

---

*Hubert Carton de Grammont (\*)*

---

*El neoliberalismo mexicano y el fin  
del agrarismo revolucionario (\*\*)*

**INTRODUCCION**

Se dice que la reforma del artículo 27 de la Constitución mexicana responde a las exigencias del FMI y Banco Mundial, como condición para recibir préstamos de estas instituciones para dar seguridad al capital invertido. Es obvio que hubo presiones en ese sentido, como las hubo para que México abriera sus fronteras, eliminara los subsidios a la producción agrícola y vendiera las paraestatales, pero no creo que haya sido una condición *sine qua non*, no negociable. También se dice que responde a las presiones del gobierno norteamericano para ajustar las leyes agrarias de los tres países involucrados en el Tratado de Libre Comercio (TLC). Sin duda, el gobierno de los Estados Unidos ve bien estas modificaciones, pero tampoco creo que puso esto como condición previa, no escrita, para firmar el TLC (1). Si fuese así, Mé-

---

(\*) Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

(\*\*) Trabajo elaborado en el marco del proyecto ILET-Fundación Ford: «Crisis, ajuste y cambio social en el campo mexicano», coordinado por J. I. Casar y J. F. Prud'homme. Fue presentado como ponencia en el grupo de Sociología Rural del IV Congreso Español de Sociología (Madrid, septiembre 1992).

(1) Por lo menos no trascendió nada en ese sentido en la prensa. Por otro lado, tuve la oportunidad de preguntar a diferentes investigadores norteamericanos su opinión sobre esta posibilidad y en todos los casos se me contestó que suponían que no, aunque aclaraban que tampoco en su país se daba información al respecto.

xico podía haber aplicado la «cláusula de exclusión», como lo hizo con el petróleo, o como los Estados Unidos lo hicieron con la cuestión de los trabajadores migrantes.

Presiones del exterior las hubo, pero no fueron de tal magnitud como para obligar al gobierno mexicano a tomar la decisión trascendental para el país de modificar el artículo 27 constitucional y poner fin al reparto agrario. Estoy convencido de la necesidad de buscar explicaciones internas al país, propias de las relaciones sociales y políticas de la sociedad mexicana. El problema que tenemos que resolver es saber por qué el gobierno pudo llevar a cabo una transformación tan drástica del marco legal que rige la vida en el campo mexicano sin encontrar una oposición real, a pesar de múltiples opiniones y resistencias en su contra, aun en las propias filas del partido oficial, el PRI. Para aportar algunos elementos de reflexión, trataré de reconstruir la situación de los actores sociales en el momento de la modificación del artículo 27 constitucional y la aprobación de su ley reglamentaria.

### **EL SECTOR EJIDAL(\*)**

El punto de partida de toda reflexión sobre el fin del reparto agrario, uno de los elementos centrales de la modificación al artículo 27 constitucional, debe ser el análisis de la situación actual del movimiento campesino. La opinión generalizada de los estudiosos y dirigentes campesinos es que, desde hace cerca de dos décadas, la lucha por la tierra está en franco reflujo, lo que pone a las organizaciones campesinas en posición de absoluta debilidad frente a la proposición gubernamental de terminar con la distribución de tierras.

Varios factores pueden explicar este reflujo: se distribuyeron más de 100 millones de hectáreas y el sector ejidal conforma, más o menos, la mitad del sector rural. El latifundio

---

(\*) NOTA DEL COORDINADOR: El sector ejidal se refiere al constituido por los adjudicatarios de tierras en el proceso de reforma agraria. Las adjudicaciones se hicieron en usufructo, beneficiando a poco más de cinco millones de ejidatarios y afectando a más de 100 millones de hectáreas.

como forma de producción extensiva ya no existe; la producción campesina ya no es funcional para el país desde que entró en crisis en la década de los setenta; la comunidad y la familia campesina no mantienen más un vínculo vital con la tierra porque no obtienen de ella su principal fuente de sobrevivencia, sino que la obtienen del trabajo migratorio o del trabajo en la economía informal; el referente «tierra» vinculado a la Revolución de 1917 perdió significado social por la urbanización de la sociedad, incluyendo a la población rural.

Hay que destacar que, hasta el anuncio presidencial de ponerle fin al reparto agrario, todas las organizaciones mantenían la demanda de tierras y tenían en trámite solicitudes para acceder a ellas: con cautela, como en el caso de la oficialista CNC (Central Nacional Campesina), pero con cierta fuerza, como en el caso de la UGOCM, una de las llamadas «organizaciones independientes», que optó por respaldar la iniciativa presidencial (\*).

Las razones para aceptar el fin del reparto agrario pueden variar de una organización a otra: tener sus bases esencialmente (CNC), o exclusivamente (UNORCA), entre los pequeños productores; ubicarse como un aparato corporativizado del Estado y, por lo tanto, implementar la política gubernamental a cambio de establecer un canal privilegiado de negociación para satisfacer demandas de grupos sociales que no piden la tierra; aceptar la idea, o estar convencido, de que «ya no hay tierras que repartir» (2); o simplemente aceptar el fin del reparto agrario porque viene «en paquete» con reformas del ejido, en especial su posi-

(\*) NOTA DEL COORDINADOR: La CNC fue creada en 1938, siendo reconocida desde entonces como el interlocutor oficial por parte del gobierno mexicano. La UGOCM se creó más tarde, en 1949, en un intento por romper el monopolio de la CNC; una parte de ella sería cooptada por los organismos estatales, convirtiéndose también en interlocutor oficial. (Esta información ha sido facilitada por Juan José Rojas, de la Universidad de Chapingo, en el proceso de elaboración de su tesis doctoral aún no concluida).

(2) El postulado de que ya no hay tierras que repartir tiene un importante grado de subjetividad por depender de varios factores difíciles de relacionar entre sí (organización de los productores, tecnología empleada, visión de la sociedad, etcétera). Recordemos que al fin de la década de los veinte, principio de los treinta, se declaró el primer fin del reparto agrario. Es claro que terminar un proceso tan importante como el reparto agrario en México depende más de una decisión política, y, por lo tanto, de una correlación de fuerzas entre grupos sociales, que de una evidencia científicamente establecida.

ble autonomía frente al gobierno y la eventual privatización de sus tierras, que responden a demandas de ciertos grupos ejidales. Creo que esta última razón fue fundamental.

Por parte de las organizaciones campesinas que aceptan la política de concertación propuesta por el gobierno, la política gubernamental se ve como algo inevitable a lo cual hay que adaptarse a pesar de ser, en muchos de sus aspectos, desfavorable para los campesinos. Sin embargo, renunciar a la demanda de tierras, para limitarse a la representación de los intereses de los pequeños productores cuando la producción agrícola está en crisis y la política gubernamental es adversa a la pequeña producción familiar, pone a las organizaciones campesinas en una situación de defensa programática y supeditación organizativa, frente a la enorme capacidad propositiva del gobierno (3). Lo vemos claramente con respecto a la política de apertura comercial, iniciada en el marco del GATT desde 1986, que ha provocado la descapitalización del campo.

La participación del Congreso Agrario Permanente (CAP) (\*) en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC) fue escasa y tardía. Mientras el gobierno negociaba, y los productores privados del campo ya participaban «en el cuarto de al lado» a través de la COECE (Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior), el CAP no tuvo proposiciones concretas y menos un plan de acción para defender a sus agremiados de la apertura comercial. Frente a los cambios impulsados por el gobierno, sus demandas han sido parciales. Son respuestas a las medidas gubernamentales, más que una política general capaz no sólo de «defender», sino de fomentar, la producción campesina. En el marco del TLC y de la privatización de la economía, el problema del financiamiento es probablemente el más preocu-

---

(3) No hablo de la representación de los asalariados porque ninguna organización, ni oficial ni independiente, tiene verdadera capacidad para ello.

(\*) NOTA DEL COORDINADOR: El CAP se constituyó en mayo de 1989 a iniciativa de la CNC, dentro de la nueva estrategia de esta última por aproximarse al resto de las organizaciones agrarias mexicanas. En el CAP se integraron, además de la citada CNC, 12 de las organizaciones más representativas, tanto oficiales como independientes. (Esta información ha sido facilitada por Juan José Rojas, de la Universidad de Chapingo.)

pante para esas organizaciones ya que, en el corto plazo, la viabilidad económica de unidades familiares de producción depende de su capacidad para negociar la cartera vencida y obtener créditos blandos (4). Por limitarse al ámbito de la producción sus demandas son similares a las demandas del sector privado: crédito, insumos, comercialización, subsidios, lo que propicia su acercamiento con las organizaciones de los pequeños propietarios.

La demanda más generalizada del sector ejidal, defendida por todas las organizaciones, incluyendo la CNC, es la democratización del ejido, entendido como su funcionamiento autónomo (funcionamiento democrático de sus asambleas, libre elección de sus comisariados ejidales o representantes, autogestión de sus empresas), sin la intervención autoritaria de los aparatos gubernamentales. La satisfacción de esta demanda supone por lo menos dos pasos sucesivos: primero, acabar con el control gubernamental sobre el ejido para alcanzar la autonomía, lo que yo llamo la *desburocratización*; luego, reconocer en los hechos el derecho de representación social de las demás organizaciones campesinas no afiliadas al partido oficial (PRI), o sea la *descorporativización* de la sociedad rural. Sin duda, la nueva Ley Agraria contiene aspectos favorables para la desburocratización del ejido, pero no por ello el gobierno renuncia al corporativismo como forma de control político (5).

Asumiendo que el proceso de privatización, abierto por la

(4) McMichael, Philip and Myrhe, David, *Global Regulation vs. the Nation-State*, *Capital & Class*, nº 43, 1991, pp. 83-105.

(5) Retomo la definición del corporativismo propuesta por Schmitter: «El corporativismo puede definirse como un sistema de representación de intereses en que las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado, y a las que se ha concedido un deliberado monopolio representativo dentro de sus respectivas categorías a cambio de observar ciertos controles sobre la selección de sus dirigentes y la articulación de sus demandas y apoyos». Ph. C. Schmitter: «¿Continúa el siglo del corporativismo?», p. 24, en Ph. C. Schmitter y G. Lehmbruch (coord.): *Neocorporativismo I*, Alianza Editorial, México, 1992, 309 p.

Por otro lado, hago la distinción entre la *desburocratización*, que consiste en eliminar trabas legales para otorgar mayor autonomía a la vida del ejido frente al gobierno, y *democratización*, que es el ejercicio libre de la voluntad mayoritaria. Esta distinción es fundamental, ya que creo que puede haber un proceso de desburocratización sin llegar al ejercicio de la democracia, o sea manteniendo un sistema de representación corporativista.

nueva Ley Agraria, no conduce inevitablemente a la desaparición del sector ejidal, creo que es posible que asistamos a la transformación del actual corporativismo estatal en un neocorporativismo gremial, en el cual las organizaciones de los productores retomen parte de las funciones de control político que fueron asumidas por el Estado posrevolucionario. Sin embargo, puede surgir una fuerte contradicción entre el proceso de autonomía del ejido y el sistema corporativo defendido por el gobierno y su partido, cuando el proceso rebasa la simple desburocratización para alcanzar la verdadera democracia ejidal.

Creo que la renovación de la CNC, impulsada por su actual dirección, lleva hacia la desburocratización del sector ejidal; creo también que esta central va a defender al ejido en contra de su privatización porque de ello depende su actual capacidad de representación, y creo, por último, que existe una genuina corriente democrática en sus filas, pero está por ver qué pasará si, resuelta la demanda por la autonomía, prevalece la demanda por la democracia. Hoy por hoy, es precisamente porque no existe democracia en la CNC que sus representantes en la cámara de diputados pudieron votar a favor de la nueva Ley Agraria sin tomar en cuenta la demanda de los ejidatarios que pedían tiempo para conocer y analizar la propuesta.

En el XVIII Congreso Nacional Ordinario de la CNC, en agosto de 1992, fue notoria la coexistencia de dos discursos: el que reclamaba la desburocratización y democratización de la vida ejidal, y el de la reafirmación del predominio de la CNC sobre las demás organizaciones por su pertenencia al partido oficial (6). Ambos discursos se dan porque, hoy en día, los dos fenómenos son parte de la vida ejidal (7).

(6) Existe un antecedente histórico interesante a esta contradicción entre democratización del ejido y descorporativización, cuando la CNC, dirigida por Rojo Gómez, inició un amplio proceso de democratización de los ejidos y, en 1965, planteó la libre afiliación partidaria de sus miembros. Esta petición fue apoyada por el presidente del PRI, el licenciado Madrazo. Esta corriente fue derrotada con la salida de Rojo Gómez de la CNC y la muerte (¿accidental?) de Madrazo.

(7) La figura de Zapata desapareció, así como sus lemas: «Tierra y Libertad» y «La tierra es de quien la trabaja». En el nuevo lema de la CNC «El nuevo movimiento para la reforma campesina», la idea de la producción sustituye a la idea de la tierra como concepto central de la vida campesina.

Es precisamente porque subsiste el corporativismo como sistema de representación social, que muchas de las organizaciones que sostienen la vigencia de la lucha agraria se ven obligadas a mantenerse en el Congreso Agrario Permanente (CAP), cuyo fin es respaldar la política gubernamental, a pesar de la creación de un nuevo frente independiente de organizaciones agrarias: el Movimiento Nacional de Resistencia Campesina. Si se salen del CAP, controlado por la CNC, pierden el único canal de negociación abierto por el gobierno.

Hay que insistir sobre el hecho de que la defensa del ejido puede ser perniciosa, cuando se encubre a los ejidatarios «parásitos» que viven de la renta de su tierra, o a los caciques que buscan mantener formas patrimoniales de control político y prebendas económicas.

## EL SECTOR PRIVADO

Antes de analizar la posición de los propietarios privados, es necesario hacer una precisión. Comúnmente, se ve al sector privado como un bloque homogéneo, cuando hay una fuerte polarización social en su interior, al igual que en el sector ejidal. El sector empresarial (aun entendido en un sentido amplio como empresa familiar del agricultor) representa una pequeña fracción de los propietarios privados. Los más son minifundistas, a menudo más desamparados que los ejidatarios porque no son claramente sujetos históricos del corporativismo mexicano. Por otro lado, hay que recordar que demasiado rápidamente se asimila el sector ejidal a la producción campesina, cuando existe, sin embargo, un importante sector de ejidatarios capitalistas con los mismos intereses que los capitalistas privados (8). No hay una división

(8) Veamos las cifras de la CEPAL (cifras de 1970). a) En la agricultura, de un total de 1.763.933 ejidatarios, 86,9% son campesinos, 12,2% son productores transicionales (pequeños agricultores), 0,9% son empresarios; de un total de 793.137 propietarios, 85,9% son campesinos, 10,3% son productores transicionales, 3,8% son empresarios. b) En la ganadería, de un total de 14.005 ejidatarios, 79% son pequeños, 20,2% son medianos y 0,8% son grandes productores; de un total de 29.456 propietarios, 34,3% son pequeños, 51,5% son medianos y 14,2% son grandes productores. CEPAL, *Economía campesina y agricultura empresarial*, Siglo XXI, 1982.

precisa por tipo de tenencia, ejidal y privada, entre los agricultores. Sin reparar en la forma legal de la tenencia de la tierra, los agricultores, con mayor razón los grandes empresarios agrícolas, cultivan tanto tierras ejidales como tierras privadas (9).

Se aduce, a menudo, que la decisión de terminar con el reparto agrario, de permitir la inversión privada en el ejido y de abrir la posibilidad a la privatización de las tierras ejidales, se debe a las presiones del sector privado, en particular de los llamados pequeños propietarios del campo.

En el CNA (Consejo Nacional Agropecuario), que representa a los más importantes productores del campo, existían, antes de la proposición de modificar el artículo 27, dos proposiciones acerca de la cuestión de la tenencia de la tierra.

De un lado, la proposición de modificar la Ley de la Reforma Agraria, en particular su artículo 51 (asociación capital privado-ejido), aprovechando la pequeña experiencia de la Ley de Fomento Agropecuario y las numerosas experiencias de asociación entre ambos sectores. Básicamente planteaba el respeto a las formas de tenencia de la tierra nacidas de la revolución. Podemos decir que esta proposición representa una corriente de pensamiento del capitalismo social, o del capitalismo regulado.

De otro lado, la proposición de privatizar los ejidos «en un plazo perentorio», dándoles a los ejidatarios títulos de propiedad parcelaria. Esta proposición está sostenida por la corriente neoliberal.

Por lo demás, ambas corrientes tenían en común demandas fundamentales, tales como el fin del reparto agrario (aunque en el primer caso de manera más flexible: «hay que re-

---

(9) El análisis de este problema se ve limitado por la falta de estadísticas, pero también porque nuestro pensamiento está permeado por el corporativismo estatal, tanto porque la organización de los productores responde aún a esta división jurídico-política, como porque el Estado no renuncia a un discurso populista que hace del sector ejidal el foco de todas las promesas electorales. Una dicotomía estricta entre sector privado-sector ejidal puede limitar el análisis de la situación agraria en general, y de la modificación al 27 constitucional.

partir de una vez las tierras afectables para terminar con el reparto»; mientras en el segundo la demanda era más exigente: «ya se terminó el reparto»), la no afectabilidad de los predios con inversión privada y de las tierras ganaderas que dedican parte de su superficie al cultivo.

Si bien en junio de 1990 varias organizaciones empresariales entregaron un documento al Presidente de la República, pidiendo entre otras cosas la privatización del ejido, en su asamblea general de junio de 1991, tres meses antes de conocer la iniciativa presidencial de modificar la Constitución, el CNA mantenía la proposición de promover un proyecto de Ley de Asociación entre la pequeña propiedad y el ejido, modificando la ley de Reforma Agraria, pero sin tocar el art. 27 constitucional.

Los empresarios agrícolas se sienten escuchados por el gobierno (10). Por eso, si bien demandaban que se acabara legalmente con el reparto agrario y la división entre ejido y pequeña propiedad, era claro para todos que, en los hechos, se estaba dando fin a la distribución de tierras y que había absoluta libertad para invertir en los ejidos. Además, desde 1976, el campo mexicano nunca había estado tan tranquilo, debido al desplazamiento de la lucha por la tierra hacia la organización de la producción. También era claro para los agricultores que la descapitalización del campo se debía a la política económica gubernamental de apertura comercial, de disminución de los subsidios, de desregulación y privatización de empresas paraestatales, etcétera, que se aplica desde el principio de los ochenta, pero brutalmente desde 1986.

Por eso es que el principal eje de las demandas empresariales se refería a la producción. Se diferenciaba de las demandas campesinas en el hecho de centrarse en el TLC y te-

(10) Tal vez debería decir la cúpula empresarial, porque muchos agricultores dicen que el gobierno no cumple con sus promesas de apoyar al campo, mientras se sienten fuertemente afectados por la apertura comercial y la privatización de la economía. Será difícil, si no imposible, medir el impacto de la nueva Ley Agraria, porque habría que diferenciarlo del impacto de la apertura comercial y del impacto de la privatización de la economía. Todo balance tendrá que considerar en bloque esos tres elementos.

ner un verdadero plan de acción concretado en proposiciones precisas para cada producto del sector agropecuario. Su participación se dio a través de la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE) y su influencia en el desarrollo de las negociaciones fue real.

Hay que destacar que, si bien las demandas empresariales fueron retomadas en lo esencial en la nueva legislación agraria, el sector empresarial no tuvo más oportunidad que el sector ejidal de participar ni en el proyecto de modificación ni en la elaboración de la nueva Ley Agraria. Estamos frente a un proyecto estrictamente impulsado y controlado por el gobierno.

## EL ESTADO

Por eso es que no podemos explicar la modificación del artículo 27 y su ley reglamentaria, esencialmente por los problemas económicos con los que se enfrenta el campo y la economía nacional mexicana. En contra de la justificación estrictamente de índole económica que hace el gobierno en la explicación del decreto presentado al Congreso de la Unión para modificar el 27 constitucional, planteamos: a) que no había presiones políticas externas ni sociales internas tales que obligaran al gobierno a tomar esta medida; b) que «el paquete» de cambios propuestos no está orientado estrictamente a resolver la problemática económica del campo.

La explicación es más compleja: incorpora en gran medida aspectos ideológicos y políticos que tienen que ver con el proyecto de formación de un nuevo Estado que rompe con la ideología agrarista nacida de la Revolución.

Postulamos que la modificación del artículo 27 constitucional responde a la voluntad política de Salinas de Gortari de romper con el Estado populista para crear un Estado más cercano a la ideología neoliberal en voga, sin romper con el sistema político corporativista heredado de la misma revolu-

ción mexicana. Para eso tiene que modificar el contenido de las tradicionales alianzas con las clases populares, en particular con los campesinos y los obreros, sin romper el vínculo político que las une y justifica la existencia del partido del gobierno.

También postulamos que para poder terminar con el reparto agrario no basta modificar el artículo 27 constitucional y la Ley Agraria, sino que el gobierno tiene que acabar con la ideología del agrarismo revolucionario. Para eso debe construir una nueva ideología, ya no basada en la demanda por la tierra, sino en la problemática de la organización de los pequeños productores para la producción. Lo *agrícola* debe sustituir a lo *agrario*. Visto desde la perspectiva gubernamental, el papel del CAP (Congreso Agrario Permanente), creado por iniciativa presidencial e implementado por la CNC, es lograr este cambio de ideología y de alianzas con el menor coste político posible.

La proposición de modificar el artículo 27 constitucional es una iniciativa que se inscribe en la tradición presidencialista mexicana (la concentración del poder del Estado en el presidente) por dos razones. En primer lugar, porque la iniciativa proviene del gobierno y es concebido por él, sin permitir que ningún sector social tenga la oportunidad de participar en su elaboración, ni los empresarios ni los campesinos. El CAP (y la propia CNC) pidió reiteradamente que se le diera tiempo para estudiar el proyecto y consultar a los productores; se le negó esa oportunidad. Por su lado, los propios empresarios fueron sorprendidos por el anuncio de la iniciativa presidencial de modificar el artículo 27 y, días antes de que se diera a conocer a la Cámara de Diputados el proyecto de ley reglamentaria, reconocían desconocerlo. En segundo lugar, porque el gobierno aprovechó la enorme mayoría del PRI en el Congreso de la Unión para aprobar la ley, con sólo modificaciones menores, a pesar de las enormes inquietudes que despertó en sus propias filas (11). El Partido Acción Na-

---

(11) Esta mayoría absoluta se recuperó en las elecciones federales de agosto de 1991.

cional respaldó el proyecto porque responde a su propia posición ideológica.

Es precisamente porque el gobierno controló el proceso de modificación de la legislación agraria que es difícil tener información suficiente para analizar lo que pasó entre el 7 de noviembre de 1991, día en que se dio a conocer la iniciativa presidencial de modificación al artículo 27 constitucional a la Cámara de Diputados, y el 23 de febrero, día en que la misma Cámara aprobó su ley reglamentaria. Será difícil escribir esta historia mientras algunos de los responsables gubernamentales no den a conocer públicamente sus puntos de vista personales, mas no la versión oficial de los hechos. A pesar de esta limitación, es importante dilucidar cuáles fueron las fuerzas en presencia en el proceso de elaboración de los proyectos y cuáles finalmente dominaron el proceso.

La iniciativa de modificar la Constitución y la Ley Agraria surge de la voluntad presidencial, pero su contenido exacto, el peso de cada proposición, es el resultado de las contradicciones entre diferentes posiciones que existen en el gobierno y que reflejan, pero de manera indirecta, los proyectos promovidos por la sociedad civil. Eso quiere decir que no podemos hablar de un proyecto coherente, concebido y elaborado por una tendencia política o económica perfectamente determinada.

Distinguimos tres corrientes. a) La neoliberal, que hace de la defensa del mercado, como único elemento regulador, una cuestión ideológica. En términos generales, representa los intereses del capital financiero y agroindustrial internacional. Los grandes agricultores y ganaderos, aquellos empresarios del campo que se benefician claramente de la apertura comercial, también se ubican en esta corriente. b) La corriente que defiende la necesidad de la intervención estatal en el campo, pero eliminando la tutela burocrática o, dicho de otra manera, defendiendo el derecho a la autogestión de las organizaciones productivas, la autonomía de los productores frente a la burocracia. Representa esencialmente a

los agricultores medianos, tanto los pequeños propietarios como los ejidatarios. c) La corriente *indigenística*, cercana a la anterior, pero que plantea, además, la defensa de las formas de organización social en torno a la comunidad y las tierras comunales de las poblaciones indígenas.

Creo que en la iniciativa presidencial, presentada el 7 de noviembre, y en el nuevo artículo constitucional, aprobado en diciembre, las tres corrientes lograron mantener posiciones, pero en la ley reglamentaria (el texto más importante) predominó claramente la corriente neoliberal favorable al capital financiero. La gran perdedora fue la corriente indigenista.

Por los métodos autoritarios utilizados y la profundidad de los cambios emprendidos por Salinas (modificación del 123, del 130, etc.), podemos hablar de una «revolución desde arriba» promovida por una élite con enorme capacidad propositiva y habilidad política (12). La reforma agraria se inició por la fuerza de la revolución campesina y se sostuvo durante casi noventa años por la persistencia de la lucha por la tierra. Ha sido un pilar de la construcción del Estado mexicano posrevolucionario. Se concluye por la voluntad de un gobierno enfrentado a una profunda crisis económica y política, que intenta: a) relanzar la economía nacional esencialmente con su incorporación al TLC; b) romper con la ideología revolucionaria y crear un Estado neoliberal sin romper con la estructura partidaria corporativizada, heredada de esta misma revolución.

Esta «revolución desde arriba» está acompañada por el «síndrome del cambio» que caracteriza a los dirigentes de los productores, tanto del sector privado como del ejidal. Es notorio constatar que entre septiembre y febrero los dirigentes reconocían desconocer el contenido de los cambios o desconocer sus posibles implicaciones, siendo lo

---

(12) Retomamos, adaptándolo, el planteamiento de Ellen Kay Trimberger, en su libro *Revolution From Above. Military Bureaucrats and Development in Japan, Turkey, Egypt and Peru*, Transaction Books, New Brunswick, New Jersey, 1978.

único claro la posible desburocratización del ejido. Sin embargo, asumían todo como bueno porque suponían que estaba naciendo una nueva sociedad más acorde a sus aspiraciones ideológicas. El futuro no forzosamente les dará la razón; muchos agricultores, privados y ejidales, podrán padecer la nueva legislación en vez de aprovecharse de ella. La desregulación de la tenencia de la tierra facilitará procesos de concentración en las tierras de buena fertilidad (privadas y ejidales), en detrimento de la agricultura familiar. Desde el punto de vista del gobierno, esta tendencia es correcta, ya que su modelo económico se basa sobre la gran empresa.

El peligro de esta «revolución» es que ni el propio gobierno sabe por dónde van las fuerzas desatadas por su política. No busca establecer una política de transición, que sería reformista, para lograr previsibilidad económica en la evolución de la sociedad y evitar la brusca pauperización de amplias capas de la población (13). Por demás, no creo que le interese demasiado saberlo; lo que busca es romper con una sociedad considerada tradicional y premoderna, para asociarse con el Primer Mundo. El problema que persiste es saber la viabilidad de este proyecto en términos de justicia social y gobernabilidad.

#### RESUMEN

*En este trabajo se exponen algunas reflexiones sobre la modificación del art. 27 de la Constitución mexicana y se analizan las posiciones de las distintas fuerzas políticas y sociales. El autor concluye que: 1) dicha modificación no responde ni a presiones externas, ni a las de los campesinos o las élites mexicanas, sino más bien a una decisión política del presidente Salinas de Gortari con el fin de orientar al Estado hacia un camino neo-liberal; 2) México no vive un proceso reformista de cambio más o menos acelerado, sino más bien una «revolución desde arriba», si se tienen en cuenta la profundidad y la rapidez de las transformaciones emprendidas, así como la naturaleza autoritaria del*

(13) El INEGI reconoce que 40 millones de mexicanos viven en estado de pobreza, de los cuales 17 en estado de extrema pobreza. Por su lado, un estudio realizado por un despacho privado (API Consultores) a petición del Programa Nacional de Solidaridad, elaborado entre mayo y octubre de 1991, destaca que el nivel de consumo de las clases populares de bienes alimenticios ha bajado entre 1979 y 1991, más en el campo que en la ciudad; que en la década pasada el número de pobres se incrementó en 9,2 millones; que el número de habitantes que no satisfacen ni el 60% de sus necesidades mínimas aumentó en 3,6%; que el 60% de la población padece desnutrición (*Jornada*, 6-9-92).

sistema utilizado para ponerlas en marcha; 3) esta revolución puede que, de momento, vaya acompañada de una especie de «síndrome de cambio» entre los productores que les haga aceptar toda transformación susceptible de aproximarlos al Primer Mundo; 4) el sistema de representación social evoluciona hacia un neo-corporativismo, en el cual las organizaciones agrarias asumen una parte del proceso de control y decisión hasta ahora en manos del Estado.

### RÉSUMÉ

Dans ce travail, il est présenté des explications à la modification de l'article 27 de la Constitution et de sa loi réglementaire, et il y est analysé les propositions et la force politique des agents concernés par ces transformations. Il en est conclu que: 1) cette modification ne répond ni aux pressions externes, ni à celles des paysans ou de l'élite mexicaine, mais bien à une décision politique de Salinas de Gortari visant à créer un nouvel état à tendance néo-libérale; 2) le Mexique ne vit pas un processus réformiste de changements plus ou moins accélérés, mais plutôt une «révolution à partir du sommet», compte tenu aussi bien de la profondeur et de la rapidité des transformations entreprises, que de l'autorité du système employé à leur mise en oeuvre; 3) cette révolution est possible du moment qu'elle s'accompagne d'un «syndrome de changement» commun aux producteurs et consistant dans l'acceptation de toute transformation susceptible de mener à un rapprochement avec le premier monde; 4) le système de représentation sociale évolue vers un néo-corporatisme dans lequel les organisations de producteurs seront à même de reprendre en main une partie des processus de contrôle relevant jusqu'à présent de l'État.

### SUMMARY

In this paper we seek to contribute explanations for the reasons behind the amendment of article 27 of the Constitution and the attendant legislation, analysing the proposals and the political weight of those involved in these changes. We argue: 1) That it is not a result of external pressures, nor of pressures from Mexican farmers or the élite; we are dealing rather with a political decision by Salinas de Gortari to create a new State on neoliberal lines. 2) That Mexico is not undergoing a reform process involving changes of some rapidity, but rather a «top-down» revolution in terms of both the depth and speed of the transformation embarked upon and the authoritarian methods used in pursuing it. 3) That this revolution may be accompanied by a «change syndrome» among the producers, by which any proposed change is welcomed in so far as it assists in modernizing and in closing the gap with the First World. 4) That the system of social representation is evolving towards a kind of neocorporatism in which the farmers' unions will take back for themselves some of the control processes exercised by the State.

*Palabras clave:* México, Agrarismo, Reforma agraria.