos por la ley: la de temporal asciende a 5.5 ha por ejidatario y la de riego a sólo 1.1, en tanto que la disposición legal es de 20 y 10 hectáreas, respectivamente. Para cumplir con la dotación mínima de temporal que establece la ley, sería necesario sumar 44.5 millones de hectáreas agrícolas a los 17 millones que existen actualmente. Esto está fuera de toda posibilidad, pues se requeriría del doble de la frontera agrícola total estimada.

Asimismo, cabe señalar que mientras la superficie agrícola ocupa 20% del total de la tierra ejidal y que 84% de los ejidos tiene como actividad principal la agricultura, sólo 12% de los ejidos se dedica a la ganadería, siendo que la superficie ejidal de pastos representa 57% de la total.

La superficie agrícola ejidal se ubica fundamentalmente en los estados de Oaxaca (13.3%), Guerrero (6.8%), Veracruz (6.4%) y Chiapas (6.3%); destacan también Sinaloa y Chihuahua, que ocupan 5.8 y 5.7 por ciento de la superficie total, respectivamente (véase el cuadro 2).

Las entidades con mayor superficie agrícola ejidal de riego son Sinaloa, Sonora, Michoacán y Tamaulipas, que juntas representan 38% del total de estas tierras.

El maíz continúa siendo el cultivo principal de los ejidos, aunque también son importantes el frijol, el sorgo y la caña de azúcar. Así, el maíz predomina en 18 299 ejidos (65% del total), el frijol en 1 237, el sorgo en 1 802 y la caña de azúcar en 1 073. Los ejidatarios y comuneros han mantenido la producción de maíz pese a su baja redituabilidad, mientras que los propietarios privados han abandonado este cultivo.

CUADRO 2

México: superficie ejidal y comunal por uso del suelo, 1988 (Hectáreas)

Entidad	Superficie agrícola		Bosque o selva	Pastos naturales, agostaderos o enmontados	Otro uso
	Riego	Temporal			
Total	3 346 936	16 960 353	16 480 525	54 189 080	4 131 172
Aguascalientes	33 043	70 551	3 040	133 400	263
Baja California	145 560	83 875	44 560	4 780 375	59 024
Baja California Sur	21 350	1 340	20 000	4 943 912	64 460
Campeche	9 089	330 633	1 651 522	1 092 536	31 970
Coahuila	121 186	133 433	157 115	5 678 980	193 683
Colima	31 257	70 625	61 577	115 862	9 970
Chiapas	52 316	1 225 831	700 381	923 182	229 182
Chihuahua	214 376	934 944	2 419 296	5 819 441	360 495
Distrito Federal	8	28 088	25 632	7 828	4 657
Durango	107 986	640 808	2 306 873	4 643 828	328 852
Guanajuato	200 642	436 142	49 268	442 395	26 118
Guerrero	75 000	1 311 285	787 843	1 545 771	51 854
Hidalgo	47 451	354 915	104 712	337 037	68 435
Jalisco	147 723	836 386	693 999	1 244 379	124 012
México	96 567	486 657	223 219	222 515	39 138
Michoacán	263 925	724 864	545 396	1 028 042	129 957
Morelos	59 192	111 399	36 172	85 498	19 231
Nayarit	126 184	443 572	500 727	994 810	52 953
Nuevo León	38 114	186 996	173 221	1 463 568	6 656
Oaxaca	124 753	2 584 492	2 148 031	1 913 865	641 478
Puebla	80 673	547 822	142 283	712 170	62 686
Querétaro	42 275	124 298	58 620	307 798	14 773
Quintana Roo	3 359	335 993	1 698 890	703 825	1 219
San Luis Potosí	68 309	711 222	197 507	2 530 548	209 810
Sinaloa	498 016	674 829	509 782	1 399 124	148 782
Sonora	279 132	98 032	275 556	4 350 208	662 020
Tabasco	1 743	230 446	94 684	568 080	117 038
Tamaulipas	230 758	567 620	225 804	1 321 906	52 103
Tlaxcala	13 932	127 345	20 209	27 829	1 568
Veracruz	73 382	1 231 396	270 802	1 147 277	117 704
Yucatán	50 064	511 386	270 168	1 071 637	258 892
Zacatecas	89 571	803 128	63 636	2 631 454	42 189

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional Agropecuaria y Ejidal, 1988.

Reflejo de la desatención al campo es que 15 000 de las 28 000 propiedades sociales no reciben asistencia técnica de las instituciones responsables. De igual manera, casi 11 000 ejidos carecen de fuente de financiamiento, como resultado de las múltiples restricciones y controles a que están sujetos en la obtención de créditos. Por ejemplo, éstos no se otorgan de manera individualizada, sino a sociedades con un mínimo de cinco miembros, y sólo a determinados cultivos. En caso de que se decida conceder el crédito, con frecuencia hay arreglos entre el otorgante y los líderes campesinos que desvían los recursos desalentando a los verdaderos productores. Además, el crédito que en realidad se entrega es en especie (semillas, fertilizantes, herbicidas), lo que limita las posibilidades del ejidatario de decidir el destino del crédito y el cultivo de su parcela.

El conocimiento de la disponibilidad que tienen los ejidos y las comunidades agrarias de instalaciones, equipo agroindustrial, maquinaria y servicios públicos es importante en los programas de modernización del sector. En cuanto a las instalaciones, como hornos o silos forrajeros, baños garrapaticidas, naves para cerdos y aves o establos, según la información disponible sólo 37.8% de los ejidos posee alguna de ellas. Asimismo, sólo 10.7% cuenta con equipo agroindustrial (como aserraderos, beneficiadoras de café, empacadoras, deshidratadoras y otro equipo). Por lo que respecta a tractores, sólo 42% de los ejidos dispone de ellos. Por otra parte, 32% de las propiedades sociales no cuenta con energía eléctrica y 52% no tiene agua potable.

Finalmente, un elemento clave en la toma de decisiones para apoyar la transformación productiva del ejido es su nivel de organización. Al respecto, debe señalarse, que a pesar de los esfuerzos de las dependencias gubernamentales, sólo 5 000 ejidos (18%) tienen alguna organización colectiva o grupal para el trabajo. En el resto, 23 000 ejidos, sus miembros se manejan de manera individual.

Consideraciones finales

Durante 35 años el desarrollo nacional se nutrió del campo. En ese lapso se fortaleció la industria, crecieron las ciudades y se consolidaron las clases medias urbanas a costa de la descapitalización y el empobrecimiento del campesino. Empero, todo por servir se acaba; no se vale matar a la gallina de los huevos de oro. La situación es tal que la crisis del campo pone en riesgo el desarrollo económico, la estabilidad política y la soberanía nacionales.

A todas luces resulta evidente la necesidad de cambios estructurales en el campo y en especial en los ejidos y las comunidades agrarias, de manera que el campesino sea dueño de sus decisiones y se beneficie en forma justa de su trabajo.

Uno de los primeros pasos hacia estos cambios es reconocer la existencia de un problema que es tal vez el más grave y el que más condiciona la solución de los otros. La mayor parte de los programas económicos para el campo han fracasado porque se les orientó exclusivamente a atender problemas de producción, productividad y otorgamiento de apoyos que, si acaso los reciben los productores, no pueden utilizarlos en forma eficiente. Es necesario reconocer la existencia del problema de tenencia de la tierra que afecta tanto a la propiedad privada como a la social,

derivado de una Ley de Reforma Agraria elaborada para un México muy distinto del actual.

La política económica, las leyes agrarias y las instituciones burocráticas han actuado, hasta ahora, para descapitalizar, controlar y hacer del campesino un ser dependiente y maniatado. Reformas de fondo en los tres aspectos son indispensables para que el campesino se libere y aproveche todo su potencial productivo.

Pero, ¿qué significa esa liberación? En buena medida quiere decir que los campesinos sean autónomos para organizarse y funcionar, así como para decidir sin restricciones el mejor uso de sus recursos productivos. También implica recibir de manera efectiva y justa el trato económico y los apoyos necesarios para desarrollar sus actividades.

La pregunta crucial en la mente de todos los involucrados es si la decisión libre del campesino sobre sus elementos productivos incluye a la tierra o no. Dicho de otra forma, ¿es posible que esa liberación se dé, si no es dueño de la tierra?

Desde otro ángulo, habría que preguntarse: ¿cuáles son las razones por las que se otorga la tierra en propiedad a ejidatarios o a sus organizaciones ejidales?, ¿son todavía vigentes los argumentos que en su tiempo condujeron a optar por el ejido y la comunidad agraria como una vía de dotación de tierras?, ¿es técnica y políticamente viable la privatización del ejido?

Se sabe de la venta de derechos agrarios en los ejidos y, lo que es más, de tierras en las comunidades agrarias y de terrenos ejidales periféricos a grandes ciudades. Se tienen datos precisos de decenas de comunidades indígenas en el sur del país que declararon sus tierras como propiedad privada, regresando al régimen de tenencia anterior a la reforma agraria. La renta de terrenos ejidales es una realidad. ¿Se trata de casos aislados?, ¿qué piensa la mayoría de los ejidatarios y comuneros? Sería importante preguntarles.

Paradójicamente se permite, por costumbre, la venta de tierras en las comunidades indígenas sujetas a la Ley de Reforma Agraria; sin embargo, aunque la creación de los ejidos se inspiró en ellas, en éstos no se permite la venta de parcelas.

El traslado del dominio de derechos agrarios, así como la renta de tierras, se realiza, obviamente, de manera ilegal con la participación no siempre transparente del comisariado ejidal. Generalmente estas transacciones se efectúan con individuos ajenos al ejido, por lo que el número de ejidatarios y la atomización de la tierra se mantienen.

En el caso de los asentamientos urbanos que invaden tierras ejidales, el ejidatario puede optar por dos caminos igual de malos: la expropiación o la venta ilegal de sus tierras. En ambos casos el pago es siempre muy inferior al precio de mercado.

Se debe analizar la conveniencia de legalizar la renta de las parcelas y la venta de los derechos agrarios, esta última sólo entre ejidatarios y comuneros y con la aprobación de la asamblea. De modo similar en las colonias agrícolas, sistema de tenencia de propiedad privada con limitaciones, se permite la venta de terrenos, pero sujeta a restricciones de la asamblea de colonos; en este caso el volumen de tierras vendidas no ha sido elevado ni se ha concentrado en pocas manos.

La opción de cambiar la forma actual de tenencia ejidal por la de propiedad privada individual, esto es, dar o vender a cada ejidatario "su pedazo" de tierra y otorgarle sus escrituras de propiedad, es inviable. Significaría ignorar la enorme heterogeneidad y los problemas de indefinición en las dotaciones de tierras y de irregularidad de padrones de muchos ejidos. No todas las parcelas tienen la misma calidad y dimensiones; ¿qué se haría con los terrenos no parcelados y con la infraestructura común del ejido? Habría que hacer una especie de borrón y cuenta nueva para adjudicar las tierras, con el supuesto de que el ejidatario aceptaría el riesgo de perder la infraestructura y las instalaciones propias alrededor de sus parcelas.

Es difícil pensar en la privatización de ejidos forestales que cuentan con decenas de miles de hectáreas de bosques e instalaciones comunes muy costosas. ¿Cómo repartir en propiedad privada 480 ejidos con más de 25 000 ha cada uno y que en conjunto suman 30 millones de hectáreas (31% de la superficie ejidal nacional)? Además de los problemas operativos insalvables en el corto y mediano plazos de esta opción extrema, es indudable que su posible puesta en marcha generaría una enorme efervescencia política y social en el campesinado mexicano.

Sin embargo, habría que analizar y quizá probar otra opción: la de otorgar la propiedad jurídica de la tierra a las organizaciones campesinas, esto es, a la "unidad de producción" agrícola, ganadera, industrial o de servicios ejidales.⁹ Ello evitaría el "riesgo" de poner a la venta la mitad del territorio nacional y de que se generaran grandes concentraciones de tierra. Por otro lado, se depurarían los padrones, se aprovecharían las economías de escala, se utilizarían más y mejor las tierras y se fomentaría una organización independiente, libre de la tutela estatal.

Es evidente que esta propuesta no puede generalizarse y requiere de análisis profundos para cada caso específico; probablemente podría aplicarse a los 5 000 ejidos que tienen algún grado de organización colectiva o grupal. El resto se maneja de manera individual, con terrenos muy parcelados y dispersos.

Cualquier propuesta de modificación estructural deberá considerar los grandes contrastes de la propiedad social. Aunque en el ejido existiera relativa homogeneidad, entre los ejidos y entre las regiones donde se ubican hay enormes diferencias y situaciones distintas. Las diferencias van desde el tipo de actividad, la calidad y la cantidad de las tierras y la disponibilidad de agua, hasta los distintos patrones culturales y de racionalidad económica; desde el empresario agrícola ejidal cuyo propósito es la rentabilidad y las máximas utilidades, hasta el ejidatario de economía campesina cuya racionalidad, justificada, responde al consumo y la reproducción del trabajo.

Los cambios de forma o de fondo en las leyes y las instituciones, como los apoyos que se deriven de estos cambios, tendrán que considerar tales diferencias si se quiere que sean eficaces para modernizar el campo, devolverle su papel de puntal del desarrollo nacional y dignificar, por medio de una justa retribución de los beneficios que le corresponden, la actividad del productor campesino. □

9. Para una propuesta en este sentido, véase Gustavo Gordillo, "Reformando a la Revolución (mexicana): el compromiso democrático", en Cordero, Trejo y Vega (comps.), *México, el reclamo democrático*, Siglo XXI Editores, México, 1988, p. 392.