

521
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

“ANÁLISIS SOCIOJURÍDICO DE LAS
REFORMAS AL ARTÍCULO 27
CONSTITUCIONAL”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

RITA MARIA LUISA MARTINEZ CORRES

MEXICO, D. F.

1992

FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

INTRODUCCIONi

CAPITULO PRIMERO:

ANTECEDENTES HISTORICOS

1.1 Consideraciones históricas preliminares	1
1.2 Epoca prehispánica	1
1.3 La Colonia	3
1.4 La Guerra de Independencia	6
1.5 Siglo XIX	11
1.6 El Porfiriato	17
1.7 La Revolución Mexicana	19
1.8 El Carrancismo	24

CAPITULO SEGUNDO

MARCO JURIDICO AGRARIO: SU EVOLUCION

2.1 Exposición de Motivos de la Constitución de 1917	28
2.2 El Original Artículo 27	30
2.3 75 años del Artículo 27	32
2.4 Principios Fundamentales del 27 derogado	35

2.5 Problemática del anterior marco jurídico agrario	39
--	----

CAPITULO TERCERO

SITUACION SOCIO-ECONOMICA QUE GENERO EL CAMBIO

3.1 La tenencia de la tierra al pulso de los sexenios	43
3.2 La crisis en el campo mexicano	45
3.3 Pérdida de autosuficiencia alimentaria	48
3.4 Inversión en el sector agropecuario	53
3.5 El minifundio	56
3.6 Precios y subsidios	60
3.7 Desnutrición	65
3.8 Tecnología y Asistencia Técnica	68
3.9 Educación	71
3.10 Deterioro Ecológico	72
3.11 Caciquismo e invasiones	76

CAPITULO CUARTO

ANALISIS CRITICO DE LAS REFORMAS

4.1 Exposición de Motivos de las Reformas	79
4.2 Las Reformas	83
4.2 (1) Terminación del Reparto Agrario	84
4.2 (2) Tribunales Agrarios	88

4.2 (3) Límites y Empresas	90
4.2 (4) Los Ejidos	95
4.3 La Ley Agraria Reformada	103
4.3 (1) Sociedades Rurales	107

CAPITULO QUINTO

EL FUTURO DEL CAMPESINO

5.1 Introducción	110
5.2 El Tic y la agricultura mexicana	111
5.3 Incierto futuro para el campesinado	113
5.4 Fases del Mercado de Trabajo Rural	117
5.4 (1) Promoción	118
5.4 (2) Recolección de peones	118
5.4 (3) Transporte	119
5.4 (4) Depósitos	119
5.4 (5) Clasificación	120
5.4 (6) Consumo de la fuerza de trabajo	121
5.5 La Economía Campesina	121
5.6 Alternativas de empleo en el campo	122
CONCLUSIONES	125

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

LEGISLACION CONSULTADA

HEMEROGRAFIA

OTRAS

INTRODUCCION

Las actuales instituciones políticas, que son auténtica, aunque frágilmente democráticas, necesitan adaptarse urgentemente a las exigencias sociales, no sólo a la racionalidad tecnocrática. Los Estados democráticos, en la América Latina están desafiados a hacer algo que hasta ahora sólo se esperaba de las revoluciones: alcanzar el desarrollo económico junto con la democracia y la justicia social. Durante los pasados quinientos años, la medida de nuestro fracaso ha sido la incapacidad para lograr esto. La oportunidad de hacerlo a partir de hoy es nuestra única esperanza.

CARLOS FUENTES, El espejo enterrado

Cuando se empezó a hablar de la modernización o de la reforma del estado, muchos de los mexicanos creían, en base a experiencias pasadas, que se darían los cambios "naturales" que en cada administración se daban. Hemos sido testigos de nuevas maneras de concebir y efectuar las políticas económicas y sociales bajo la presión de nuevas tendencias mundiales y nacionales. La remota posibilidad de efectuar cambios en lo que se consideraba cosa juzgada y legado de la historia nacional se convirtió en una avasalladora realidad. Fueron, en gran medida las exigencias de una integración global en el mercado mundial especialmente con Estados Unidos y Canadá en aras del crecimiento y desarrollo económico del país, las que llevaron a modificar las tradicionales e intocables estructuras económicas,

políticas y sociales del mismo. La apertura comercial del país y la búsqueda de Tratado de Libre Comercio con un bloque comercial importante obedece a la situación de crisis que vive México caracterizado por el agotamiento del modelo económico económico. A pesar de la renegociación de la deuda externa, su servicio afecta seriamente la balanza de pagos y se necesita capital, apoyos tecnológicos. México, necesita tener acceso al capital foráneo; ensanchar sus mercados para acceder a una etapa más avanzada de industrialización; y requiere salvar permanentemente las crecientes barreras proteccionistas del mundo industrializado. Nuestro país tenía que optar entre quedarse al margen o en la recomposición de nuestras estructuras arcaicas. Definitivamente, la suerte del ejido, de la productividad en el campo, de la producción campesina de básicos indefectiblemente estará sujeta a un conjunto de tensiones externas que tienen que ver con el ritmo de inclusión de la inversión nacional y extranjera en el campo, la revitalización política de los intereses rentistas y terratenientes; sin embargo y a veces parece olvidarse que los hombres del campo lucharán por su status de productor, lucharán por la vigencia del campesino como tal, librarán una lucha política por la reconstrucción del movimiento campesino mientras otros opten por una callada resistencia económica. Muchas serán las repercusiones, los conflictos sociales, los costos y los riesgos de esta generación de campesinos; algunos con pesimismo y dolor se incorporarán a una nueva etapa en el campo; otros queriendo creer que lograrán tener una vida digna.

El problema agrícola del país, es sin lugar a dudas, uno de los que con mayor nitidez revela la complejidad que tiene ante sí la reforma económica, jurídica y social de México. El problema del agro mexicano abarca aspectos tales como la producción, distribución, mercados, subsidios, precios de garantía, certidumbre en la tenencia de la tierra, intervención gubernamental en el crédito y así sucesivamente.

La Reforma al artículo 27 constitucional intentó dar soluciones a un problema que no era nuevo. Exteriorizar una opinión maniquea en torno a los cambios del artículo 27 Constitucional sin atender a la complejidad de los problemas, sin entender que muchas de las posibles soluciones eran incompatibles entre sí, sería irresponsable.

Este trabajo consiste básicamente en dos partes. La primera de ellas es descriptiva, es decir, manifiesto juicios de hecho. Así pues hago referencia a la historia agraria de nuestro país; hablo del marco jurídico agrario, sus cambios y los problemas que presentaba dicha normatividad. En la segunda parte hago un análisis de algunos de los problemas en el campo, que a mi juicio fueron los que generaron el cambio. Posteriormente hago un análisis crítico de las reformas tratando de analizar las respuestas que se dieron al campo. Consideré importante no sólo estudiar el nuevo marco jurídico sino también intentar hacer un análisis perspectivo de la trascendencia social y el impacto económico que dichas reformas acarrearían consigo.

Evidentemente será la historia la que de manera indiscutible demostrará los errores, los aciertos, las contradicciones, las caras de los beneficiados, los modos y medios de vida de los hombres que trabajan y viven en el campo; la que nos dará un nuevo sistema axiológico para entendernos en un México que ya no es el que fue y sólo entonces sabremos, no con predicciones y modelos económicos sino con realidades si tomamos el camino adecuado. Este trabajo nos invita a pensar, a desarrollar, a sustanciar; no a emitir juicios que condenen o que idealicen la reestructuración de lo que debemos entender como un largo proceso perfectible, inacabado, lleno de intentos y errores hacia la justicia y la libertad.

CAPITULO I ANTECEDENTES HISTORICOS

La Historia puede ser servidumbre,

La Historia puede ser Libertad...

T.S. ELIOT, Little Gidding

1.1 Consideraciones históricas preliminares

Inicio con un capítulo histórico este trabajo porque no es posible entender el proceso de creación de la legislación agraria como un proceso aislado, descontextualizado. El proceso histórico y el proceso normativo van indisolublemente unidos. Es un imperativo analizar la experiencia de nuestra historia que nos permite entender las huellas que las luchas agrarias nos han dejado, comprender a partir de las respuestas jurídicas que se dieron, la fisonomía de nuestro México. Entender a partir de las distintas etapas que conforman nuestra historia, la formación de un amplio sedimento jurídico en el que confluyeron los ideales de multitud de pensadores agraristas. Ideales que fueron la expresión más pura de lo que fuimos y por ende lo que somos.

1.2 Epoca Prehispánica.

En esta época hubieron diversas modalidades en el control y acceso a la tierra. No llegaron a depurar el concepto de propiedad como lo hicieron los juristas romanos. El régimen de la propiedad raíz pertenecía más bien al derecho público que

al privado y sólo dentro de un limitado círculo de influyentes había una forma que se parecía a nuestra propiedad privada.

Unas tierras pertenecían al rey en lo personal, otras al rey en calidad de tal. Otras tierras, los tlatocamilli, servían para el sostenimiento de los funcionarios nobles, los tecutli, por todo el tiempo que desempeñaran sus funciones; los pillali, pertenecían a los nobles en forma hereditaria, con independencia de sus funciones, pero sólo podían ser vendidas a otros nobles.¹

Los calpullis tenían tierras en común, repartidas entre parcelas que podían ser cultivadas por las familias individuales, dentro de las cuales su uso se transmitía sucesoriamente y mantenían su derecho mientras no abandonaran el cultivo por más de dos años. En caso de que la familia emigrara no había necesidad de esperar este plazo. El calpulli también contaba con terrenos de uso comunal y otros con cuyo producto debían sostenerse el culto religioso (teopantalli), el servicio militar (milchimalli), la justicia (telpochcalli) o el palacio (tecpantalli). En los territorios sometidos, algunos terrenos servían para pagar el tributo, otros para el sostenimiento de los embajadores aztecas (yaotlalli).² En el pueblo azteca, sólo el rey tenía la propiedad plena y podía realizar cesiones en favor de nobles, guerreros y sacerdotes pero es interesante hacer notar que los "plebeyos" no podían tener propiedades particulares inmuebles. En caso de que las tierras hubieran sido conquistadas, sus antiguos propietarios fungían como peones. Aquéllos que explotaban la tierra directamente no eran propietarios sino poseedores. En el caso de que fueran tierras de los pueblos, el propietario era el pueblo. Las tierras se dividían en:

¹ Floria Margadant. Guillermo; Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. 7a. ed., Editorial Estíngue, México, 1988. p. 20 y ss.

² Para esta materia, véase sobre todo F. Katz, Situación social y económica de los aztecas durante los siglos XV y XVI, trad.UNAM, 1966.

- a) del rey, de los nobles
- b) de los pueblos
- c) de los dioses y del ejército.

1.3 La Colonia

La conquista de los españoles operó en la modificación del sistema agrario y hubo una asimilación de la propiedad indígena al marco jurídico español. Hubo una doble fuente en la que se fundaron los reyes españoles para el dominio del territorio de la Nueva España. La fuente de hecho fueron las armas y la fuente de derecho fueron Las Bulas Alejandrinas, especialmente la del 4 de mayo de 1493 que otorgaba el Papa Alejandro VI a los reyes Fernando e Isabel, el pleno dominio sobre los territorios recién descubiertos y por descubrirse, junto con plena jurisdicción, "*ad perpetuam*". En esta época nacieron los latifundios, se afianzó el régimen en el que unos pocos concentran grandes extensiones de tierra mientras quienes trabajaban la tierra no tenían el derecho de propiedad sobre ella³.

Las Leyes de Indias ordenaron que las tierras entregadas a los españoles no se extendieran a costa de las poseídas por indígenas, pero no establecieron un procedimiento para garantizarlo. Las quejas por abusos y despojos de tierras y aguas fueron frecuentes⁴. La conquista fue realizada por particulares y no un ejército regular. A consecuencia de ello los conquistadores recibieron tierras en recompensa por sus hechos de guerra y por las inversiones económicas en la conquista y

³ Unónue Rivero, Manuel, *El Campo Mexicano*, 1a. ed., Centro de Investigación y Análisis del Campo, México, 1991, p.74

⁴ Iniciativa de las Reformas al Art.27 Constitucional presentada por el Ejecutivo Federal, el 7 de nov.de 1991, a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

colonización. Se les entregaron tierras, solares y se les encomendaron Indios. En esta época surgen los latifundios. Hernán Cortés recibió las tierras pertenecientes al Marquesado del Valle de Oaxaca que cubrían los territorios de Oaxaca, Guerrero, Michoacán y Morelos.

Al comienzo, la distribución de tierras disponibles se hacía gratuitamente, favoreciéndose a los conquistadores en forma individual, para compensar sus servicios, pero también otorgándose importantes extensiones de terreno colectivamente a grupos de colonizadores. Los desórdenes y abusos en materia de distribución de tierras durante el siglo XVI fueron luego corregidos por una reforma agraria, basada en una cédula real de 1591, que hallamos ahora en las Leyes de Indias⁵. Fuera de todo repartimiento entre españoles individuales o poblaciones de españoles debían quedarse, como principio general, las tierras y aguas de los indios. Estos no podían ser despojados, pero tampoco podían disponer libremente de sus tierras: para protección de los indios, todo traspaso de tierras, de éstos a algún colono, requería de una autorización especial. Desde luego, hubo muchos despojos, por el sistema de la encomienda, la dudosa eficacia del derecho Indiano en general, el problema del idioma, la tendencia del indio a someterse a la autoridad superpuesta, la dificultad de probar sus títulos, y también la vaguedad, provocada por la enorme disminución de la población india durante el primer siglo del virreinato⁶.

No obstante que las Leyes de Indias fueron proteccionistas, en la realidad eran "letra muerta". Desde esta época era patente el desequilibrio y desproporción del reparto de las tierras. Entre conquistadores y conquistados se abrió una enorme

⁵ Floris Margadant, Guillermo, op. cit. p. 72 y ss.

⁶ Ibidem, p.107.

brecha. Los Indios se encontraron despojados de lo que era de ellos, no fueron dueños de tierras. Fueron las leyes españolas las que crearon en América el ejido.

La institución del ejido se incorporó a México pero cabe destacar que se adaptó a las necesidades y costumbres de los nuevos vasallos. El Ejido proviene de la Cédula Real de Felipe Segundo, en el año de 1573, y consistía en una porción de terreno situado en las afueras del poblado, de extensión variable en consonancia con el número de jefes de familia, puesto que su objeto era y es todavía, por lo menos, teóricamente, proporcionar medios de vida a la comunidad. Todas las propiedades de los pueblos estaban sujetas a normas jurídicas especiales. No pertenecían a los individuos sino a las comunidades y no podían ser enajenadas en forma alguna. Había seguramente una relación correcta entre tales normas y el grado evolutivo del indígena⁷.

De modo que desde ahora puede decirse que muchos de los males que ha sufrido el país tienen su origen en la desigual e injusta distribución de la tierra desde los comienzos de la dominación española. Hay siempre una relación directa entre la tierra y el hombre. A una mejor distribución de la propiedad agraria, corresponde un mayor adelanto social⁸.

Por Mercedes Reales y Virreinales, se reconocieron a las comunidades indígenas la propiedad y posesión de terrenos comunales que les pertenecieron desde tiempo inmemorial. No obstante que hubo una legislación proteccionista, la excesiva concentración de tierra en manos de españoles y criollos abrió un insondable abismo con los indios y mestizos que llegado su momento sería uno de los catalizadores

⁷ Silva Herzog, Jesús, Breve Historia de la Revolución Mexicana, 2a.ed., F.C.E., México, 1985, p.8 y ss.

⁸ *Ibidem*, p.11.

sociales que posibilitó la Guerra de Independencia.

José Luis Cossío y Soto señaló en una conferencia pronunciada en 1914 sobre el monopolio y fraccionamiento de la propiedad rústica que este monopolio no fue tan desastroso como los que vendrían después, para los Indios porque Carlos V, primero y sus sucesores después, ordenaron que se respetaran los terrenos que poseían los sometidos y aún cuando esas órdenes no se cumplían exactamente, muchas de esas tierras se salvaron de la codicia por haberse hecho inenajenables poniéndolas fuera del comercio; y que fue el simple transcurso del tiempo como se fueron fraccionando esas grandes extensiones de tierra⁹.

1.4 La Guerra de Independencia.

Esta lucha además de haber implicado la separación de España, hubiera podido ser una época propicia para resolver los problemas que en materia de tierras existía. Pronto los criollos que gozaban de una posición ventajosa se dieron cuenta que apoyar la separación de la Nueva España redundaría en beneficios de índole política y económica. No pretendo desconocer la importancia que algunos ideólogos independentistas tuvieron al vislumbrar dentro de sus propuestas que el problema de la tierra era muy serio.

Octavio Paz explica de la siguiente manera este episodio de nuestra historia: La guerra se inicia como una protesta contra los abusos de la Metrópoli y de la alta burocracia española, sí, pero también y sobre todo contra los grandes latifundistas nativos. No es la rebelión de la aristocracia local contra la Metrópoli, sino la del

⁹ Cossío y Soto, José Luis, Monopolio y Fraccionamiento de la Propiedad Rústica. 1a. ed., P.R.I./ CEN, México, 1987, p.3.

pueblo contra la primera. De ahí que los revolucionarios hayan concedido mayor importancia a determinadas reformas sociales que a la Independencia misma: Hidalgo decreta la abolición de la esclavitud; Morelos, el reparto de los latifundios. La guerra de Independencia fue una guerra de clases y no se comprenderá bien su carácter si se ignora que, a diferencia de lo ocurrido en Suramérica, fue una revolución agraria en gestación¹⁰.

José María Luis Mora recopiló algunas de las representaciones que Manuel Abad y Queipo dirigió al Rey, en las que pedía beneficios para los novohispanos. Describe en una de ellas el estado moral y político en que se hallaba la población del virreinato de Nueva España en 1779. Dice que los españoles componían un décimo del total de la población y ellos solos tenían casi toda la propiedad y riquezas del reino¹¹.

Habiendo suficiente malestar social, Abad y Queipo propone al Rey en su recomendación las líneas que a continuación transcribo: Decimos pues, que nos parece de la mayor importancia la abolición general de tributos en las dos clases de indios y castas. Lo segundo, la abolición de infamia de derecho que afecta las referidas castas: que se declararán honestas y honradas, capaces de obtener los empleos civiles que no requieran nobleza, si los mereciesen por sus buenas costumbres. Lo tercero, división gratuita de todas las tierras realengas entre los indios y las castas. Lo cuarto, división gratuita de las tierras de comunidades de indios entre los de cada pueblo. Lo quinto, una ley agraria semejante a la de Asturias y Galicia, en que por medio de locaciones y conducciones de veinte o

¹⁰ Paz, Octavio, El Laberinto de la Soledad, 1a. ed. en Lecturas Mexicanas, FCE, México, 1959, p.111.

¹¹ Mora, José María Luis, Obras sueltas, 2a. ed., Ed. Porrúa, México, 1963, pp.204-213.

treinta años, en que no se adeude el real derecho de alcabala, se permita al pueblo la apertura de tierras incultas de los grandes propietarios, a justa tasación en casos de desaveniencia, con la condición de cercarlas y las demás parezcan convenientes para conservar ileso el derecho de propiedad¹².

Unos once años después, la Regencia ordenó la repartición de tierras entre los indios, una orden que luego repetían las Cortes de Cádiz, limitando su efecto a tierras inmediatas a los pueblos¹³. Durante este período, tanto la parte insurgente como la parte del gobierno virreinal hicieron intentos de cooptar el mayor número de adeptos a través de ofertas y medidas en torno a los problemas que habían permanecido olvidados.

Se percibe la reconocida existencia de un grave problema agrario, así como de intentos para resolverlo. Recuérdese que el grueso del ejército independentista, se formó con bandas de campesinos pobres, que encontraron en los próceres de esa guerra, los líderes políticos e intelectuales que dieron cauce a sus necesidades y angustias desbordadas¹⁴.

Fue históricamente con Hidalgo a quien se le debió el primer intento de restitución de tierras a las comunidades indígenas y retomada por Morelos.

Medina Cervantes en su libro de Derecho Agrario hace referencia a Hidalgo y Morelos como precursores de la reforma agraria. En el decreto del 5 de diciembre de 1810, Miguel Hidalgo y Costilla ordena a los jueces recaudar las rentas vencidas de las tierras de los indígenas, y de inmediato proceder a la restitución de las mismas a favor de los indígenas a fin de que las cultiven, prohibiendo en lo futuro su

¹² *Ibidem*, p.209.

¹³ Margadant Floris, Guillermo, *op. cit.*, p.118 y 119.

¹⁴ Unánue Rivero, Manuel, *op. cit.*, p.78.

arrendamiento.

Hidalgo ordenó que los campos de las comunidades de indios ya no podrían rentarse a terceros, y Morelos más tarde, en su conocido Proyecto de Confiscación, pensaba confiscar de las grandes haciendas todo excedente de dos leguas. Hidalgo con la disposición del 17 de noviembre de 1810, abolió la esclavitud y, en consecuencia, el sistema de clases sociales, que en lo sucesivo los habitantes responderán a la categoría de americanos. También establece el derecho de los indígenas a recibir la renta de sus tierras y a la desaparición de las cajas de comunidad¹⁵.

De las propuestas de la época, vemos que los observadores progresistas de la realidad mexicana de aquel entonces objetaban sobre todo los siguientes puntos de la situación agraria:

1.- Muchas tierras eran propiedad colectiva de los pueblos de indios y como esto no correspondía a la ideología liberal se proponía que les fuesen entregadas las tierras de manera individual.

2.- Hubo latifundios improductivos, formados por invasión ilegal de terrenos, correspondientes a las comunidades de indios.

3.- Los indios solían rentar parte de las tierras colectivas a terceros, lo cual se prestaba a abusos.

4.- Muchos pueblos habían crecido durante las últimas generaciones, de modo que allí varias familias carecían de las tierras necesarias; para ayudarlas se proponía una repartición de terrenos baldíos.

5.- Había muchos terrenos baldíos, improductivos, que debían ponerse en

¹⁵ Medina Cervantes, José Ramón, Derecho Agrario, 1a.ed., Harla, México, 1987, p. 87.

explotación mediante una política de colonización, atrayendo a terceros después de satisfacer las necesidades de los pueblos más cercanos¹⁶.

La indefinición constitucional para institucionalizar el Estado Mexicano, aparejada a las luchas intestinas, en buena parte minimizan nuestra política agraria. Más su arranque (28 de septiembre de 1922) se orienta a combinar el apartado agrario con el demográfico y de distribución de la población, esto es, impulsando la colonización, en especial en los terrenos baldíos de la nación. Esta experiencia entre el ensayo y el error coadyuva poderosamente al inicio del cercenamiento (12 de abril de 1844) de la mitad de nuestro territorio nacional.

De 1821 a 1855 no se puso en vigor ninguna medida de significación tendiente a encontrarle solución al serio problema de la tenencia de la tierra. Si bien (28 de septiembre de 1821) se inicia el largo e inacabado proceso de independencia política, a la par se da una recomposición de los factores de poder. Para la Iglesia no son obstáculo las leyes que le afectan su patrimonio para seguir como un importante y decisivo grupo económico, que en parte se finca en la propiedad inmueble rústica y urbana¹⁷.

Un enorme sector de la población quedaba marginado de los beneficios de orden económico pues era tan sólo un pequeño grupo quienes basaban sus actividades económicas en la propiedad inmueble relacionados con la industria y servicios de ellos mismos.

¹⁶ Floria Margadant, Guillermo, op. cit., p.118.

¹⁷ Medina Cervantes, José Ramón, op. cit., pp.110-111.

1.5 Siglo XIX

Otros pensadores, grandes mexicanos preocupados por este problema hicieron propuestas. La Iglesia, como ya se ha expresado anteriormente, durante los trescientos años de coloniaje había logrado consolidarse no sólo en el plano religioso sino que su poder económico y político llegó a ser tan fuerte que no fueron pocos quienes intentaron romper con este esquema hasta entonces vigente. La Constitución de 1824 tenía el defecto de haberse inspirado demasiado en modelos extranjeros, y no suficientemente en los problemas particulares de México: por ejemplo el problema indigenista, tanto en su aspecto de la tenencia de la tierra como en el de la educación de los indios y su incorporación a la nación, no fueron mencionados: se olvidó que los problemas económicos, educativos y sociales, no sólo los políticos, eran los importantes para el México de entonces¹⁸.

El doctor José María Luis Mora, el más destacado representante del pensamiento liberal en su época, desempeñó un papel muy importante durante la administración de Valentín Gómez Farías. Habla de tres rubros sobre los bienes de la Iglesia, que como ya se ha dicho, era un problema de primera importancia. El primero de los rubros es sobre la naturaleza y génesis de los bienes eclesíásticos, en el que señala que la Iglesia no obstante es un cuerpo místico también es una asociación política creada por los gobiernos civiles y es por esta razón y como comunidad política puede ser alterada, modificada e incluso abolirle sus privilegios. La Iglesia debe y puede tener bienes pero estos los debe de disfrutar como comunidad política de donde se desprende que su derecho para adquirir y

¹⁸ Floris Mergadent, Guillermo, op. cit., p.122.

conservarlos sea esencialmente civil. Toca también el punto de que los gobiernos civiles han protegido a la Iglesia, por lo cual deben costear los gastos necesarios para la conservación del culto. Es por ello que la autoridad para regular la adquisición, administración e inversión no debe ser el Clero y por último hace consideraciones en torno a la autoridad a la que le toca fijar los gastos del culto y la forma de cubrirlos es a través de los estados y no de la federación por ser México una Federación.

El alto clero era nacionalista y controlaba en forma directa o indirecta (hipotecas) la mayor parte de la riqueza inmueble del país. Los grandes terratenientes, codiciando los bienes del clero y favoreciendo a menudo la confiscación de ellos, como solución alternativa de un serio impuesto predial que podría haber resuelto parte del problema creado por la enorme deuda interior y exterior. Los latifundios mexicanos del siglo pasado eran más bien status symbols que fuentes de riqueza, y muchos de ellos estaban sobrecargados con hipotecas, en gran parte otorgadas por la Iglesia y las fundaciones piadosas, algo que explica la enorme importancia económica de ésta a mediados del siglo pasado, y la reacción antitética, la Reforma¹⁹.

Mariano Otero en 1842 entiende como el elemento generador de los fenómenos sociales que constituye una sociedad, la organización de la propiedad.

En materia legislativa, el primer triunfo de la causa liberal dio lugar a dos importantes leyes, la Ley Juárez y la Ley Lerdo. La primera, abolió el fuero eclesiástico en asuntos civiles y daba opción a los clérigos para someterse al fuero eclesiástico o al fuero común; mientras que la segunda de estas leyes ataca el poder económico de la Iglesia. Esta Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856 es

¹⁹ *Ibidem*, pp. 136-137

el ejemplo de cómo leyes bien intencionadas pueden resultar catastróficas para el país, por el hecho de basarse en consideraciones ideológicas abstractas, y no tomar en cuenta suficientemente la realidad concreta del medio social en el que trabaja. La idea básica era la de permitir que toda persona que trabajara la tierra de una corporación eclesiástica o comunidad de indios pudiera comprar la tierra en cuestión durante un plazo de tres meses. Si después de transcurridos los tres meses operaba el denunciado recibiendo un premio de una octava parte sobre el precio. La falta de fondos por parte de los campesinos, y su miedo a la excomunión, explica que esta ley haya acentuado la tendencia hacia el latifundismo. A la ideología liberal correspondieron otros golpes para la Iglesia como fue la derogación del decreto que readmitía a los jesuitas, la secularización del registro civil y de los cementerios y la Ley Iglesias que prohibía cobrar derechos parroquiales a personas que apenas tenían lo necesario para vivir²⁰. El tono de la Constitución de 1857 era anticlerical. En efecto, en 1957, México adopta una carta constitucional liberal. Los conservadores apelan a los armas. Juárez responde con las leyes de Reforma, que acaban con los "fueros" y destruyen el poder material de la Iglesia²¹. El lapso de 1855-1867 marca la parte sustancial de la etapa de la Reforma, donde se genera el andamiaje jurídico-político-económico del Estado Mexicano laico. Equivale a la desmembración del poder civil y eclesiástico, y la supremacía del primero en la conducción de México, manifiesto al suprimir los fueros religiosos, establecer la libertad religiosa, atribuir efectos jurídicos al matrimonio civil, al igual que los actos derivados del registro civil, y la parte culminante en las leyes de desamortización, baldíos y

²⁰ *Ibidem*, p.144 y ss.

²¹ Paz, Octavio, *op. cit.*, p.113.

nacionalización respectivamente²².

La Ley de la Desamortización de bienes de Manos Muertas a la que hice referencia anteriormente, la promulgó el Presidente Ignacio Comonfort el 25 de junio de 1856, en la que se desconocía la personalidad jurídica tanto de las instituciones eclesíásticas, como la de poblados y ayuntamientos. Las fincas rústicas y urbanas administradas, o en propiedad de corporaciones civiles o eclesíásticas, que estén en arrendamiento pasan a propiedad de los arrendatarios. Para que el arrendatario o bien el subarrendatario pudiese ejercer este derecho tan sólo tenía un cortísimo término (tres meses) para que dentro de éste se hicieran las adjudicaciones y remates que ordenaba pero desgraciadamente esta Ley no contempló que las condiciones económicas para comprar eran muy limitadas, asimismo la ignorancia de las gentes a quienes se les aplicaría no permitió que esta Ley fuera lo que prometía. Una vez transcurrido el término de tres meses procedía el denuncia, con la ventaja para el denunciante.

Esta fue la primera legislación con profundos efectos agrarios en el siglo XIX. La teleología de esta Ley, consistió en evitar los males provenientes de que, los bienes de que se ocupa, no estaban en el comercio y no pagaban impuestos. Al mismo tiempo pretendió la adjudicación en propiedad, y titulación de todas las fincas urbanas y rústicas del país, que estuvieron en poder de corporaciones civiles y eclesíásticas²³.

La Iglesia inició, con una actitud beligerante en contra del gobierno y de todo aquél que obedeciera la Ley, una de las etapas más sangrientas de nuestra historia.

Por ignorancia y por falta de recursos económicos no fue cubierto con

²² Medina Cervantes, José Ramón, op. cit., p.91.

²³ Unánue Rivero, op. cit., pp 79 -82

oportunidad, quedando los bienes de las comunidades sujetos al denuncia, que normalmente fue practicado por terratenientes y extranjeros, para apropiarse de las tierras de comunidad. Cossío y Soto señala este proceso como el creador de la segunda época de monopolio de la tierra en nuestro país²⁴.

El Clero utilizaba para fomentar la guerra los recursos que obtenía de la venta de sus bienes raíces, en lugar de invertirlos en acciones de empresas agrícolas e industriales como indicaba la Ley del 25 de junio. Entonces el Gobierno liberal de Benito Juárez, obligado por las circunstancias, expidió la Ley de Nacionalización de Bienes de la Iglesia, el 12 de julio de 1859. En consecuencia, desde esa fecha el producto de los inmuebles de "manos muertas" debía ser entregado a las oficinas recaudadoras del Gobierno. No era posible ni razonable continuar permitiendo que el adversario, el Clero en abierta rebelión, empleara el dinero proveniente de los efectos de una ley para combatir a la autoridad legítima que la había expedido. Lo peor de todo consistió, que al fin de cuentas, en que los resultados de las leyes referidas fueron contrarios a los propósitos de sus autores, quienes pensaron que al desamortizar las propiedades eclesíásticas se crearía la pequeña propiedad y se estimularía el desarrollo agrícola e industrial de la República. Por desgracia no fue así; lo que sucedió puede resumirse en la forma siguiente:

a) Las propiedades rústicas y urbanas del Clero fueron efectivamente nacionalizadas.

b) Las propiedades no fueron a dar a manos de los arrendatarios, sino de los denunciantes, en su mayor parte ricos propietarios territoriales, que de esa manera agrandaron sus ranchos y haciendas.

²⁴ Cossío y Soto, José Luis, op. cit., p.6.

c) Las tierras comunales y los ejidos fueron en buen número de casos fraccionados, entregando las parcelas a los indígenas en plena propiedad; pero como éstos no estaban preparados por su grado evolutivo para ser propietarios, bien pronto vendieron sus predios a vil precio a los ricos hacendados vecinos.

En resumen, se fortaleció el latifundismo en México y en consecuencia se llevó a cabo una mayor concentración de la propiedad territorial²⁵.

Es evidente y tangible la importancia que tuvo el problema de la tierra en la gestación del movimiento revolucionario. El descontento campesino se había dejado sentir y será oportuno que haga referencia a algunos ejemplos como el de Manuel Lozada "Tigre de Alica", en Tepic (1869) pedía resolver los problemas de la propiedad de la tierra entre comuneros y hacendados. Intentaba que recobraran aquello que les pertenecía. Ideas retomadas en el "Manifiesto de la Nación", del 18 de enero de 1873 el cual planteaba que fueran los nacionales quienes cultivaran y explotaran la tierra ofreciéndoseles toda clase de garantías. En Hidalgo también hubieron insurrecciones campesinas con Julio López que pedía el repartimiento de las tierras. Manuel Orozco hace su "Plan Agrarista" el 23 de diciembre de 1869. El objetivo era que los campesinos tomaran las tierras que los hacendados les habían quitado a los pueblos. Estas propiedades no podían justificarlas a través de títulos originarios pues eran resultado de haber arrebatado la posesión a los verdaderos propietarios. Todos estos brotes de inconformidad los debemos de entender como luchas sociales que buscaban lograr tener una respuesta a un problema no resuelto por las autoridades.

²⁵ Silva Herzog, J. op. cit., pp.15-16

1.6 El Porfiriato

El Plan de Tuxtepec y la revolución de los porfiristas, mantuvieron al país del 1876 a 1910, tres décadas en el que se ejerció un mismo régimen, no sólo en un inmovilismo político sino que también hubo un inmovilismo de las estructuras sociales; mismas que permanecieron inalterables causando una polarización social nítida. Los pobres eran cada vez más pobres y los ricos cada vez más ricos.

A pesar de lo que comunmente se piensa, la dictadura de Porfirio Díaz es el regreso del pasado. Estos señores amantes del progreso y la ciencia no son industriales ni hombres de empresa: son terratenientes enriquecidos por la compra de los bienes de la Iglesia o en los negocios públicos del régimen. En sus haciendas los campesinos viven una vida de siervos, no muy distinta a la del período colonial. La Constitución de 1857 sigue vigente en teoría y nada ni nadie pretende oponer a las ideas de la Reforma principios distintos. El porfirismo es el heredero del feudalismo colonial: la propiedad de la tierra se concentra en unas cuantas manos y la clase terrateniente se fortalece²⁸. Hubieron en este período dos leyes que fueron generadoras de mayor concentración de tierras, llegando así al auge del latifundismo. El "Decreto Sobre Colonización y Compañías Deslindadoras" del 15 de Diciembre de 1883. Su espíritu era que los vastos territorios no poblados en nuestro país, se poblaran con asentamientos de colonos, básicamente europeos. Como México no contaba con planos detallados de esos terrenos (res nullius), que legalmente pertenecían a la Nación y estaban baldíos se encargó esa tarea a las compañías deslindadoras. Estas compañías realizaron mediciones y planos de los

²⁸ Paz, Octavio, op. cit., p.117.

estados del norte de nuestro país. No se limitaron a que fueran los terrenos baldíos sino que lo hicieron sobre terrenos comunales que habían pertenecido a pueblos y a los ejidos. Estas compañías obtuvieron como pago por su trabajo la titulación de millones de hectáreas en su favor. Estas compañías deslindadoras determinaron también en cuáles tierras no había títulos suficientes, para declararla propiedad nacional y fraccionarla en beneficio de colonizadores que recibirían un máximo de 2500 has. por persona. Por sus servicios tales compañías recibirían una tercera parte de los terrenos en cuestión. Como resultaba difícil encontrar a colonizadores adecuados, la ley del 26 de marzo de 1894 vino a confirmar los derechos adquiridos por las compañías sobre los terrenos deslindados, eximiéndoles de sus obligaciones, y el resultado final de esta política, en vez de un fraccionamiento de la tierra entre pequeños propietarios, fue un aumento de los latifundios; además, los indios individuales o núcleos de indios, incapaces de probar debidamente sus derechos, perdieron los terrenos insuficientemente titulados²⁷. Desde 1880 es evidente la intensificación de la política de reducir a propiedad particular los "ejidos" de los pueblos y los terrenos "de común repartimiento". En 1910, un 80% de los campesinos no tenían tierra propia, mientras que unas tres mil familias tenían en su poder la tierra mexicana. La "Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos", agudizó los obstáculos que por la "Ley de Colonización" se pudieran presentar y tiene por objeto la titulación, mediante ventas o composiciones de los baldíos, demasías, excedencias agudizándose el problema de concentración de tierras que en extensión y calidad dependían del capricho de estas compañías. El sistema tributario favorecía al gran propietario y como suele suceder era el pequeño

²⁷ González Navarro, M., La colonización en México, 1877-1910, 1a. ed., FCE, México, 1960, p.68 y ss.

propietario o poseedor rural quien absorbía esta carga causando su empobrecimiento.

El Porfiriato fue una época de aparente bonanza pero existían los movimientos y rebeliones campesinas. Aún cuando creció el producto nacional a una tasa de 2.9%, el producto por habitante permaneció a una tasa del 1.6%. Ramas dinámicas como la minería (creció al 5.9% anual) cumplía las metas de crecimiento económico mientras otras como la rama de la agricultura tenía un promedio del 1.6% anual. Aún cuando amplios sectores sociales no fueron contemplados en el crecimiento económico, cabe señalar que dentro del gabinete de Porfirio Díaz, existía la inquietud de mejorar las condiciones económico-sociales del campesino mexicano. Encontramos una enorme riqueza de proyectos que pretenden solucionar el problema agrario a principios de este siglo.

1.7 La Revolución Mexicana

Para abordar el tema de la Revolución Mexicana transcribiré unas líneas de Jesús Silva Herzog. "...con la claridad que da el tiempo, puede asegurarse que la causa fundamental de ese gran movimiento social que transformó la organización del país en todos o casi todos sus variados aspectos fue la existencia de enormes haciendas en poder de unas cuantas personas de mentalidad conservadora o reaccionaria."²⁸

El movimiento político iniciado por Madero en 1910 tenía dos objetivos precisos: cambiar al dictador y hacer efectivo el principio de No Reelección.

El verdadero valor de los planes y programas en el renglón agrario es la

²⁸ Silva Herzog, Jesús, op. cit., p.7.

conformación de la teoría de la propiedad y de la reforma agraria que alimentan al Constituyente del 17, paso inmediato para la génesis del artículo 27. Igualmente su vigencia pre-constitucional fue estructurando el marco jurídico procedimental, el operativo para las instituciones y sujetos agrarios, y otros aspectos embrionarios de nuestro derecho agrario²⁹.

El Plan de San Luis que fue bandera del Maderismo, ofrecía la restitución de tierras a los campesinos que hubiesen sido despojados de ellas. Su difusión fue limitada pero la promesa que encerraba cundió sorprendentemente rápido³⁰.

En este Plan se señala que abusándose de la Ley de Terrenos Baldíos, los pequeños propietarios en su mayoría indígenas habían sido despojados de sus tierras, bien por acuerdo de la Secretaría de Fomento porfirista o por fallas de los tribunales, mismas que se someten a revisión a efecto de indemnizar y restituir los predios a sus antiguos propietarios, incluso de los poseedores que los recibieron por vía de herencia³¹.

El 28 de noviembre de 1911, se suscribió el Plan de Ayala por el General Emiliano Zapata. Acusa a Madero de traidor; inicia la contrarrevolución. Con letra y con armas decide obtener las tierras usurpadas a los pueblos. Así pues en el Plan de Ayala habla de restitución de los terrenos, montes y aguas que tuvieran títulos a los pueblos despojados y si algún hacendado se sentía con derecho sobre esas propiedades que las dirimiera en los tribunales que se crearían al triunfo revolucionario. Establece las bases para dotar de tierras, montes y aguas a los

²⁹ Medina Cervantes, op. cit., p.126.

³⁰ Rouaix, Pastor, Estudio Sobre la Cuestión Agraria, Secretaría de Fomento, 1914, p.48.

³¹ Fabila, Manuel, Cinco siglos de legislación agraria, 1493-1940; 1a. ed., CEHAM, 1981, pp. 209-213.

pueblos y ciudadanos utilizando el método de la expropiación, previa indemnización. A los terratenientes, caciques, científicos que se opusieran al Plan se les nacionalizarían las dos terceras partes de sus tierras, montes y aguas. En la ratificación del Plan de Ayala se enfatiza su contenido, "...no cesará en sus esfuerzos sino hasta conseguir que aquellos, en la parte relativa a la cuestión agraria, queden elevados al rango de preceptos constitucionales"³².

Es de especial importancia y por ello me referiré a la iniciativa del Lic. Luis Cabrera presentada a la Cámara de Diputados el día 3 de diciembre de 1912. Expona con una gran claridad la crisis agraria mexicana y además porque en él propone una alternativa de subsistencia a la clase campesina. Se da cuenta y así lo expresa que para que en el país se reestablezca la paz es necesario que una nueva estructura de orden económico surja y esto se podrá lograr a partir de la creación de nuevas medidas económicas que efectivamente revisen la situación que en el campo se vivía. Desde entonces se vislumbra en sus ideas el origen de la Ley del 6 de enero de 1915.

Plantea en ese discurso que son muchos los problemas agrarios y para su solución había que entender que no era una, sino muchas, las leyes agrarias que se necesitaban. Señaló como problemas fundamentales;

- el peonismo: la esclavitud de hecho y plantea que había que procurar la emancipación por medio de leyes de aquel que trabajaba la tierra y que prácticamente era esclavo en las haciendas;

- el hacendismo: la grande propiedad se comía a la pequeña, pues aquélla gozaba de privilegios económicos y políticos; proponía la igualdad de las propiedades

³² González Ramírez, Manuel, Planes y otros documentos: 1a ed., CEHAM, México, 1981, pp. 86-89.

grandes y pequeñas; promover la pequeña propiedad haciendo reformas a los impuestos. Liberar a los pueblos de las presiones económicas y políticas que ejercían las haciendas y reconstituir los ejidos con carácter de inalienables tomando tierra por medio de la expropiación, arrendamientos o aparcerías forzosas. La paz buscarla a través de un equilibrio económico, de medidas trascendentales como la reconstitución de ejidos. Manifiesta que el problema agrario consistía en dar tierras. Así se había expresado en el Plan de San Luis y el magonismo, aún cuando en 1910 las reformas agrarias eran un disparate. Recordó que a los problemas agrarios se les trató de dar solución por medios ingenuos.

a) comprar tierras baratas y vendérselas al Gobierno y;

b) el reparto de tierras nacionales y de baldíos. Pero las necesidades de cientos de miles de indios que las habían perdido o que nunca las habían tenido quedaba sin resolver. Había que proveer no a los individuos, sino a los grupos sociales. El medio ingenuo de resolver ese problema a los grupos era por medio de las reivindicaciones. Tratar de rescatar la tierra que les había pertenecido, sin que en la práctica esto llegase a ser efectivo. Hace referencia en su discurso a las leyes de desamortización de 1856 y de como acabaron con los ejidos, no dejando elementos de vida a los pueblos. Hace una descripción de la situación del jornalero en las haciendas y de como lo que percibe es insuficiente. Textualmente dice: Mientras no sea posible crear un sistema de explotación agrícola en pequeño, que sustituya a las grandes explotaciones de los latifundios, el problema agrario debe resolverse por la explotación de los ejidos como medio de complementar el salario del jornalero. El complemento de salario de las clases jornaleras no puede obtenerse más que por medio de posesiones comunales de ciertas extensiones de terreno en las cuales sea posible la subsistencia. Habla de que el problema agrario debía ser resuelto por

medio del Poder Legislativo y que eran los medios legales los que debían llevar implícito el respeto a la propiedad privada.

En una parte de su discurso dice que con la reivindicación de ejidos no se llegaría a nada pues más del 90% de los hacendados contarán con un título que los empere y que sean dignos de fe. Dice: ...no pueden las clases proletarias esperar procedimientos judiciales dilatados para averiguar los despojos y las usurpaciones, casi siempre prescritos; hay que tomar la tierra, porque es necesario que la próxima cosecha haya tierra dónde sembrar; que tengan las clases rurales tierras dónde poder vivir, tengan tierra con qué complementar sus salarios. Continúa, manifestando que la reconstitución de los ejidos es una medida de utilidad pública, urgente e inmediata. Expone que sería una medida de difícil ejecución porque los pueblos, las instituciones municipales no tienen personalidad para adquirir en propiedad, poseer y administrar bienes raíces pero que se podría poner la propiedad de esos ejidos reconstituidos en manos de la Federación, dejando el usufructo y la administración de los mismos en manos de los pueblos. Para finalizar su discurso dice que no todos los pueblos necesitan ejidos por el tipo de actividades que puede ser comercial o industrial. Las expropiaciones se efectuarán por el Gobierno Federal, de acuerdo con los Gobiernos de los Estados, de acuerdo con los Ayuntamientos de los pueblos de cuyos ejidos se trate, para resolver sobre la necesidad de reconstitución o dotación, y sobre la extensión, identificación y localización de los ejidos. Las expropiaciones quedarían a cargo de la Secretaría de Fomento.

1.8 El Carrancismo

De todos los colaboradores de Madero, Carranza vio más claramente lo que se avecinaba³³.

Carranza percibió que con la efervescencia del momento, tratar de unificar los criterios en torno a la cuestión agraria le acarrearía profundas complicaciones. El 26 de marzo de 1913 que se aprobó el Plan de Guadalupe, logró unificar a los revolucionarios en un documento cuyo contenido era de índole política y que proponía restablecer el orden constitucional. El 24 de septiembre en un importante discurso que pronuncia en el Ayuntamiento de Hermosillo habla de la necesidad de reestructurarlo todo: ...de crear una nueva constitución cuya acción benéfica sobre las masas, nada ni nadie, pueda evitar...³⁴

El día 3 de octubre de 1913, el Ing. Pastor Rouaix, expidió la primera Ley Agraria de la Revolución con algunos rasgos socialistas. Con base en este decreto se fundó el poblado de Villa Madero en tierras adquiridas por compra al propietario, dotándole de ejidos de la hacienda inmediata³⁵.

Sin embargo, el proceso revolucionario se reorientaba: la reacción tomaba otra cara. La lucha por el poder y la desconfianza de promesas no cumplidas se acrecentaba. En el Decreto del 12 de diciembre de 1914, Carranza ratifica el Plan de Guadalupe en materia agraria, leyes que favorecieran la pequeña propiedad, disolvieran el latifundio y restituyeran a los pueblos las tierras de las que habían sido

³³ Manciel, José, Historia de la Revolución Mexicana, México, Editores Mexicanos Unidos, 1976, p.233.

³⁴ *Ibidem*, p.249.

³⁵ Rouaix, Pastor, *op. cit.*, pp.54-57.

despojados. El artículo 2o. de este decreto fue la base de la Ley del 6 de enero de 1915.

Con la renuncia de Huerta el 15 de julio de 1914 se había cumplido el objetivo fundamental del Plan de Guadalupe. Sin embargo, el proceso de la lucha social iniciado con Madero y continuado con Carranza superaba los objetivos de sus realizadores, dirigiéndose a pasos agigantados a la conquista del bien nacional. Por un lado la revolución triunfante se encontraba a punto de escindirse por las diferencias que existían entre Venustiano Carranza y Francisco Villa, jefe del más poderoso ejército del constitucionalismo: la División Del Norte; y por otro lado, el Plan de Guadalupe desde su formulación se le había juzgado carente de las reformas sociales que el país demandaba. La misma oficialidad cercana a Carranza hacía propuestas para agregar al proyecto: lineamientos agrarios, garantías obreras, reivindicaciones y fraccionamientos de latifundios, absolución de deudas y abolición de tiendas de raya³⁶.

Fueron los acontecimientos los que orillaron a Carranza a convertirse en el portavoz de las exigencias sociales. En octubre convocó a una Junta de gobernadores y jefes con mando de fuerzas, para acordar en ellas las reformas que debían implantarse, el programa a que se sujetaría el gobierno provisional, la fecha de las elecciones, etc. A esta convención se le otorgó en significado muy especial pues no sólo rinde un Informe detallado de sus actividades, señala su rompimiento con Villa sino que expone las reformas indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo entre las que mencionaba el problema agrario.

La pugna interna que se gestaba entre los Constitucionalistas, había dado

³⁶ Borquez, Djed, (seud), *Crónica del Constituyente*, México, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, 1967, p.63.

origen a la integración de una Comisión Pacificadora encabezada por el General Lucio Blanco.

Los pacificadores no sólo pensaban en la División del Norte sino también en otras fracciones como los zapatistas. Esta convención entre sus más altos objetivos intentaba precisar los fines y alcances de la Revolución. No obstante la mencionada convención fracasó en su intento unificador si logró estructurar un "Programa de Reformas Político-Sociales de la Revolución"; que se recogerían más tarde en la Constitución de 1917. Carranza para asegurarse el triunfo sobre otras fracciones expide su Decreto del 12 de diciembre de 1914. La Ley del 6 de enero de 1915, plantea la solución del problema agrario con una amplia visión histórica, pues además del carácter restitutivo, establece el principio de expropiación por causa de utilidad pública de la tierra indispensable para satisfacer las demandas del pueblo. Los jefes constitucionalistas más cercanos a las necesidades del pueblo son los que se apresuraron a dar seguimiento a la causa. Así el general Mújica distribuyó, en su calidad de Gobernador Provisional, tierras de diferentes haciendas; el Ing. Pastor Rouaix, Gobernador de Durango expide una ley agraria para su estado; el general Lucio Blanco, Jefe de las Fuerzas Constitucionalistas de Nuevo León y Tamaulipas había realizado el primer reparto agrario.

Es muy probable que el mérito del triunfo constitucionalista deba otorgársele en gran medida a los creadores de la Ley de 6 de Enero de 1915, pues fue uno de los que trajeron mayor contingente al seno de la revolución.

Djed Borquez dice que se habían imprimido carteles en los que se clamaba "Tierra para los Pueblos" y que aparecía un campesino arando su tierra con dos bueyes. Consideró que esto era muy ilustrativo pues en una manera sencilla se

intentaba convencer a la gente de lo que se trataba esta lucha³⁷.

El zapatismo había hecho suya la idea de tomar de hecho las tierras de los latifundios del sur, especialmente de Morelos, Guerrero y Puebla; el villismo no pretendía resolver el problema agrario y fue la Primera Jefatura la que revistió de carácter legal las expropiaciones de tierras para dotar a los pueblos...fortalecer su situación militar y política enarbolando la bandera del agrarismo...³⁸

³⁷ *Ibidem*, p.485.

³⁸ Córdova, Arnaldo, La Ideología de la Revolución Mexicana. La formación del Nuevo Régimen. 2a.ed., Instituto de Investigaciones Sociales, Unam, México, 1978, p.500 y ss.

CAPITULO II MARCO JURIDICO AGRARIO: SU EVOLUCION.

El artículo 27 es uno de los preceptos verdaderamente torales de la Constitución de 1917³⁹.

2.1 Exposición de Motivos de la Constitución de 1917.

Es de suma importancia entender las circunstancias que fueron determinantes para la creación de nuestro artículo 27 constitucional. En la exposición de motivos de la Constitución de 1917 se hace una reflexión en torno a este artículo; mismo que reproduzco en las siguientes líneas.

El artículo 27 de la Constitución de 1857 faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemnización, cuando así lo exija la utilidad pública. Esta facultad es, a juicio del gobierno de mi cargo, suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan.

La única reforma que con motivo de este artículo se propone, es que la declaración de utilidad sea hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedando sólo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trata. El artículo en cuestión, además de dejar en vigor la prohibición de las Leyes de Reforma sobre la capacidad de las corporaciones

³⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, p.72.

civiles y eclesiásticas para adquirir bienes raíces, establezca también la incapacidad a las instituciones de beneficencia pública y privada; únicamente por lo que hace a los bienes raíces estrictamente indispensables y que se destinen de una manera inmediata y directa al objeto de dichas instituciones, facultándolas para que puedan tener sobre los mismos bienes capitales impuestos e intereses, los que no serán mayores, en ningún caso, del que se fije como legal y por un término que no exceda de diez años.

La necesidad de esta reforma se impone por sí sola, pues nadie ignora que el Clero, incapacitado para adquirir bienes raíces, ha burlado la prohibición de la ley, cubriéndose de sociedades anónimas; y como por otra parte, estas sociedades han emprendido en la República la empresa de adquirir grandes extensiones de tierra, se hace necesario poner a este mal un correctivo pronto y eficaz, porque, de lo contrario, no tardaría el territorio nacional en ir a parar, de hecho o de una manera ficticia, en manos de extranjeros.

En otra parte se os consulta la necesidad de que todo extranjero, al adquirir bienes raíces en el país, renuncie expresamente a su nacionalidad, con relación a dichos bienes, sometién dose en cuanto a ellos, de una manera completa y absoluta, a las leyes mexicanas, cosa que no sería fácil de conseguir respecto de las sociedades, las que, por otra parte, constituyen, como se acaba de indicar, una amenaza seria de monopolización de la propiedad territorial de la República. Finalmente el artículo en cuestión establece la prohibición expresa que las instituciones de beneficencia privada puedan estar a cargo de corporaciones religiosas y de los ministros de los cultos, pues de lo contrario se abriría nuevamente

el abuso⁴⁰.

Por lo arriba expuesto, tenemos suficientes elementos para entender que el ánimo del legislador estaba totalmente influenciado por la situación social y política del momento. Se puede observar que al concepto del régimen de la propiedad se le da una redefinición.

El régimen de propiedad liberal de la Constitución de 57, por uno de carácter institucional en el que la Nación es la propietaria originaria y, por consecuencia, transfiere la posesión y el dominio de la misma para constituir la propiedad privada y la social, respectivamente. En eso radica la importancia de este precepto, que pone las bases del Estado Mexicano⁴¹.

2.2 El original artículo 27

El origen profundo, la causa primigenia de la Reforma Agraria y, por lo mismo, del Artículo 27, no es otra que la injusticia secular de que fueron víctimas nuestros campesinos desde la época colonial hasta el régimen porfirista; no sólo por los inicuos despojos de tierras, sino también por la explotación sufrida en los latifundios. Así se expresa Soto y Gama en el prólogo a la obra de Pastor Rouaix, génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917.

A Molina Enríquez se le reconocen las luces que aportó en la solución del problema agrario; se le reconoce haber redactado, por encargo del "núcleo fundador", la exposición de motivos del proyecto que presentó la Comisión

⁴⁰ Iniciativa publicada en el Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Querétaro, Qro., 1o. de diciembre de 1916.

⁴¹ Medina Cervantes, Op.Cit., p.170.

Dictaminadora al Constituyente.

Fracasó este anteproyecto pues no abarcó todos los aspectos del problema agrario. La crónica guarda los nombres del Núcleo Fundador y de los más asiduos asistentes y colaboradores, quienes formularon, por fin, el proyecto del Artículo 27. De raíz sentó las bases firmes para evitar recaídas en el problema agrario fundamental; prescribió categórico que: la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. De aquí arrancan otros principios básicos, fundamentales, firmes, sólidos, que jamás se podrán cambiar ni modificar a futuro por ningún constituyente⁴².

El artículo 27 en su texto original, en su primera fracción habla de la capacidad de los mexicanos para adquirir tierras, mientras que los extranjeros para poder ejercitar tal derecho deberían de renunciar a su calidad de extranjeros. En la segunda fracción se asienta la falta de capacidad de la Iglesia para poseer bienes, adquirir y administrarlos; que dichos bienes entrarían al dominio de la Nación y en lo relativo a las expropiaciones que éstas se harían por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La tercera se refiere a las instituciones de beneficencia pública y privada, y a las prohibiciones para adquirir bienes raíces.

En la fracción cuarta se establece la prohibición a las sociedades comerciales de títulos al portador para adquirir, poseer o administrar fincas rústicas.

La fracción quinta habla de los bancos.

⁴² Ruiz Daza, Manuel, "La Continuidad Agraria", EL Nacional, 4 de febrero de 1992, p. 7.

La fracción sexta habla de que los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal disfrutarán en común de sus tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o se les restituyan o restituyeren.

La fracción séptima habla de la prohibición de las corporaciones para tener el dominio y administración de bienes raíces o capitales impuestos sobre bienes. Determina la forma de fijar el valor de los bienes expropiados. Trata de las nulidades que conculcaron a los núcleos, bosques, y aguas de población sus predios. Precisa que las acciones que corresponden a la Nación se ceñirán al procedimiento judicial para hacerse efectivas.

Se establece que serán las Legislaturas de los Estados y el Congreso de la Unión quienes establezcan, las leyes para el fraccionamiento de los latifundios. Se declaran revisables todos los contratos y concesiones anteriores al año de 1876⁴³.

2.3 75 años del Artículo 27: sus modificaciones

Entre el original artículo 27 y el actual existen notables diferencias. A continuación haré referencia a las enmiendas más importantes que se realizaron hasta antes de las reformas del 6 de enero de 1992.

Ciertamente, el espíritu de aquel primer texto quiso romper el esquema latifundista en la tenencia de la tierra, devolver a los pueblos despojados las tierras de las que fueron propietarios, y dotar de ellas a los que no tenían. Así se explica una legislación que, pretendiendo ser expropiatoria, llegó a ser confiscatoria.

⁴³ Rouaix, Pastor. Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917: 1a.ed., PRI, 1984, pp.150-190.

La Ley del 6 de enero de 1915 coexistió con igual rango que el 27 constitucional durante dieciocho años, quedando abrogada en 1934 y llevándose a cabo las reformas que a continuación comentamos.

Se incorporó al texto constitucional los principios de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, y esto se tradujo en que el procedimiento agrario quedara plasmado constitucionalmente. Dentro de esta "herencia" recoge disposiciones tales como la de declarar nulas las enajenaciones hechas a los núcleos de población por autoridades federales y locales en contravención a la Ley de 25 de junio de 1856; así como las concesiones, composiciones o ventas hechas por la Secretaría de Fomento o alguna otra autoridad federal desde el 1876 o bien; nulidad también a las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados desde esa fecha y que hubiesen privado parcial o totalmente de las tierras, aguas y montes de ejidos, o terrenos de común repartimiento pertenecientes a los núcleos de población.

Se especifica que la pequeña propiedad agrícola debe estar en explotación para gozar de la protección jurídica correspondiente. Se introduce el término generalizador, núcleos de población, concepto más amplio y menos casuístico que condueñazgos, rancharías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población. Se establece que las instituciones de beneficencia pública o privada podrán adquirir bienes raíces que directa o indirectamente les permitan el cumplimiento de su objetivo y a las corporaciones que tienen capacidad de adquirir bienes así como poseerlos o administrarlos incluyendo a los núcleos de población. Se fundamenta la acción dotatoria a favor de núcleos de población. Se introducen y crean instituciones a efecto de instrumentar la Reforma Agraria. Se crea el Cuerpo Consultivo Agrario, se crean los comisariados ejidales; la Comisión Nacional Agraria

se transforma en una dependencia del Ejecutivo Federal para la aplicación de leyes agrarias. Establece procedimiento de dotación y restitución de primera instancia, bases de las resoluciones presidenciales agrarias y que las tierras que han de asignarse individualmente deberán fraccionarse al ejecutarse la resolución presidencial.

En 1937 establece el derecho de los núcleos de población para disfrutar en común de la tierras, bosques y aguas que les pertenecieren o les hubiesen sido restituidos y se hace de competencia federal la resolución de los conflictos surgidos por límites de terrenos comunales. Para agilizar la resolución de estos conflictos, se contempla la intervención arbitral del Ejecutivo Federal y, como instancia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En 1945 se amplía la propiedad y el control de la Nación sobre las aguas. Por excepción quedan en propiedad y control de los particulares.

En 1947 se estableció que la unidad individual de dotación no sería menor de 10 hectáreas de terrenos de riego o humedad, o sus equivalentes en otras clases de tierras. Una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos. Es de especial importancia la siguiente reforma ; los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, que tuvieran certificado de inafectabilidad podrán promover juicio de amparo contra la privación ilegal de sus tierras. Se estableció la pequeña propiedad ganadera (500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor); se extiende la inafectabilidad a la pequeña propiedad ganadera y las dimensiones de la pequeña propiedad agrícola de acuerdo al código agrario en vigor, 100 hectáreas de riego o su equivalencia. La pequeña propiedad agrícola o ganadera con certificado de inafectabilidad, cuyo propietario, mejore la

calidad de sus terrenos por obras de riego, drenaje o de cualquier otra clase, queda protegida de afectaciones aún cuando por la mejora de los terrenos rebase los topes de extensión para la pequeña propiedad.

En 1974 se elimina la categoría política de territorio.

En 1976, en materia agraria se eleva a rango constitucional la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades.

En 1983 se realizaron unas reformas al artículo 27 cuyo objeto era el de hacer la declaración expresa por parte del Estado de disponer las medidas para la honesta y expedita impartición de la justicia agraria; "para lograr así la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal, y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos".

Los rubros que contiene este precepto constitucional son muy variados pero considero aquellos que en materia agraria han sido los rectores de la normatividad en el campo.

2.4 Principios Fundamentales del 27 Derogado.

El artículo 27, no obstante la variedad de temas que trata, en sus primeros párrafos establece la estructura teórica, ideológica y doctrinal sobre la cual descansa nuestro régimen de propiedad. Contiene principios que han de permanecer inalterables como el de que la Nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Analizar los principios básicos de este precepto hasta antes de su reformas en el presente año, considero que nos será de mucha utilidad pues tendremos elementos para entender

que tan lejos llegaron las mismas y que tanto alteraron uno de los ejes de nuestra Constitución.

El primer párrafo establece que la propiedad originaria de la Nación, sobre tierras y aguas comprendidos en su territorio le permite transmitir su dominio a los particulares, para constituir la propiedad privada. Determina que las expropiaciones podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Considero que estas nociones son muy importantes y que responden de forma muy genérica a nuestro régimen de propiedad por lo que sería muy difícil que esto se suprimiera de nuestro artículo. Otro principio fundamental es el de facultar a la Nación a imponerle a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Asimismo facultad de hacer una distribución equitativa de la riqueza y cuidar su conservación, fraccionar latifundios, cuidar el desarrollo de la pequeña propiedad y para la creación de nuevos centros de población. Se establecía en este precepto la acción de dotación con el objeto de dar tierras a los núcleos que carecían de ellas y para la adquisición de la tierra se establecía el procedimiento expropiatorio. Este que fue uno de los principios fundamentales que estructuraba este artículo lo analizaremos más adelante y a la luz de las reformas que al respecto se realizaron. Los siguientes dos párrafos establecían el derecho inalienable e imprescriptible de la Nación sobre las aguas y que en virtud de su derecho de propiedad podrá establecer concesiones a los particulares o a las sociedades civiles.

Las fracciones segunda, tercera, cuarta y quinta establecen la protección de la propiedad agraria pues en una línea restrictiva sitúan a las Iglesias, a las instituciones de beneficencia pública y privada así como a las sociedades por acciones. Sobre esta disposición se introdujo un importante cambio que será motivo de análisis más adelante. La fracción sexta habla sobre la acción de restitución que

en su momento fue de suma importancia pues como hemos visto tenía como fin devolver las tierras a quienes hubiesen sido despojados de ellas. En esta fracción en su párrafo segundo se desdobra la explicación sobre expropiación. La fracción séptima es la de mayor contenido agrario y por lo mismo fue ampliamente reformada. Entre los principios que consideraba estaba la de fundamentar las acciones de restitución y dotación a favor de condueñazgos, tribus, pueblos, rancherías, congregaciones y demás corporaciones de población. Se da jerarquía a la ley del 6 de enero de 1915. Establece bases para el fraccionamiento de las grandes propiedades, asimismo establece que las acciones que le corresponden a la Nación se harán efectivas por el procedimiento judicial. Declara revisables concesiones y contratos que a partir de 1876 hubiesen producido el acaparamiento en manos de una persona o sociedad y que implique perjuicio para el interés público. Este artículo en su fracciones X, XI, XII, XIII Y XIV sufrió un cambio sustancial importante pues fueron derogadas. La fracción X establecía el derecho de los niveles de población a ejidos cuando no pueden lograr la restitución (doble vía) o que de plano carezcan de ellos y establecía la obligación del estado de otorgar siempre tierras y aguas a los poblados carentes de ellas.

En las fracciones XI, XII, XIII, establecen la existencia, facultades, funcionamiento y procesos de lo que hoy es la Secretaría de la Reforma Agraria y facultades jurisdiccionales por excepción, para el Presidente de la República y los Gobernadores y procedimentales relativas a las Comisiones Agrarias Mixtas, da vida al Cuerpo Consultivo Agrario. Las facultades otorgadas son excepción al principio de división de poderes, establecidos en el artículo 49 de la propia Constitución⁴⁴.

⁴⁴ Unánue Rivero, Op.Cit., pp.175-179.

La fracción XIV era altamente arbitraria pues a los propietarios afectados por una resolución dotatoria o restitutoria de ejidos o aguas les negaba el derecho de interponer recurso legal ordinario o promover el juicio de amparo a menos que tuvieran un certificado de inafectabilidad. Considero que este principio consagrado en nuestra Carta Magna es violatorio de las garantías individuales y ahondaré en ello en el capítulo analítico de las reformas. La fracción XV establece la prohibición a las autoridades encargadas de los procedimientos agrarios, de afectar pequeñas propiedades y las hace incurrir en responsabilidad si lo hicieren. No tiene efecto práctico. Es indudable que uno de los componentes básicos del plan agrario definido en el artículo 27 era la protección, fortalecimiento y desarrollo de la pequeña propiedad. La pequeña propiedad era el único límite que debía encontrar el proceso de dotación de tierras a los núcleos de población. El párrafo tercero del 27 derogado establecía la protección para la pequeña propiedad, siempre y cuando estuviera en explotación. De acuerdo con la fracción XV, párrafo segundo, la pequeña propiedad agrícola no puede exceder de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras⁴⁵. La fracción XVI es el sustento jurídico de la "parcela". La fracción XVII es el único lugar donde se habla de los excedentes de las propiedades legales para que se vendan; dentro del plan agrario del artículo 27, el procurar el fraccionamiento de los latifundios fue otro factor esencial. Así pues, en esta fracción se faculta al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados para fijar la extensión máxima de propiedad rural y establece el procedimiento básico para fraccionar los excedentes⁴⁶.

⁴⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, 1a. ed., Rectoría e Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985, p.72 y ss.

⁴⁶ *Ibidem*, p.75.

La fracción XVIII responde a la circunstancia vivida por los constituyentes de 1917 por lo que es inoperante. Las últimas dos fracciones las podemos considerar declaraciones de buena voluntad.

2.5 Problemática del anterior marco jurídico agrario.

Han sido diversos los argumentos de las fallas que el anterior artículo 27 y la hoy derogada Ley Federal de Reforma Agraria contenían. El marco jurídico agrario estaba conformado por un sistema de redistribución de la tierra, en torno al cual se establecían el ejido, la comunidad y la pequeña propiedad, como las formas principales de tenencia de la tierra en el campo, con la prohibición constitucional expresa a la propiedad, posesión o administración de terrenos agrícolas por parte de sociedades mercantiles por acciones. El sistema de reparto de la tierra establecido por el artículo 27 y por la Ley Federal de la Reforma Agraria instrumentados por los procedimientos administrativos de ampliación y dotación de tierras, bosques y aguas y la creación de nuevos centros de población ejidal; procedimientos llevados a cabo por las autoridades estatales en primera instancia y por la Secretaría de la Reforma Agraria, en segunda instancia, trafa consigo una serie de dificultades en la aplicación práctica, pues es obvio que el objetivo de redistribuir la tierra no es una posibilidad ilimitada máxime que la tierra es un recurso limitado, finito. El fenómeno que se empezó a presentar es el del minifundio pues se parte del supuesto que hay una creciente tasa de natalidad y escasez del recurso.

La Ley Federal de Reforma Agraria, pues la Constitución era omisa en este sentido, establecía un régimen especial de propiedad para los ejidos. Los derechos

de los núcleos de población son inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles. Prohíbe expresamente su enajenación, cesión, transmisión, hipoteca, gravamen, venta o arrendamiento, estableciendo la nulidad de este tipo de actos o contratos. Las tierras del ejido se pueden adjudicar individualmente sin que opere la transmisión de la propiedad al ejidatario. El aprovechamiento individual termina al resolverse la explotación colectiva en beneficio de todos los integrantes del ejido. Se les prohíbe la celebración de cualquier contrato que implicara la explotación indirecta o por terceros de la parcela o el empleo de trabajo o el empleo de trabajo asalariado. Son válidas ciertas excepciones como cuando se trate de mujeres con familia a su cargo, de menores de 16 años, de incapacitados o que se tratase de cultivos que el ejidatario no pudiese realizar oportunamente aunque dedicase todo su tiempo y esfuerzo; previa autorización de la asamblea. La problemática que ofrece este régimen con tan estrechos marcos de acción es diversa. Entre los problemas que plantea está la inseguridad que le produce al ejidatario el poder perder sus derechos sobre su parcela pues al realizar las contrataciones prohibidas se sitúa en una causal de suspensión y cancelación de derechos agrarios, creándose un entorno de inseguridad jurídica. No obstante la prohibición de enajenar las tierras ejidales se realizaban este tipo de operaciones pero por hacerse de manera ilegal existe inseguridad jurídica no sólo para el adquirente pues ha comprado algo que está fuera del comercio y por otro lado el ejidatario no obtenía un precio justo por sus parcelas.

Las limitaciones a las posibilidades de asociación conciben al ejido como una entidad cerrada y las restricciones legales que existen para adoptar distintas formas de producción y asociación, inhiben la creación de explotaciones agropecuarias

rentables⁴⁷.

Este sistema jurídico incide directamente en la imposibilidad del aprovechamiento de una economía de escala. Los requisitos de orden administrativo y legal para ejercer un mecanismo de defensa por afectaciones ilegales o bien el prerequisite impuesto por la ley de tener certificado de inafectabilidad para poder como pequeño propietario, ampararse me parece que era un terrible defecto de técnica jurídica así como una situación jurídica para el pequeño propietario de mucha inseguridad.

Por otro lado, Arturo Warman expuso en relación a los problemas normativos en el campo lo siguiente: con excepción de la solicitud de dotación de tierras que hacen los campesinos, todo el proceso agrario queda bajo el control de funcionarios del Estado. Estos toman todas las decisiones: sobre si se concede o niega la solicitud, sobre la magnitud y ubicación de la dotación, sobre la forma de explotación y de distribución del ejido, sobre cuánto y cómo se pagará a los antiguos propietarios por indemnización o por la compra de sus terrenos afectados. Frente a estas decisiones unilaterales únicamente queda la apelación, que en la práctica sólo pueden ejercer los propietarios particulares a través del amparo agrario. Incluso después de la dotación territorial, el Estado puede cambiar los términos de la dotación, remover derechos individuales, excluir o incluir nuevos beneficiarios. Estas facultades se traducen en que miles de ejidatarios tienen posesión provisional sobre la tierra y dependen de decisiones administrativas para conservar su acceso al territorio⁴⁸. El que las acciones agrarias dependan de manera discrecional del

⁴⁷ Téllez K., Luis, "El Artículo 27", Revista Examen, México, abril, 1992, p.26-28.

⁴⁸ González Casanova /Florescano (coordinadores), México Hoy. 11a.ed., siglo XXI editores, México, 1987, p. 109 y ss.

Estado me parece que trae consigo que prevaleciera la inseguridad jurídica en el campo.

CAPITULO III SITUACION SOCIO-ECONOMICA QUE GENERO EL CAMBIO

Cuando al campo le va mal, sólo el campo sufre;

cuando al campo le va bien, a todos nos va bien

JESUS REYES HEROLES, Discursos políticos

3.1 La tenencia de la tierra al pulso de los sexenios.

El artículo 27 de la Constitución de 1917 y la Ley Federal de La Reforma Agraria tratan de compaginar la ideas de Zapata (restaurar tierras ejidales de propiedad y uso colectivo) y las de Villa (que conociendo el latifundio ganadero del Norte quiso repartir el latifundio y vender sus partes a los interesados). La Ley de la Reforma Agraria establece el derecho de propiedad privada agrícola, menor de 100 has. de riego, o de 200 has. de temporal o de 300 para frutas, azúcar o café y a la propiedad ganadera de hasta 500 cabezas. Los campesinos obviamente prefirieron no pagar un pedazo de tierra propia y obtener aunque fuera la tierra en uso y no en propiedad. Así pues la forma preferida de tenencia de tierra fue la ejidalización. Desde 1917 hasta la fecha, la definición jurídica del ejido como propiedad colectiva con explotación individual, da lugar a que existan dentro de un mismo concepto dos tendencias. La primera dirigida hacia los derechos de propiedad colectivos y la segunda hacia los derechos de propiedad individuales. La misma Ley Federal de la Reforma Agraria en su artículo 52 ampara este movimiento pendular. Las tierras cultivables que de acuerdo con la ley puedan ser objeto de adjudicación individual entre los miembros del ejido, en ningún momento dejarán de ser propiedad del núcleo

de población ejidal. El aprovechamiento individual, cuando exista, terminara al resolverse, de acuerdo con la ley, que la explotación debe ser colectiva en beneficio de todos los integrantes del ejido y renacerá cuando esta termine (LFRA, art. 52).

La tendencia de 1915 a 1924 fue, a través de la circular 1 de la Comisión Nacional Agraria, de 1920 que se propuso la organización colectiva de los ejidos. Durante el Maximato, la tendencia es la de titular cada parcela llamándolo parcelamiento legal. Ortiz Rubio declara terminado el reparto de tierra, a no ser que haya solicitudes pendientes pero es destituido por la oposición agrarista tradicional. De 1934 a 1940, Lázaro Cardenas privó una tendencia colectivista y con el decreto de inefectabilidad de propiedad ganadera, sostiene y fomenta el latifundio ganadero y hay un reparto de tierras ricas muy grande, en el que incluye a trabajadores migratorios con lo que se fomenta la sobrepoblación y la parcelación excesiva, ya que la unidad de dotación era de 4 de riego y 8 de temporal. Se puede señalar este como el principio del esclavizante endeudamiento del ejidatario con el banco rural, pues muchos que habiendo recibido su anticipo, a reserva de liquidación al final del ciclo, y por una cosecha que fracasara no podían pagar. Tierras ricas se convirtieron en improductivas. Con Manuel Avila Camacho, Miguel Alemán Valdez (sexenio en que se aumenta la unidad mínima de dotación a 10 has.) y con Adolfo Ruiz Cortinez se regresa a la tendencia privatizante y se deshacen las colectivas cardenistas. Bajo Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz se siguieron haciendo declaraciones de inefectabilidad de otros 2.67 millones de has. de propiedad agrícola privada. Pero Díaz Ordaz dota también una enorme cantidad de tierra ejidal (24.25). Con Luis Echeverría se quiere colectivizar todo el ejido, aún cuando firmaron el acta muchos ejidatarios, hoy, sólo 400 de los 26000 ejidos son colectivos. José López Portillo sostenía que la forma de tenencia de la tierra no importaba e intentó estatizar la

agricultura. Desde hace dos sexenios se ha tenido la constante preocupación de elevar la productividad en el campo. En el Plan Nacional de Desarrollo 1989 -1994 se fija que: Garantizar la utilización productiva del ejido es la base del programa de desarrollo rural. Asimismo evitar el minifundio.

3.2 La Crisis en el Campo Mexicano.

Como hemos expuesto, el problema del campo, es y debe ser una prioridad; pues en la medida de que a los graves problemas se les dé una solución viable, la vida de muchos mexicanos que se encuentran en una situación de pobreza, de marginación en todos los ámbitos tendrán una real posibilidad de mejorar. La salida de la crisis económica por la que atraviesa nuestro país, la más severa de la historia moderna, tiene que ver con la modernización de todos los sectores y con todos los niveles de economía.

Se puede dividir la historia agrícola de los últimos 60 años en cuatro períodos. Entre 1930 y 1945 se recuperaba el país de los estragos que había dejado la Revolución, tanto en términos agrícolas como poblacionales. La población creció en el mencionado período en 2.1% y el PIB agrícola en 3.5%, lo que permitió aumentar la tasa del PIB primario por habitante en 1.4. Esto se debió a la política agrícola de Lázaro Cárdenas (1934-1940), quien no sólo repartió masivamente tierras a los campesinos y aumentó al doble la superficie de riego sino que organizó también colectivamente a los ejidos, formó la Confederación Nacional Campesina, dotó con tecnología y crédito a los productores y fundó la Escuela Nacional Politécnica, para impulsar la investigación y el desarrollo de tecnología propia.

En el segundo período, entre 1945 y 1965, se siguió la expansión del sector agrícola, la cual se reflejó en un aumento del PIB agrícola del 3.1 por habitante. Los gastos públicos estaban abocados fundamentalmente a obras de riego y entre el 72% y el 92% de esta inversión agrícola se concentraba en sólo tres estados: Sonora, Sinaloa y Tamaulipas⁴⁹.

Al mismo tiempo hubo una expansión de la frontera agrícola y el reparto agrario, incentivó a la producción de alimentos. Durante este período, la superficie cultivada aumentó a más del doble y la de riego se triplicó. México exportó sus excedentes de granos básicos al exterior. No obstante, durante el régimen de Miguel Alemán (1946-1952) giró el interés económico hacia otro modelo de desarrollo: industrialización-urbanización y se consideraba al agro como fuente de mano de obra y productos alimentarios baratos, o sea se inició el cambio estructural de expropiación de recursos primarios hacia la sociedad urbana. Bajo este régimen se instauró también el amparo agrícola, el cual frenó el reparto de latifundios y protegió a los ganaderos.

Durante el tercer período, entre 1966 y 1981, el crecimiento poblacional era del 3.3% rebasando con ello México los 70 millones de habitantes. La producción agrícola mostró ciertos índices de agotamiento y la tasa del PIB agrícola por habitante cayó al 1.3%, o sea ya no compensaba el aumento poblacional⁵⁰. Tampoco los incrementos en los rendimientos por hectáreas, resultado de la aplicación del paquete tecnológico, propio de la Revolución Verde, pudieron satisfacer la creciente demanda de alimentos. Más aún, los distritos de riego se

⁴⁹ Barkin, David y Blanca Suárez, El fin de la autosuficiencia alimentaria. CECODES y Nueva Imagen, México, 1982, p.40 y ss.

⁵⁰ Fernando Rello, La crisis agroalimentaria en: Problemas del Desarrollo, vol. 16, no.61, 1985, pp.87-98.

especializaron cada vez más en la producción de sorgo, insumo para los alimentos balanceados y en el ciclo de invierno en trigo y hortalizas, mientras que el maíz se veía relegado a zonas de cada vez peor temporal. A partir de 1972 se transformó México en un permanente importador de maíz. La década de los setenta constituye el parteaguas que marca el inicio del declive de la vía campesina de producción. La discordancia entre la baja productividad de los campesinos y el incremento sostenido del crecimiento poblacional es el primer síntoma. Contribuyó también el auge ganadero que trajo como consecuencia la sustitución de la producción de cereales por pastizales y el consumo de granos como forraje. La producción campesina llegaba así a su límite al reducirse su capacidad productiva ante la explotación económica y la baja productividad interna, de tal manera que el ahorro de renta y la transferencia de excedente perdían viabilidad para el capital global. A la par con esta situación, durante la década se genera un ciclo de caída internacional de los precios, al tiempo que se inicia la entrada de los Estados Unidos como productor de cereales para la exportación. En nuestro país, la coincidencia de la oferta internacional de cereales a precios bajos, junto con el inicio del estancamiento de cereales a precios bajos, así como el estancamiento productivo interno, incentiva al gobierno de Díaz Ordaz para impulsar una política de ventajas comparativas, por lo que se desestimula la producción cerealera y se empiezan a importar granos del exterior, después de más de seis años de autosuficiencia productiva⁵¹.

Finalmente, durante 1982 y 1990, se agudizó la crisis agrícola por una crisis socio-económica general. Aunque la tasa de crecimiento poblacional disminuyó a 2.14% sin embargo el PIB agrícola mostró un franco estancamiento y la

⁵¹ Green, H.R., *El comercio agroalimentario mundial y las estrategias de las transnacionales*. *Revista de Comercio Exterior*, vol. 27, no.12, p. 15.

disponibilidad del mismo por habitante era 1.9 o sea cada vez menos alimentos para una cada vez mayor población. A partir de 1982, cuando la producción de básicos, privado de apoyo oficial y sin incentivos por parte del sector empresarial, se hundió cada vez más. Mientras que en 1988 el conjunto de la economía creció a un 1.4%, la del sector agropecuario decayó en un -3.2%, en 1989: 2.9% y -3.1% y en 1990 3.9: 3.4%, gracias al buen temporal el cual se vio limitado para 1991, donde las condiciones climáticas fueron menos favorables⁵².

3.3 Pérdida de autosuficiencia alimentaria.

No es posible que México inicie vigorosamente una nueva fase de su desarrollo económico si parte considerable de las divisas obtenidas de la exportación de petróleo y de productos manufacturados tienen que ser invertidas en la compra en el extranjero de alimentos manufacturados. A pesar de que el campo tiene las posibilidades productivas para alimentar a una población del doble de la mexicana, no produce las cantidades suficientes de alimentos y materias primas que la población y la agroindustria demanda. Por lo que deben hacerse cuantiosas importaciones del orden de más de diez millones de toneladas anuales de granos básicos: lo que vulnera nuestra soberanía al depender en considerable medida la alimentación nacional de los productos importados. Según datos de la SARH este año la importaciones en este renglón⁵³.

⁵² Banco de México, Indicadores Económicos, 1988 a 1990, p. 115 y ss.

⁵³ Velasco Arzac, Guillermo, *Opciones de solución Estructural-Jurídica de la Propiedad en el Campo.*, Ponencia en el Congreso Nacional Sobre la Modernización del Campo., Mayo, 1990, p. 3.

Es claro para nosotros que el campo como un amplio sector económico está desaprovechado y que la necesidad de optimizar sus potenciales era un Imperativo.

Los esfuerzos emprendidos para modernizar al sector primario no han sido suficientes pues en los últimos años no sólo se ha incrementado la dependencia alimentaria en granos básicos y leche, sino también las importaciones de los forrajeros, lo que ha generado una balanza agropecuaria cada vez más desfavorable para el país. Esta profunda crisis es resultado de distintos factores propios de la política agropecuaria y la del país en general: a) el credo de la Revolución Verde fue indiscriminadamente integrado a la política de extensionismo y de créditos, presionando a los campesinos a abandonar los tradicionales métodos de policultivo, asociación y rotación de siembra e instaurando sistemas de cultivos uniformes en agrosistemas muy variados como el medio semiárido y el trópico húmedo. b) Pero también la macropolítica económica, la cual pretendía desarrollar la industria a costa de la agricultura, drenando desde los años cincuentas el sector primario, incidió de manera sobresaliente en el proceso de descapitalización del sector rural. c) Finalmente, el fomento de la política de las ventajas comparativas, o sea el apoyo a los cultivos comerciales, forrajeros y de exportación, en detrimento de los básicos, así como la ganaderización han profundizado la brecha entre una agricultura dinámica de exportación, altamente capitalizada en el Norte y una de minifundio, atrasada y de básicos en el resto del territorio⁵⁴.

La tierra en México está distribuida fundamentalmente entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. En 1988, la tierra ejidal y comunal representaba el 48.6 por ciento del total de la superficie nacional (alrededor de 95 millones de

⁵⁴ Oswald Spring, Ursula, "El campesinado ante el Tratado de Libre Comercio", en: *Agricultura y TLC. Nueva Época*, México, enero-abril, 1992, p.42 y ss.

hectáreas).

Los ejidatarios y comuneros constituyen más del 60 por ciento de los productores rurales. De la superficie total del país, menos del 13 por ciento es de labor, es decir, apta para la agricultura. De ésta, aproximadamente 6 millones es de riego, que es en donde al reducirse al mínimo las eventualidades climáticas observamos los mayores rendimientos⁵⁵.

Ahora retomando la cifra de que el 60 por ciento de los productores rurales del país (comuneros y ejidatarios) se dedican a actividades agrícolas, y que su producción está dedicada fundamentalmente al cultivo del maíz, que se destina principalmente para el autoconsumo.

Desde los años 1977 -1979, se veía con alarma que la importación anual de granos llegaba a 3.8 millones de toneladas. El aumento de estas importaciones ha llegado a tal grado que durante el período de 1983-1987 se han adquirido del exterior en millones de toneladas anuales el equivalente del 20 por ciento de consumo interno⁵⁶.

José Luis Calva en su libro: Crisis agrícola y alimentaria en México, así como los datos de la SARH nos fueron de suma utilidad para observar que de 1983-1987 se aprecia una clara disminución en la producción de granos básicos. La producción de granos básicos descendió 3.73 por ciento de 1983 a 1987 mientras que la población experimentó un aumento del 8.61 por ciento. En el mismo período, los datos relativos a consumo aparente, en términos globales y a nivel per capita,

⁵⁵ Tellez K. Lineamientos generales de la política agropecuaria en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo, Ponencia en el congreso nacional sobre la modernización del campo; Mayo, 1990, p.7.

⁵⁶ Martínez Flores, Víctor, "El fomento de la Industria Agropecuaria". Ponencia en el Congreso Nacional Para la Modernización del Campo, Mayo 1992. p. 5.

revelan la degradación de la situación alimentaria de amplios segmentos de la población. Como resultado de la incapacidad del sector agrícola para abastecer la demanda interna, de 1983 a 1987 se ha mantenido un elevado nivel de importaciones; estas importaciones habrían sido sustancialmente más elevadas de haberse mantenido constantes los índices de consumo per capita de la población. El desplome del ingreso y el empleo contribuyó a una drástica disminución de la demanda solvente de alimentos y aumentó los niveles de desnutrición de diversos grupos sociales. A causa de la profunda crisis agrícola que vive el país, México importó en 1989 alimentos por valor de más de 3,500 millones de dólares. La renegociación de la deuda externa realizada en este año apenas significó un ahorro de 1500 a 1700 millones de dólares anuales en la salida neta de divisas. La importación era para 1988 el doble de esa suma. La balanza comercial del sector agropecuario para ese año fue de -126.4 millones de dólares. El hecho de que México compre en el extranjero casi la cuarta parte de los granos que el país consume, más de un cuarto de la leche es una profunda expresión del desequilibrio interno. Significa hombres desempleados, recursos naturales y potencial tecnológico desaprovechados, inequitativa distribución del ingreso y un serio obstáculo estructural para el desarrollo sostenido y la estabilidad de la economía nacional.

No podemos, si queremos entender la crisis de la vía campesina de producción, sustraernos del contexto internacional. En 1982 sobrevino un declive brutal de los precios internacionales de los productos agrícolas. Tal caída operó como un acicate para el alza de la producción como un mecanismo para compensar las pérdidas. En consecuencia, se generó un largo ciclo de sobreproducción de alimentos a nivel mundial que se prolongaría hasta la actualidad, brevemente interrumpido por una sequía en E.U.A. que hizo decrecer la producción en 1988. La sobreproducción

mundial, la caída de los precios y el declive en la tasa de renta, generaron condiciones para el surgimiento de una nueva vía alimentaria mundial, cuyas características principales son las siguientes:

1. La producción alimentaria proviene de los países desarrollados, principalmente Estados Unidos y Comunidad Económica Europea, y de aquellos países dependientes que fincan su producción esencialmente en empresas agropecuarias como Argentina, Australia, etc.

2. La producción alimentaria proviene de grandes empresas agrícolas, recientemente concentradas como efecto de la crisis de endeudamiento, con elevadas productividades del trabajo y tecnología de punta.

3. Se establece una auténtica competencia internacional en la producción de alimentos, centrada, además de la productividad, en la capacidad de cada país para subsidiar internamente la producción, al mismo tiempo que deprecian las cotizaciones externas para colocar el producto.

4. Los países dependientes y con fuerte presencia campesina se constituyen en mercados cerealeros para las grandes potencias.

5. Se reduce claramente la participación de los productos naturales en el componente industrial, lo cual reduce el mercado para los países productores de materias primas agrícolas.

6. El estado reduce fuertemente su ingerencia en la gestión económica de los países dependientes, con lo cual deja de ser el regulador de la distribución del excedente campesino.

Se puede observar de lo anterior que había surgido una vía alimentaria a nivel mundial que abastecía de granos a precios bajos y ponía en evidencia el enorme atraso técnico de la producción internacional. Con una productividad del orden de

12 veces menor; mientras que un agricultor en nuestro país producía para 4 personas, en los países desarrollados los hace para 50⁵⁷.

3.4 Inversión en el Sector Agropecuario.

La crisis agropecuaria aparece así como una crisis de acumulación y de inversión productiva, cuya determinante general se ubica en las severas políticas de ajuste económico y estabilización que se han aplicado con particular ensañamiento sobre el indefenso sector agropecuario plasmándose precisamente en el achicamiento brutal de la inversión estatal, en la contracción y encarecimiento del crédito, y en el deterioro de los términos de intercambio del sector que produce el paquete de bienes-salario que mayor incidencia tienen en el índice de costo de la vida obrera, sacrificando a la agricultura en aras de la estabilización⁵⁸.

Es necesario entender el desastre agrícola desde la perspectiva de que hubo un vínculo causal entre las políticas recesivas y este sector. Estas políticas podrían resumirse en los siguientes términos:

1) brusca caída de la inversión pública agropecuaria, del crédito agrícola y del gasto corriente en desarrollo rural; 2) contracción de la demanda interna de alimentos y materias primas y materias primas agropecuarias (al deprimir los salarios y el nivel de la actividad industrial); 3) fijación de bajos precios de garantía para los granos y altos precios de venta de los insumos agrícolas producidos por el Estado

⁵⁷ Rubio, Blanca, *La vía campesina de producción y la privatización del ejido*, en: *Debate sobre el ejido*, *Revista Cuadernos Agrarios*, Nueva Época, México, 1991, p. 7 y ss.

⁵⁸ Calva, José Luis, *La Inversión Privada, Social y Pública en el Sector Agropecuario*, Ponencia en el Congreso Nacional sobre la Modernización del Campo, Mayo 1990, pp.1-9.

(fertilizantes, electricidad para riego) produciéndose así un abrupto deterioro de los términos de intercambio del sector agropecuario.

El derrumbe de la rentabilidad del sector agropecuario afectó los ritmos de acumulación de capital privado en el campo; así pues disminuyó el parque de maquinaria agrícola, declinó la utilización de fertilizantes cuando en 1985 se instrumenta un encarecimiento de los abonos; esta desacumulación de capital en el sector agropecuario va unida a una abrupta contracción de la canalización de capital público al campo. La inversión fija bruta en fomento agropecuario bajó notablemente lo que trajo como consecuencia que las obras hidroagrícolas han disminuido abruptamente afectando no sólo la irrigación de nuevas áreas sino hasta la ejecución de conservación para mantener en operación las superficies previamente irrigadas. El encarecimiento del crédito ha sido otro de los factores que ha agudizado esta crisis. Se estima que en 1988 ascendió a 750 000 el número de cultivadores de grano básico que no pudieron cubrir sus créditos con el importe de sus cosechas.

Entre 1979 y 1980 la acumulación de capital en el sector agropecuario creció a una tasa inferior a la del resto de la economía. En 1981 hay un importante repunte y en los años posteriores se observan grandes fluctuaciones. Todos los indicadores de inversión pública agropecuaria apuntan a una disminución en la década de los ochenta. En términos reales (pesos de 1980) la inversión pública federal pasó de 91,042 millones de pesos en 1980⁵⁹ a aproximadamente 14,993 millones en 1989. El resultado es más contundente considerando que la primera cifra representó 19% de la inversión pública total en ese año, mientras que la segunda únicamente

⁵⁹ De la Madrid, Miguel; Tercer Informe de Gobierno, 1985 p. 215.

el 7.8% en el año correspondiente⁶⁰.

Ha crecido la participación del sector agrícola en el financiamiento real de la acumulación de capital del sector agropecuario. Por otro, la banca comercial ha tendido a desentenderse del financiamiento de la inversión en el sector primario. En 1989, cerca de dos tercios de los recursos totales provinieron de la banca de fomento, lo cual contrasta con el inicio de la década en donde el panorama era inverso.

En cuanto al destino del crédito por el tipo de propiedad para 1988, 17500 ejidos y comunidades agrícolas que representaban el 62.4% del total de este tipo de productores, recibieron créditos. De estos, 88.9% lo recibieron de la banca estatal de fomento agropecuario, 12.6% lo recibieron de alguna otra institución gubernamental y 3% lo recibieron de otra fuente⁶¹.

En materia de asignación regional, la actividad financiera tiende a favorecer a la zona norte del país, donde el saldo de los recursos crediticios es superior a la contribución al producto agrícola. Los recursos del FIRA (Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura) muestran un mayor nivel de concentración que los del BANRURAL. La mitad de la superficie cosechada no recibe crédito bancario.

Ante la profunda crisis del agro, el gobierno salinista elaboró un Plan para la Modernización del Campo, donde se retoman las propuestas hechas por el Banco Mundial y a) se aproximaron los precios de los productos agrícolas hacia los internacionales; b) se desmanteló el sistema de paraestatales; c) se redujeron los subsidios a los insumos; d) se redujeron los aranceles y controles de precios, así

⁶⁰ De La Madrid, Op. cit. p. 215.

⁶¹ Encuesta Nacional Agropecuaria y Fideja, INEGI, 1988.

como los permisos previos a importaciones-exportaciones; e) se retiró el estado de la comercialización y transformación agroindustrial; f) se reorientó la investigación y el extensionismo rural; g) se establecieron estímulos a la productividad sin criterios ecológicos y h) se combate a la pobreza y se genera infraestructura entre los marginales mediante el PRONASOL, organismo creado para tal fin⁶².

Para operacionalizar el Plan se desintegró a la mayoría de los Ingenios, se liquidó a ANAGSA, aseguradora oficial, se reestructuró a BANRURAL, el cual otorga ahora créditos únicamente a productores con capacidad productiva y se crearon siete corredores agroindustriales, los cuales deberían vincular la producción agropecuaria a los grandes centros de consumo y a los puertos de exportación.

3.5 El Minifundio.

En México increíblemente la principal forma de tenencia de la tierra es el minifundio; más de un 70 por ciento de los predios son considerados como de "infrasubsistencia", es decir, que no proporcionan un ingreso suficiente para que una familia se mantenga de sus frutos. A pesar de haberse repartido más de 90 millones de hectáreas, en la actualidad existe el mismo número de campesinos sin tierra (tres y medio millones) que antes de la revolución; en el porfiriato privaba el latifundio, hoy priva el minifundio⁶³.

⁶² Robles, Rosario, "Agricultura y Proyecto Neoliberal", El Cotidiano, no. 34, México, marzo-abril, 1990, p.10.

⁶³ Tellez K. Luis, op. cit., p.27.

La iniciativa insiste de manera notable, en una tesis falaz: la supuesta improductividad del minifundio. Es una de sus más importantes contribuciones, Angel Palerm mostró como la creencia de que sólo las medianas y grandes propiedades podrían alcanzar niveles altos de productividad y rentabilidad económicas, estaba fuertemente influenciada por la hegemonía de lo que llamó el "modelo agrícola norteamericano". Como contraparte el modelo agrícola europeo, donde las condiciones de alta densidad demográfica y baja disponibilidad de tierra, obligaron a manejar predios pequeños, presenta los rendimientos agrícolas más altos que se conocen. Las estadísticas lo confirman; países como Holanda, Bélgica, Alemania o Italia, encabezan casi siempre los primeros sitios de productividad agrícola en el mundo. Esta visión deformada de la realidad agraria ha hecho pasar por alto estas evidencias y al mismo tiempo se ha propuesto descalificar el minifundio campesino de México⁶⁴.

Desde la política oficial se considera que el minifundio crea miseria a los campesinos, pero cualquier ejidatario sabe que no es la forma de tenencia la que genera el deterioro, sino las adversas condiciones de producción que han enfrentado durante más de 10 años y que, incluso, tuvieron el efecto de ahuyentar el capital de la agricultura⁶⁵. Como vimos anteriormente, Miguel Alemán, impuso que la unidad mínima de dotación ejidal fuera de 10 has. de riego y 20 de temporal. Esto en realidad ha sido letra muerta. Lo que se ha venido observando en el campo mexicano

⁶⁴ Toledo, Víctor M., "La Ecología y los Campesinos", Revista Crisol, no. 2, México, primavera de 1992, p.26

⁶⁵ Rubio, Blanca, op. cit., p.21.

es una atomización de la propiedad constituyéndose los minifundios.

Con los límites máximos, establecidos por la misma Ley, de 100 y 200 has. respectivamente, el predio ejidal de riego debería de tener 10 a 100 has.. Pero en realidad, el ejido agrícola tiene en promedio 3.35 has., y muchas veces menos que esto. La pequeña propiedad agrícola tiene en promedio 3.035 has.⁶⁶.

Existen en el país 1.8 millones de productores de maíz, repartidos en 28,058 ejidos y 2000 comunidades indígenas. De ellos, el 65% vive en parcelas de minifundio y es considerado de infrasubsistencia, o sea requiere de la venta de jornales para poder sobrevivir. Otro 25,7% es de subsistencia, es decir cubre la subsistencia en maíz y a veces en frijol, sin por ello generar excedentes, otro 7.5% son campesinos estancados que venden parte de su cosecha al mercado para ganar insumos y gastos en mano de obra. Tienen dificultades económicas y ante bajos precios de granos básicos están buscando cultivos más rentables para sus tierras. Lo mismo es válido para el 2.2% de los productores restantes que cuentan con más de 10 has., frecuentemente de riego. No obstante, este restringido grupo vende 25.4% de todo el maíz producido mientras que los minifundistas (65%) participan con un 17% en ventas. En síntesis, es a partir de un tamaño mayor a 2.5 ha., cuando los productores generan excedentes al mercado⁶⁷.

En el Congreso Nacional sobre la Modernización del Campo Mexicano, llevado a cabo en mayo de 1990 se sostuvieron opiniones tales como que: para que cada

⁶⁶ Auping Juan, La Modernización del Campo. El Panorama Actual. Alternativas de Solución, ponencia en el Congreso Nacional sobre la Modernización del Campo Mexicano, 1990, p. 30.

⁶⁷ Oswald Spring, Ursula, op. cit., p.46.

ejidatario tuviera 20 has.de temporal haría falta otro país de la mitad de México para poder satisfacer sus necesidades⁶⁸.

Juan Auping al respecto sostuvo que: el minifundio privado no tiene los mismos problemas de improductividad que el minifundio ejidal, porque aunque existe el problema de la miniparcela, no existe el problema del "encarcelamiento" del pequeño propietario en esta parcela. El que no la quiere trabajar, la puede vender. Por lo tanto quedan los que quieren trabajar. Así se explica la mayor productividad de la pequeña y mediana propiedad privada, aunque la parcela promedio tiene el mismo tamaño que la ejidal⁶⁹.

Discrepo de la opinión del Dr. Auping porque querría decir que en gran medida la improductividad de los minifundios ejidales se debe a que los campesinos no quieren trabajar la tierra o que por no poder venderla, se niegan a trabajarla adecuadamente. La profunda crisis estructural que vive el campo se ha debido entre otras cosas a la caída de las ganancias: resultado de bajos precios, altos costos en insumos, retraso tecnológico y falta de apoyo gubernamental.

Como se puede apreciar por lo arriba expuesto, existe polémica sobre si es el minifundio el origen de la improductividad de la tierra, si es el régimen de tenencia de la tierra el problema; considero que lo medular es entender que la tierra en sí no es lo que posibilita, a un campesino tener una vida digna sino que debe ir aparejado de las técnicas adecuadas de cultivo, de infraestructura que permitan una producción

⁶⁸ Velasco Arzac, op. cit., p.15.

⁶⁹ Auping, Juan, op. cit., p.30.

adecuada y una optimización de los recursos dados. El cambio es necesario pero la preocupación debe de ser, indiscutiblemente, que los cambios se den en un marco donde no sólo se busque la eficiencia sino la justicia social. Tierra con infraestructura y tecnificación que son poseídas por extranjeros o por la burguesía agrícola desplazando al campesino como propietario creará en primera instancia la destrucción de la clase campesina como tal .

3.6 Precios y Subsidios.

Durante el Congreso Nacional sobre la Modernización del Campo, el Subsecretario de Planeación de la SARH, el Lic. Luis Tellez habló sobre la modernización del campo mexicano dentro del contexto del Plan Nacional de Desarrollo, en su ponencia dijo que México adoptó a partir de 1983 una política de comercio exterior orientada a lograr una inserción eficiente del país en los procesos productivos Internacionales. Hizo referencia a que en 1989 la balanza comercial agropecuaria presentó un déficit de 288.51 millones de dólares. Dijo que una de las principales líneas de acción para elevar la producción y la productividad rural es la transformación de las Instituciones públicas que operan en el sector, así como la revisión a fondo del entorno regulatorio, coadyuvando así al restablecimiento de condiciones competitivas, elevar la eficiencia en el ejercicio del gasto público, a través de una clara definición de objetivos y funciones. La inversión privada en el sector agropecuario es alentada por tres acciones generales de carácter estratégico.

La primera es el redimensionamiento y racionalización de la participación de las entidades públicas que participan en el campo; la segunda es la conformación de un esquema eficiente que garantice seguridad jurídica en la tenencia de la tierra; y la tercera establece la liberalización gradual de los precios y del comercio exterior.

En otra ponencia del Dr. Félix Vélez y del Dr. Guillermo Guzmán, sobre precios en el sector agropecuario se sostuvo que dentro del actual marco económico, la política de modernización y estabilización exige un nuevo esquema para la determinación de los precios de los productos agrícolas básicos. Se acotó que en el pasado, el esquema basado en subsidios y precios de garantía se propusieron para lograr la autosuficiencia alimentaria integral y para lograr compensar los costos íntegros del productor, éste se interesó protección del productor nacional que sería incapaz de resistir la variación en los precios. Este esquema en términos económicos demostró ser un mecanismo artificial que al ignorar los precios internacionales provocó importantes distorsiones económicas.

No se contempló el costo de oportunidad de mantener operando a productores relativamente más ineficientes que el resto del mundo. Los precios de garantía buscaban compensar los costos íntegros del productor, quien se interesó en obtener una negociación ventajosa antes que preocuparse por elevar su propia productividad. Los precios de garantía que empezaron fungiendo como mínimos dentro del mercado, con el PECE se fueron convirtiendo en los precios máximos debido a la presión que ejercen en ellos los topes a los precios de sus derivados industriales. Establecer un precio único con validez en todo el país y para cualquier período del año, evidentemente trafa distorsiones económicas. Para que el precio de garantía

fuera efectivo tendría que sobrepasar significativamente el precio internacional pero como esto en la realidad no sucedía así fue necesario imponer restricciones al comercio exterior para evadir la posibilidad de sustituir la producción interna con importaciones más baratas. Desde el punto de vista económico se intentará llegar a un estado de menor regulación, liberalización y vinculación con el mundo exterior. En esta liberalización comercial habrá una disminución importante de la intervención gubernamental en el sector trasladando sus funciones a los sectores social y privado. Se sustituirá el papel que jugaban los precios de garantía por el de mercado de futuros extranjeros que contribuirán a que el productor nacional se proteja de los altibajos que registre el mercado internacional en materia de granos básicos. Es de esperarse que el productor tendrá que absorber estos costos y que por donde el comprador se resista a pagarlos. Se dijo que este problema dejará de serlo en la medida que el productor nacional sea más competitivo.

Las distorsiones de los mercados agropecuarios se dan de dos maneras: mediante la protección comercial y mediante el otorgamiento de subsidios internos y a la exportación. En México se han venido reduciendo los subsidios de manera brusca. Quizá a excepción del maíz, en todos los demás productos los subsidios son menores en México que los otorgados en Estados Unidos. Este hecho, que es una decisión política, es lo que determina en buena medida la competitividad del sector. El otorgamiento a través de insumos ha demostrado ser poco eficiente y se ha planteado la alternativa de otorgar subsidios a través de pagos directos al productor. De hecho, esto ya se ha realizado en algunas regiones en el caso de arroz y de la soya. Sin embargo, no se han especificado los criterios para determinar el monto de

dichos pagos directos, ni los cultivos y productos pecuarios que gozarán de estos subsidios, o el mecanismo de instrumentación para los distintos cultivos/productos, ni su funcionamiento en el largo plazo. Esta política tan significativa jugará un papel determinante en el impacto del TLC en el sector agropecuario⁷⁰.

En una entrevista que se le hizo al Dr. Serra Puche en relación al Tratado de Libre Comercio en lo relativo a este rubro dijo que: México es un país que tiene más de diez millones de personas que se dedican a las actividades agrícolas, representando aproximadamente el 30% de la fuerza de trabajo. Es un país en donde la producción se realiza a muy altos costos y ésta es muy baja. Así mismo dijo que sabíamos que los subsidios constituyen una de las barreras más importantes en el mercado. Aquellos países que no tienen suficientes recursos para subsidiar su producción se enfrentan a prácticas injustas en términos de competitividad frente a los mercados internacionales. Dijo que en un mundo "subsidiado" las decisiones de qué y cómo producir eran determinados por la riqueza de los gobiernos, en lugar de que las basaran en las diferencias en costos y productividad entre las naciones. Acotó que México no podía competir en esta guerra de subsidios y que esto dejaba a nuestros productores nacionales en una desventaja durante el proceso de liberalización que estábamos viviendo. Subrayó que la negociación del TLC busca impulsar la competitividad nacional y regional eliminando gradualmente las barreras

⁷⁰ Salcedo Beca, Salomón, *Competitividad y ventajas comparativas del sector agropecuario mexicano ante el Tratado de Libre Comercio*, en: *Cuadernos Agrarios*, Nueva Época, México, 1992, p.17.

de comercio incluyendo medidas relativas a la reducción de subsidios⁷¹.

En esta administración desaparecan los precios de garantía salvo los del maíz y el frijol.

La apertura de la economía mexicana al mercado mundial ha implicado que México promueva el esquirolaje contra las organizaciones internacionales de productores agropecuarios, con resultados desastrosos en el caso del café, cuyo precio ha caído a uno de los niveles más bajos en los últimos años. El gobierno salinista se comprometió a eliminar los subsidios y a alinear los precios de los granos básicos con los que prevalecen del otro lado de la frontera, condenando a la quiebra a cientos de miles de agricultores mexicanos, incapaces de competir con las plantaciones norteamericanas tecnificadas; que, además gozan de generosos subsidios agrícolas provenientes del gobierno norteamericano, que representan el 38 por ciento del valor de la producción del sector⁷².

Hemos podido observar la complejidad que una política económica lleva dentro de sí, pues los resultados pueden no ser inmediatos, ser inciertos, llevar consigo un deterioro aún mayor de los sectores que por ser los más desfavorecidos económicamente terminan soportando el desgaste de un replanteamiento.

⁷¹ Griffith, Kathleen Ann, "An Interview with Dr. Jaime Serra Pucho", The Columbia Journal of World Business, Nueva York, primavera 1992, p. 54 y ss.

⁷² López Mojardín, Adriana, Impacto de la Crisis de las Políticas de Ajuste en los Campesinos. Foro sobre la Economía Nacional, PRD, p. 92 y ss.

3.7 Desnutrición.

La subalimentación de los sectores más pobres de la población rural es alarmante. La desnutrición es consecuencia inevitable de la severa reducción del ingreso neto de los campesinos.

El sacrificio brutal de los precios agropecuarios ha tenido como trasfondo causal genérico la severa contracción de la demanda efectiva de alimentos, pero los efectos de esta contracción se han acentuado mediante la fijación de bajos precios de garantía para los granos básicos y bajos precios para los productos pecuarios sujetos a control oficial. A su vez, esta política se ha apoyado en la importación de alimentos subsidiados para abatir los precios internos. Así el sacrificio de los precios pecuarios provino simultáneamente de la heterodoxia antiinflacionaria y de la ortodoxia neoliberal de la apertura comercial orquestada desde los centros de poder financiero internacional (el Banco Mundial ha presionado persistentemente al gobierno mexicano para que liberalice el comercio agrícola, suprima los precios de garantía y sitúe los precios internos de los granos entre el 90 por ciento y el 125 por ciento de los precios que imperan en el mercado mundial, donde los granjeros norteamericanos y europeos, con más capital, tecnología y productividad, reciben de sus gobiernos cuantiosas primas de exportación y subsidios)⁷³.

El propio Programa Nacional de Alimentación 1983-1988, elaborado por la Comisión Nacional de Alimentación, que es un organismo gubernamental, reconoció

⁷³ Calva, José L., op. cit., p.12.

que ya antes de la crisis de 1982 el 40 por ciento de la población no obtenía ingresos suficientes para cubrir sus requerimientos alimenticios básicos, que en 1979, 19 millones de personas presentaban graves déficit en sus consumos de calorías y proteínas y que de dos millones de niños que nacen anualmente en el país, cien mil mueren durante los primeros años de vida por factores relacionados con la mala nutrición y un millón sobreviven con defectos físicos o mentales debido a insuficiencias alimentarias.

La situación alimentaria de un país se ve seriamente afectada por algunos factores que en nuestro caso debemos de contemplar. Nuestras importaciones de alimentos fueron muy altas implicando más de la mitad de nuestras exportaciones petroleras; la tesis de que los precios internacionales de los productos agrícolas o ganaderos básicos eran más bajos y que convenía más importar que producir. Un tercer factor fue la grave crisis del frijol que se registró. En términos reales en 1989 un cosechero de frijol cobraba menos de la mitad de lo que cobraba en 1981 por kilo de frijol. Fue natural que bajara la producción de frijol; no hay un mercado mundial de este producto por lo que finalmente se tuvo que duplicar los precios del frijol. Asimismo México está importando enormes volúmenes de maíz amarillo forrajero que tiene no sólo un elevado contenido de residuos tóxicos sino que tiene menor contenido de proteínas. En un país que padece graves índices de desnutrición crónica, el consumo de este maíz por niños y ciudadanos es altamente riesgoso. El Instituto Nacional de la Nutrición en los años previos a la crisis indican que la desnutrición afectó 83.9% de los niños en la Zona Centro Occidente; el 69.4% de los niños en la Zona del Golfo, el 89.9% en la Zona Sur, el 91.9% en el Sureste y el

34% en el Norte. A raíz de la crisis, los reportes procedentes de los hospitales infantiles y las clínicas pediátricas de las capitales de los estados indican un crecimiento alarmante de la proporción de niños que ingresan a los hospitales con desnutrición severa, que ocupan ya cerca del 100% de los ingresos en varios hospitales. Bajo este panorama de desnutrición crónica y aguda, fomentar la importación de maíz forrajero constituye un brutal embate contra la salud pública en México. En los anuarios de la FAO, a modo de comparación mientras en los países desarrollados de economía de mercado consumen 98.9 gramos de proteína por persona al día; las encuestas nacionales manejan cifras tales como 7.7 gramos en la Zona Centro Occidente, de 15 gramos en la Zona del Golfo, de 8.7 gramos en el Sur, de 9.6 gramos en el Sureste y de 14.3 gramos en el Norte. La notoria gravedad en este sentido no se ha atemperado con el paso del tiempo sino que sí se toma en cuenta que la crisis alimentaria se ha agudizado en los últimos años y que estas cifras no toman en cuenta la estratificación del consumo podremos dimensionar la terrible situación alimentaria y nutricional de la población rural en México. No obstante la riqueza agropecuaria y piscícola, el país afronta problemas tan serios como los anteriormente descritos que estamos teniendo unas generaciones de mexicanos que frente a otros campesinos en el mundo, están en desventaja no sólo a nivel físico sino a nivel mental. En trabajos realizados por el Banco Mundial se muestra que a pesar de que México tiene un PIB por persona más elevado que el resto de los países latinoamericanos con similares economías, cuenta con un estado nutricional más deteriorado; hecho que constata la gravedad del problema es que un 15% de los recién nacidos no llega a un peso mínimo de 2.5 kg. al nacimiento,

lo que significa desnutrición intrauterina⁷⁴.

3.8 Tecnología y Asistencia Técnica.

Para estimular la producción de la tierra se utilizan técnicas. Una integración de factores tales como el uso de agua, nutrientes, máquinas e instrumentos agrícolas, acorde a las características particulares del suelo y del cultivo, ha sido desarrollada por el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP). Datos del Banco de México en 1980 indican que de 2 816 000 unidades del cultivo, sólo el 7.1% podían calificarse como tecnificadas, 40.5% eran de tipo tradicional y el restante 52.4% como agricultura de subsistencia. Algunos datos indican que un pequeño número de agricultores aportan más del 45% de la producción agrícola comercial del país, utilizando sólo el 20% de la superficie agrícola total. En los ejidos y comunidades, poco más de un tercio del total cuentan con algún tipo de instalación.

La situación nacional del sector agropecuario, en cuanto a investigación y avances tecnológicos, indica pocas aportaciones significativas de universidades, institutos y organizaciones y poca compatibilidad con las necesidades de los agricultores. La investigación agropecuaria en México se ha dedicado al estudio de los áreas generales:

- a) creación y validación de tecnologías para su aplicación inmediata, que

⁷⁴ Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990, p.243.

ocupa a la mayoría y que en gran medida se limita a estudiar o propiciar la transferencia de tecnología generada en países con diferentes condiciones ecológicas o socio-económicas;

b) desarrollo de conocimientos sobre los procesos básicos que afectan directamente a las fuentes (organismos) de donde se obtiene el alimento, que no tiene aplicación inmediata pues su valor y utilidad incide en el mediano y largo plazos. Sin embargo, es reducido el número de investigadores en este rubro. El proceso de modernización que enfrenta el campo mexicano debe de enfocarse también en este sentido pues existen condicionantes que han evitado que la investigación y asistencia técnica cumplan cabalmente su función. Existen las restricciones de tipo presupuestal que han afectado de forma importante. Debe de articularse orgánicamente pues el no hacerlo trae consigo el desperdicio de recursos, concentración en pocas áreas de investigación. Las funciones de generación y transferencia han existido por separado tradicionalmente, correspondiéndole al sistema de extensión el papel de intermediario entre el sistema de investigación y generación y los productores. Esto aunado a la ausencia de un sistema de evaluación de la investigación que permita conocer su impacto, exacerba aún más la distancia entre la oferta y la demanda tecnológica. El gigantismo de las instituciones de investigación lejos de contribuir a una mayor eficacia y eficiencia, se tornan en núcleos muy complejos difíciles de manejar. Es necesario también realizar una modernización institucional para que el proceso de investigación en sus aspectos de generación, validación y difusión tenga la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades del sector agropecuario y forestal. El sistema de investigación,

generación y transferencia de tecnología (SIGITT) aún no siendo una actividad por sí misma rentable, sí lo es socialmente. Las aplicaciones potenciales a problemas tecnológicos no se dan de manera automática. En el campo de la biotecnología es quizás en donde la frontera entre la investigación básica y tecnológica tiende a borrarse. Para el fortalecimiento del SIGITT del sector y se contribuya al mejoramiento productivo del campo es necesario realizar cambios en tres áreas fundamentales. El primero sería el fortalecimiento institucional a través de obtención de recursos financieros para llevar a cabo sus actividades; diseñar mecanismos de evaluación de proyectos de investigación para que exista entre las instituciones y los usuarios potenciales una adecuación a los objetivos deseados, así como fijar un esquema mínimo de prioridades para concentrarse en los puntos más problemáticos. Es muy importante la capacitación en el área de la agrobiotecnología. Campo muy relacionado con la capacitación y fijación de prioridades; definiendo así las áreas y productos el país pueda desarrollarse de manera competitiva.

Es altamente deseable que México se inserte en mecanismos internacionales de cooperación recíproca en la región latinoamericana y de esta manera enriquecernos a través de la experiencia acumulada de la región por medio de intercambio de información, transferencia de tecnología y coordinación internacional de las actividades de investigación⁷⁵.

⁷⁵ De Gortari Gabriela, Alonso, *La organización administración de la investigación, generación y transferencia de Tecnología en la Modernización del Campo, Ponencia en el Congreso Nacional sobre la Modernización del Campo Mexicano*, 1990, p. 5 y ss.

3.9 Educación.

Llevar educación a nuestros campesinos debe ser un esfuerzo que ayude a cumplir con los objetivos en el campo. Como he expuesto son muchos los problemas que nuestro campo enfrenta. Problemas jurídicos, políticos, económicos y humanos como son: la pobreza extrema en que viven muchos de nuestros campesinos, insalubridad, aislamiento físico por la geografía de nuestro país y los no tan buenos caminos para llegar a poblaciones lejanas; ignorancia y marginación. Creo definitivamente que una capacitación y educación en el medio rural genera un cambio social. Esta labor es importante. Considero que implementar un tipo de educación no formal incidirá en el mejoramiento de las condiciones de vida, bajo el supuesto de que la modernización de las prácticas propicia un aumento en la producción y permite alcanzar la suficiencia alimentaria. Existen varias tendencias subyacentes a los diferentes tratamientos que se dan a la Capacitación. La Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural tiene un Programa de Educación Básica que intenta adecuarse al siguiente planteamiento y que desde mi punto de vista es realista. Señala que se debe partir de la realidad comprendiéndola y llegando a la "actuación para transformar su situación y superar los problemas de su comunidad dentro del contexto global de la sociedad". Ligar la educación al conjunto de actividades y necesidades del desarrollo de la comunidad rural. La metodología de un modelo educativo para el desarrollo debe fundamentarse en la experiencia de cada comunidad. El llevar a cabo con la comunidad un análisis reflexivo, crítico del medio

socioeconómico y político de la misma; internalizar la información que obtenemos de la experiencia culmina en una toma de conciencia responsable y a través del reforzamiento de valores humanos y comunitarios, el robustecimiento de actitudes positivas hacia el desarrollo, se llegará a la sistematización de conductas que convergan en hábitos solidarios, productivos que garanticen y estabilicen la creciente participación de la organización campesina.

Generar una conciencia social en el campesino puede tener muchos efectos. Desde mi punto de vista proveer al campesinado de elementos para entender su realidad nos haría un país, a largo plazo, más fuerte. Me preocupa que la privatización de los sistemas de tenencia de la tierra soslayan -como seguramente lo harán- este rubro manteniendo jornaleros, ignorantes, incapaces de tener elementos para defender sus propios intereses.

Al margen del paternalismo, que el Gobierno y Solidaridad han usado y siguen usando para allegarse votos, es un hecho, y este hecho se reconoce por la legislación agraria de todos los países, especialmente los europeos, que el campesinado es el sujeto más impreparado, más débil de las sociedades modernas, que necesitan de la asistencia legal y leal del Estado⁷⁶.

3.10 Deterioro Ecológico.

El problema ecológico real y potencial, que resulta de la situación del campo

⁷⁶ Tenorio Adame, Antonio, *Riesgos de las Reformas al Artículo 27, Audiencia pública en la Cámara de Diputados sobre las modificaciones al Artículo 27.*

mexicano, es preocupante. Abarca la erosión de los suelos por falta de técnicas de conservación y uso; la contaminación y agotamiento de los mantos freáticos derivados de la sobreexplotación del recurso, la deforestación que alcanza niveles preocupantes (aproximadamente el 34 por ciento de los recursos boscosos que teníamos en 1960 están perdidos y de continuar así la tendencia en menos de 60 años habremos perdido ese patrimonio); cerca de 80 por ciento de las tierras existentes en México están afectadas por la erosión. La categoría de erosión severa alcanza cerca del 40 por ciento del territorio. La reforma establece a nivel constitucional a la pequeña propiedad forestal con un límite de 800 hectáreas por individuo. Permite la creación de estructuras de explotación forestal con la escala adecuada para que la actividad sea rentable y existan incentivos reales para la forestación y reforestación. La reforma brinda incentivos a la ganadería intensiva. Se ha identificado a la ganadería extensiva como una de las principales causas de la depredación ecológica, principalmente en selvas tropicales⁷⁷.

La mitad del territorio nacional se ve severamente afectada por los sistemas de ganadería bovina extensiva provocando la desaparición de la mayor parte de los bosques tropicales y la degradación de los suelos en enormes superficies del norte árido contribuyendo con la deforestación.

A partir de 1990, un programa de estímulos pecuarios, con un presupuesto de 25 billones de pesos (el doble del de la agricultura) refleja el interés gubernamental en el fomento pecuario. Además existe un programa de reconversión

⁷⁷ Tellez K, Luis, op. cit., p. 32

de más de dos millones de hectáreas de tierras agrícolas en ganaderas y la expedición de un millón de Certificados de Inafectabilidad. Este hecho refuerza la posición comodina de los ganaderos. Aunque durante las últimas dos décadas destruyeron parte importante de los recursos naturales (sobre todo selvas tropicales) con la ganadería extensiva, no reconvierten su actividad y esperan mediante apoyos gubernamentales, mantener su amenazado poderío. Con mentalidad depredadora y proteccionista, insertado en un discurso privatizador, es difícil que se puedan enfrentar los mercados mundiales altamente subsidiados para productos pecuarios⁷⁸.

Los sistemas agrícolas de riego, por ejemplo, no sólo mantienen productividades ficticias como resultado de recibir créditos bancarios preferenciales y tarifas eléctricas subsidiadas, sino que le han provocado al país, la pérdida de más de 500,000 has. como consecuencia de la salinización de los suelos producida por la sobreexplotación de los mantos acuíferos. Estos sistemas se vuelven altamente dependientes de los agroquímicos, los cuales afectan tanto al ambiente como a la salud de los consumidores⁷⁹.

Víctor Toledo, investigador del Centro de Ecología de la UNAM plantea que no hay una tesis más falaz que la supuesta improductividad de los minifundios. Señala que los procesos productivos primarios aparecen sin ninguna referencia a sus particulares escenarios eco-geográficos y que existe en el anacrónico concepto de

⁷⁸ Oswald Spring, Ursula, op. cit., p.48

⁷⁹ Toledo M, Víctor, *La ecología y los campesinos*, en revista: Crisol, no.2, México, primavera 1992. p. 20 y ss.

"clases de tierra" y en las definiciones de los tamaños de las propiedades incongruencias que se alejan de toda noción moderna pues hoy en día existen métodos más avanzados como los sistemas computarizados de información geográfica para arribar a una tipificación precisa de los recursos naturales, de utilidad fundamental en la definición precisa del tamaño de propiedad y en el ordenamiento ecológico de las actividades productivas. Sostiene que la sola división de la pequeña propiedad agrícola, ganadera o forestal, es un sesgo que de entrada limita la posibilidad de gestar una producción ecológicamente correcta pues no hay nada más opuesto a la idea de autosuficiencia que el principio especializador que acaba con toda expresión de diversidad pues hoy existen enormes extensiones dedicadas a un sólo producto: frijol en Zacatecas, arroz en Campeche, sorgo en Tamaulipas, henequén en Yucatán, pastizales en Tabasco; cuya vulnerabilidad a plagas y otros patógenos sólo se atenúa a través de los agro-químicos⁸⁰.

Así mismo Víctor Manuel Toledo ha señalado que el desmantelamiento del ejido acabaría con la única posibilidad con que cuenta nuestro país de producir sobre una base de conservación ecológica y protección de los recursos naturales, pues los campesinos son el sector fundamental que puede impulsar una producción con criterios de racionalidad productiva. En cambio la apertura al capital nacional y extranjero, presupone la tendencia al deterioro de los recursos naturales, el saqueo de nuestros bosques y de nuestros recursos genéticos⁸¹.

⁸⁰ Ibidem, p.28 y ss.

⁸¹ Toledo, Víctor M., "Seis tesis en defensa de ejidos y comunidades" Suplemento El ejido a Debate, Diario Uno más Uno, 11 noviembre 1991.

Si la nueva legislación pretende ser efectivamente un instrumento que proteja los recursos naturales deberá de hacer referencia específica a los numerosos aspectos ecológicos que se ignoraron o que no quedaron debidamente regulados a través de disposiciones que de manera comprometida y decidida reglamenten este aspecto.

3.11 Caciquismo e invasiones.

Es mucho lo que se podría decir sobre este problema; me referiré muy brevemente al mismo pues nuestra historia ha estado unida a estos problemas sin que se hayan podido eliminar. La fuerza del más fuerte sobre el que bien por ignorancia, miedo, poca fuerza tiene que terminar sojuzgado. Las invasiones por falta de tierra es otro antiguo y conocido problema en nuestra historia. El sesgo que el problema tome con las reformas nos es desconocido y considero que el establecimiento claro de los límites, función que cumplida cabalmente por los recién creados tribunales, evitará conflictos que se viven en nuestro país y que terminan con soluciones violentas por las afectados.

Recientemente la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC) señalaron en el periódico que los caciques impulsan las asociaciones de producción con los campesinos buscando las tierras de mejor calidad, y la CIOAC afirmó que con las reformas constitucionales se ha incrementado la presión y coerción hacia los ejidatarios. El secretario general de la misma aseguró que aún

existe una gran represión y violencia en el campo en entidades como Veracruz, Michoacán y Guerrero, donde existen caciques violentos y autoridades municipales que se encargan de ejercer la violencia. Por otra parte se niegan a firmar el finiquito de rezago agrario que ya han firmado algunos organismos agrupados en el Congreso Agrario Permanente (CAP) pues muchos de esos expedientes se han calificado de negativos y el trato que se dará al rezago agrario será el de dar carpetazo a 36 mil expedientes que existen en todo el país⁸².

Con base a lo anterior me atrevo a pensar que la lucha de quienes quedaron sin tierras será ardua y que no será pacífica. La figura caciquil, tan vieja en nuestra estructura desde mi punto de vista seguirá presente y encontrará formas coercitivas para conservar los beneficios obtenidos hasta ahora.

Con lo anteriormente expuesto podemos concluir que son muchos y muy complejos los problemas que el campo enfrenta. Oficialmente se manejó que los problemas eran: a) inestabilidad macroeconómica de los ochentas, que se manifestó en altos niveles de inflación, volatilidad del tipo de cambio, tasas de interés elevadas y dificultad de encauzar la disciplina fiscal; b) la pronunciada intervención estatal en aspectos como la producción y comercialización, y la presencia de subsidios indiscriminados al crédito, seguros, insumos, transporte y almacenamiento, (aspectos que provocaron ineficiencias en la aplicación de los recursos, desatención a aspectos prioritarios como el combate a la pobreza extrema y falta de incentivos a la participación de la inversión privada en el desarrollo económico del sector); c)

⁸² Periódico La Jornada de 12 de Junio de 1992, La cioac no firmará el finiquito al rezago ag...

la falta de competitividad de gran parte de los subsectores. Esta obedeció principalmente a la sobreprotección del mercado doméstico en relación a la competencia externa que inhibió a los productores mejorar sus procesos productivos y adoptar tecnologías de punta; y, a un marco jurídico inadecuado que al imponer una serie de restricciones se frenaba el mejor aprovechamiento de la tierra. Siendo múltiples las causas del estancamiento del campo, múltiples han tenido que ser, los ejes de acción para lograr su recuperación. El Programa de Modernización del Campo 1990-1994, señala las líneas de acción para reactivar al Campo Mexicano que intentan hacerlo de forma integral.

CAPITULO IV ANALISIS CRITICO DE LAS REFORMAS

Para tener una idea de la dimensión y el alcance de las reformas al artículo 27 constitucional, en primera instancia había que conocer los problemas y la situación del campo, posteriormente es necesario conocer las nuevas disposiciones normativas, entenderlas y sólo entonces externar de manera responsable una opinión que se fundamente en los cambios reales que la ley sufrió y no en simples especulaciones que sólo nos conducirían a una perspectiva equivocada. Este capítulo tiene como objetivo primordial el de que a través de un análisis de las reformas concluyamos si la modificación normativa cumple con los reclamos de nuestra actual circunstancia. Reclamos que no sólo se circunscriben al ámbito económico sino al social.

4.1 Exposición de Motivos de las Reformas

Por la importancia de las reformas y su efecto social, la exposición de motivos es interesante conocerla pues es lo que sirve de sustento para validar o legitimar una postura. A continuación describiré de manera sucinta los argumentos expuestos en la parte introductoria de las Reformas.

En la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, el 7 de noviembre de 1991, a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se habla de que el

campo exige una nueva respuesta para dar oportunidades de bienestar a los modos de vida campesina y fortalecer a nuestra Nación. Nuestra población va en aumento y para ampliar capacidades hay que lograr el crecimiento. La decisión de cambiar para responder a las necesidades se tomó. La modernización responde a una nueva realidad y exige respuestas adecuadas a nuestra circunstancia, a los retos actuales. Se hace referencia a la historia agraria mexicana y concluye este capítulo que es necesario cambiar; no porque haya fallado la reforma agraria sino porque hoy tenemos una diferente realidad demográfica, económica y de vida social en el campo. Es necesario un programa integral de apoyo al campo para capitalizarlo, abrir opciones productivas. Dentro de las nuevas realidades que demandan una reforma de fondo se habla de una mejor distribución del ingreso entre los distintos sectores de la economía, pues los ingresos del sector rural son en promedio casi tres veces menores a los del resto de la economía. Habla del minifundio y las restricciones causando el estancamiento y deterioro técnico que se traducen en baja productividad. La inversión de capital en las actividades agropecuarias por la poca certeza para la tenencia de la tierra. La baja inversión produce estancamiento en los rendimientos afectando la rentabilidad de muchos cultivos. La inversión pública no puede tener la magnitud necesaria para financiar la modernización del campo. Se expresa que las condiciones de pobreza, las dificultades para acceder al financiamiento, tecnología y escalas de producción rentable hacen que junto con las restricciones de prácticas de usufructo parcelario y de renta, de asociaciones y mediería, inclusive de venta de tierras ejidales, se dieran al margen de la Ley. Se plantea que nuevos enfoques y desarrollos técnicos para el aprovechamiento de los

recursos naturales del territorio no se han reflejado en ajustes al sistema agrario. El débil avance de la productividad afecta no sólo al ingreso de los productores rurales, sino también a los consumidores y a las finanzas públicas. Es necesario reactivar el crecimiento sostenido a través de la inversión. Dice que los objetivos de la reforma son ampliar la justicia y la libertad. Hace énfasis en elevar la producción y productividad y abrir un horizonte más amplio de bienestar campesino.

Anuncia el fin del reparto agrario por no haber tierras para satisfacer esa demanda y que al no haber tierras nuevas que repartir se da la pulverización de las unidades de tierra existentes. Señala que es esencial la superación del rezago agrario y que es por otro lado un imperativo la claridad de los títulos agrarios para que los derechos de propiedad queden plenamente establecidos. La creación de los tribunales agrarios para atender asuntos relativos a la tenencia de ejidos y comunidades, las controversias entre ellos y de límites, pues es necesario garantizar la impartición de justicia y definitividad en materia agraria. Señala que para lograr la capitalización del campo hay que establecer la asociación, para agrupar tierra y obtener escalas de producción adecuadas. Los certificados de inafectabilidad ya no serán necesarios para poder recibir la protección constitucional plena. Propone definir el concepto de pequeña propiedad forestal asimilándola al límite de 800 has.. Sostiene que nuestro país cuenta con proporciones muy bajas de tierras agrícolamente aprovechables con respecto al territorio, por ello establece ciertos incentivos como el de proteger las mejoras en la calidad que introduzca el propietario, aunque por virtud de estas mejoras los predios rebasen la extensión de la pequeña propiedad. Asimismo propone la flexibilidad para cambiar el uso de la

tierra. Dice que se necesita más inversión pública y privada, mayor flujo tecnológico para el campo y que estos se sumen al esfuerzo campesino y que ello será posible facilitando formas de asociación que agrupen tierra para la producción. Para lograrlo se eliminarían las prohibiciones a las sociedades mercantiles pues se confía en crear condiciones para que la capacidad organizativa de los productores conjunten recursos y esfuerzos en términos equitativos y transparentes.

La reforma, según se expone, propone reafirmar las formas de tenencia de la tierra. Dice que se elevarán a nivel constitucional el reconocimiento y la protección al ejido y la comunidad. La reforma propuesta preserva la protección a la integridad indígena, distingue entre la base territorial del asentamiento humano y la tierra para las actividades productivas del núcleo ejidal y comunal reconociendo la plena capacidad de los ejidatarios para decidir las formas que deben adoptar y los vínculos que deseen establecer entre ellos para aprovechar su territorio. Asegura que se requiere apoyo no paternalismo.

Convoca, por eso, a toda la sociedad para sumar esfuerzos y voluntad para una transformación con justicia en el campo. El flujo de capital hacia la producción agropecuaria y la organización eficiente de la producción constituyen también objetivos centrales de la modernización del campo. Esta reforma integral extenderá sus beneficios a quienes de buena fe han solicitado tierras pero que, la inexistencia de ellas, no permite responder; será a través de ofrecer oportunidades de empleo productivo como Solidaridad trabajará con ellos y para ellos. Sostiene que la

Intención última es la justicia y elevar el bienestar de los productores⁸³.

Como se puede observar en la exposición de motivos se expone una reforma integral que comprende acciones políticas tanto económicas como sociales para el desarrollo de campo. Considero que esta exposición está elaborada de un alto contenido económico y con criterios muy parciales. Es muy clara la diferencia que existe entre el artículo 27 constitucional original en el que la premisa era que el campesino tuviera tierra; y como esa noción se pierde en estas reformas siendo la primordial preocupación elevar la productividad, capitalizar al campo aún cuando la tierra pueda dejar de ser del campesino.

4.2 Las Reformas

La reforma al artículo 27 constitucional representa un paso de capital importancia para la introducción de relaciones de libre mercado al agro mexicano. Estas disposiciones alteran de manera sustancial el sentido que la propiedad ejidal tuvo en el pasado y acercan a esta figura sui generis a las modalidades de la propiedad privada. Con los cambios que se dieron en la ley y; de así desearlo, los ejidatarios podrían transformar sus parcelas en pequeña propiedad extinguiendo el carácter social del ejido. Sin duda las reformas hechas en materia agraria alteran de manera sustancial el contenido social del artículo en aras de obtener inversión y alcanzar mayor eficiencia en el campo mexicano.

⁸³ Exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, 7 noviembre de 1991 ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, p. 10.

4.2 (1) Terminación del Reparto Agrario.

Se deroga el derecho de los núcleos de población sin tierra a ser dotados de ella así como la correspondiente obligación del Gobierno Federal de afectar las propiedades inmediatas para ejecutar esta disposición. En la exposición de motivos se expone que: la realidad muestra que hay que establecer legalmente que el reparto ya fue realizado dentro de los límites posibles⁸⁴.

Se derogan las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV Y XVI. En estas fracciones se establecían los procedimientos de dotación y restitución de tierras y señalaba a las autoridades encargadas de llevar a cabo los mismos. Estos artículos eran altamente reglamentarios. La fracción XV se modifica y el párrafo tercero se modifica parcialmente. En esta fracción se cambia: se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego... y se sustituye por: se considerará pequeña propiedad la que no exceda por individuo...; dejando así un mayor margen en el concepto de pequeña propiedad agrícola en el caso de varios socios. Esta fracción suprime lo siguiente: las comisiones mixtas, los gobiernos locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten. En las equivalencias se aumenta en la parte que señalaba: una hectárea de riego se computará por ocho de monte o de agostadero en terrenos

⁸⁴ Ibidem, p.4.

áridos; quedando como sigue: una hectárea de riego se computará por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

Se suprime: se considera pequeña propiedad las superficies que no excedan de doscientas has. en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo. En ese mismo párrafo decía que se consideraba pequeña propiedad, las superficies de ciento cincuenta has. cuando las tierras se dedicaran al cultivo del algodón si recibían riego de avenida, fluvial o por bombeo; se modificó lo anterior quedando: se considerará como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo, de ciento cincuenta has. cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego.

Respecto al fracción XVII se suprime la parte que faculta al Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones a expedir leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural y deja la parte que los faculta para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites fijados en las fracciones IV y XV del 27.

El gobierno tenía la obligación de dotar de tierra al campesino que no la tuviera, siempre y cuando lo solicitara y existieran tierras susceptibles de ser afectadas en las zonas aledañas al lugar en que vivía. También se permitía la ampliación de los ejidos, cuando existían áreas afectables (latifundios abiertos o simulados) cerca del lugar en que se encontraban los campesinos peticionarios. La resolución de un expediente agrario de solicitud de tierras dependía en primer término, de los poderes ejecutivos de los estados y en forma definitiva del Presidente de la República.

Existen 34 mil expedientes abiertos pendientes de resolución o ejecución que amparan cerca de 17 millones de has. e incluyen a más de 600 mil campesinos solicitantes. Fuentes oficiales revelan que las 17 millones de hectáreas solicitadas representan más de la mitad de la tierra arable de la nación que es de 27 millones de has.. Si esa tierra se repartiera, prácticamente toda la tierra productiva en México se habría repartido en por lo menos una ocasión⁸⁵.

Por otro lado organizaciones tales como la Asociación Nacional de Abogados Democráticos considera que la iniciativa presidencial parte de una evidente falsedad al afirmar que ya no hay tierras que repartir. Dice que mientras sigan existiendo latifundios simulados, fraccionamientos aparentes, resoluciones presidenciales sin cumplir, existan grandes haciendas, empacadoras extranjeras de alimentos y millones de campesinos sin tierra no se puede dar por terminada la reforma agraria⁸⁶.

Un problema adicional del reparto institucionalizado eran los elevados costos de transacción provenientes de trámites que nunca acababan. Los principales eran la pérdida de tiempo productivo y también las rentas derivadas de la legislación que obtenía la burocracia agraria en colusión con dirigentes de los ejidos. El origen de dichos recursos, aparte de ser ilícito, no guardaba relación con el aprovechamiento productivo de las tierras. Se desperdiciaban recursos escasos que se convertían en consumo de burócratas y comisarios ejidales.

La reforma constitucional ha dado fin al proceso de dotación de tierras.

⁸⁵ Informe Mensual sobre la Economía Mexicana, año IX No. 10, diciembre 1991, pp. 59 y 60.

⁸⁶ Asociación Nacional de Abogados Democráticos, *La Postergada Justicia Agraria*, Crisol, no 2, primavera, 1992 pp.22 y 23.

Derogar los artículos referidos a la dotación de la tierra, significa crear el marco de seguridad en la tenencia de la tierra para los grandes empresarios agrícolas y ganaderos. Para los jornaleros y los solicitantes de tierras, lo que termina con la iniciativa de ley es la esperanza. Porque la aspiración de la parcela para los millones de "campesinos sin tierra" ha significado una opción de seguridad económica en estos prolongados tiempos de crisis, pero también la reconciliación con una forma heredada de vivir y reproducirse. Ahora se acaba la posibilidad de convertirse en campesino. No porque se haya agotado la tierra por repartir: ahí están los latifundios de los narcotraficantes, los excedentes de la "pequeña propiedad" que la misma Ley reconoce⁸⁷.

Armando Batra sobre el fin del Reparto Agrario señala que éste no es punto de consenso y no lo es porque no se trata sólo de eliminar una obligación estatal, impracticable sino se trata de la cancelación de un derecho histórico cuyo cumplimiento se sigue demandando; el abandono de un ideal de justicia evidentemente insatisfecho⁸⁸.

Terminar el reparto agrario tendrá indudablemente costos de corto plazo: será necesario indemnizar de alguna manera a los campesinos que han adquirido derechos sobre la tierra pero todavía no la reciben. Igualmente, se volverá más urgente la necesidad de actualizar el padrón agrario lo cual implicará resolver disputas sobre tierras y así poder definir y titular los derechos de propiedad. Eventualmente la

⁸⁷ Rubio, Blanca, op. cit., p.22.

⁸⁸ Batra V., Amando, "EL 27" en: revista Cuadernos Agrarios, no.3, Nueva Epoca, México, 1991, p.24.

Secretaría de la Reforma Agraria tendrá que desaparecer.

4.2 (2) Tribunales Agrarios.

Se plantea el establecimiento de tribunales agrarios independientes, con lo cual se puede satisfacer una vieja demanda de agricultores y organizaciones campesinas. Hasta ahora era el Poder Ejecutivo quien era juez y parte, pues no debemos olvidar que quien decidía en forma provisional o bien en definitiva era el Ejecutivo. En la exposición de motivos de la Iniciativa de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios presentada ante la Cámara de Senadores se manifiesta que es inaplazable que los campesinos cuenten con instrumentos legales que concilien la exigencia de libertad y justicia agraria. La creación de estos tribunales sustituye el procedimiento mixto administrativo-judicial que se ha seguido por uno proplamente jurisdiccional a cargo de tribunales autónomos. Su objetivo es garantizar la seguridad jurídica en el campo y establecer reglas claras para la solución de controversias en materia agraria, bajo los principios de seguridad jurídica y definitividad. Integrados por un Tribunal Superior Agrario y por tribunales unitarios agrarios. El Tribunal Superior Agrario se conformará por tres magistrados numerarios y su sede en el Distrito Federal. Este establecerá los distritos en que se divida el territorio de la República para los fines de administración de justicia agraria. Se establece que por regla general será uni-instancial y por excepción bi-instancial; así habrá recurso de revisión sólo en casos específicos. El Presidente del Tribunal Agrario será elegido por

los propios magistrados que lo integran , con duración de tres años y sin perjuicio de ser reelecto. Los magistrados serán designados por la Cámara de Senadores. Por lo que hace a la competencia de los tribunales unitarios, se propone que a éstos corresponda conocer de las controversias por límites de terrenos entre núcleos de población ejidal o comunal o de éstos con terceros; de la restitución de tierras, bosques y aguas a dichos núcleos de población. También corresponderá a estos tribunales resolver sobre el reconocimiento de la calidad comunal, y de aquellos conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales o comunales. En general conocerán de controversias en materia agraria entre ejidatarios y comuneros, posesionarios o avecindados y de aquéllas que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población. Igualmente resolverán conflictos relativos a la sucesión hereditaria de derechos ejidales y comunales.

Considero que la creación de estos tribunales es benéfica pero que existen aún muchos vicios en la designación de los magistrados por lo que no se logra una verdadera independencia de la administración de justicia con respecto al Poder Ejecutivo. Sobre todo debe evitarse que la justicia se sesgue a favor de los que cuentan con recursos por lo que la Procuraduría Agraria será benéfica. El fundamento de esta iniciativa es la fracción XIX del artículo 27 constitucional, que establece: ...la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

4.2 (3) Límites y Empresas.

Este tema ha sido de los más discutidos. La fracción IV decía: Las sociedades comerciales por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyesen para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera, o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados, fijarán en cada caso; este artículo se modificó para quedar como sigue: Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.

Eliminar la prohibición para que sociedades por acciones posean o administren explotaciones agrícolas marca un cambio muy importante. Se establece un límite hasta de 2500 hectáreas de riego, o sus equivalentes, a la propiedad agraria de las sociedades mercantiles.

Durante mucho tiempo éste fue uno de los preceptos defendidos con más vehemencia pues como se ha expuesto se cometieron muchos abusos por las compañías deslindadoras y concentraciones desmedidas de tierras. El nuevo texto le deja a la ley reglamentaria la regulación de la estructura del capital, su mínimo de socios y las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades. Existe una redefinición de la propiedad privada en el campo.

En audiencia pública en la Cámara de Diputados sobre las modificaciones al artículo 27 constitucional, el Doctor Arnaldo Córdova hizo los comentarios que a continuación reproduzco: La ley reglamentaria regulará los límites de la propiedad territorial que deberán tener las sociedades de esta clase que se dediquen a actividades agrícolas, ganaderas o forestales, así como su estructura de capital y su número mínimo de socios, a efecto de que las tierras, propiedad de la sociedad, se ajusten en relación con cada socio a los límites de la pequeña propiedad.

Continúa diciendo: Defensores de la iniciativa dicen que esta forma de apropiación de la tierra no es más que una forma de compactación en el uso de la misma. Si esto fuera cierto, esta fracción saldría sobrando porque la compactación, es decir, la asociación, la combinación de las diferentes tendencias de la tierra en los procesos productivos están contempladas en otras partes de la iniciativa. No había necesidad de esta fracción redactada así, si se tratara sólo de una forma de compactación. La última parte de la fracción parece indicar que se trata de una forma de asociación. Es decir, un cierto número de pequeños propietarios se unen para desarrollar un proceso de compactación y producir en escala, pero no es así. En realidad, el problema que representa en la mención de esta fracción de los socios, es que deben ser considerados como pequeños propietarios. Postula la propiedad social por acciones, si pueden tener un máximo de 25 socios; su equivalente en tierras en la expresión máxima de la pequeña propiedad: 100 has. de tierra de riego o de buen temporal. O todos sus equivalentes en todas las demás definiciones de la pequeña propiedad, incluida la ganadera. Porque aquí no se excluye a la actividad ganadera, se la incluye. Las sociedades por acciones podrán

dedicarse a actividades agrícolas, ganaderas o forestales. Hay propiedades ganaderas de miles de has. Muchas de ellas en realidad no son ganaderas, son auténticos latifundios encubiertos. Esta fracción puede dar lugar a un evidente proceso de acaparamiento de la tierra y desde luego puede aceptarse que una sociedad por acciones es la forma más eficaz de explotación agropecuaria; porque tiene dinero. Esta forma de propiedad está abiertamente en contra del espíritu del artículo 27. El latifundismo vendrá principalmente del sector privado porque es el que tiene el dinero...⁸⁹

Creo atinadas las observaciones del Dr. Córdova pues el impacto que de orden social suscite esta fracción, de no ejercerse controles efectivos contra el acaparamiento, no se hará esperar.

Considerando que una hectárea de riego equivale a dos de temporal, cuatro de agostadero y ocho de bosque, monte o agostadero árido, una sociedad mercantil podrá poseer legalmente 2500 hectáreas de riego, 5000 has. de temporal, 10000 has. de buen agostadero, 20000 hectáreas de bosque, monte o de otros tipos de agostadero, 3,750 has. de tierras dedicadas al cultivo del algodón y 7500 has. de explotaciones de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao y árboles frutales. ¿Esto no supone un nuevo latifundio? La reforma no establece ninguna limitación a la constitución de consorcios de empresas mercantiles (holdings) lo que deja abierta la posibilidad de que se formen complejos empresariales integrados por un conjunto de sociedades mercantiles agropecuarias

⁸⁹ Audiencia pública en la Cámara de Diputados sobre las modificaciones al Artículo 27 Constitucional.

asociadas que podrán tener el control de enormes extensiones de tierras⁹⁰.

De la fracción VI se suprime: Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III (instituciones de beneficencia pública o privada), IV (sociedades comerciales por acciones) y V (bancos), así como los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución.

Se le da un tratamiento flexible a los excedentes de la pequeña propiedad: Se permite cambiar el uso de las explotaciones ganaderas al introducir mejoras a la tierra aunque con ello se rebasen los límites que originalmente fija la legislación. Se crea la pequeña propiedad forestal (su límite es de 800 has). Se da un plazo de dos años para que las propiedades que rebasen los límites legales fraccionen y subasten los excedentes sin ser sujetas de afectación. En la fracción XV se sustituye: se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor...; mientras que en la reforma se establece que: se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas...

En esa misma fracción se establecía que cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña

⁹⁰ Ensayo del Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, La Revolución Democrática y la Reforma Neoliberal, mimeo, p.10 y ss.

propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejora la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias, aún cuando en virtud de la mejora obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que reúnan los requisitos que fija la ley. El texto de la ley actualmente es el siguiente: cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubiesen tenido dichas tierras antes de la mejora. Esta disposición evidentemente es muy incentivadora para que las tierras se mejoren y en esta flexibilización del uso considero que también existe el riesgo de acaparar mucha tierra en pocas manos.

Esta reforma es la legalización de la propiedad de grandes extensiones de tierra por el capital privado.

El eje referido a la legitimación de la propiedad privada en grandes extensiones se sustenta básicamente en la legalización de la inversión para las sociedades mercantiles en fincas rústicas. Aún cuando la pequeña propiedad conserva sus límites, la sociedad mercantil puede tener un grupo de socios en donde cada uno de ellos posea el límite permitido, pero en conjunto significa la creación de grandes empresas agropecuarias. Asimismo se permite transformar los predios agrícolas en ganaderos sin que merezca afectación, a la vez que aquellas empresas que hayan capitalizado el suelo no serán susceptibles de afectación. Llamo la atención en este rubro, también el que se les permita deshacerse de sus excedentes a aquellos

pequeños propietarios que sobrepasen el límite legal, lo cual implica reconocer la existencia de latifundios, pero además, abrir las bases para legalizar las grandes extensiones territoriales, por la vía de prestanombres o sociedades mercantiles⁹¹.

4.2 (4) Los Ejidos.

La fracción VII decía: Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituído o restituyeren.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que, por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuviesen conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial. La ley fijará el procedimiento breve conforme el cual deberán tramitarse las mencionadas controversias;

El texto de la fracción cambió sustancialmente y quedó como de la siguiente manera: Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y

⁹¹ Rubio, Blanca, op. cit., p.18 y ss.

comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para las actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y el fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Esta fracción introduce varios cambios en puntos medulares. Reconoce al ejido y a la propiedad comunal elevándolos a rango constitucional. Permitiendo al ejido la libre asociación, el arrendamiento, la aparcería, la venta entre ejidatarios y la posibilidad de que la decisión de éstos lo transforme en pequeña propiedad. Como vemos es una disposición que encierra una serie de conceptos que en el pasado hubieran sido inimaginables. Anteriormente estaban prohibidos los contratos que a

partir de la reforma se les permite a los ejidatarios. La Ley Federal de Reforma Agraria establecía un régimen especial de propiedad para los ejidos. Los derechos de los núcleos de población eran inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles. Prohibía expresamente su enajenación, cesión, transmisión, hipoteca, gravamen, venta o arrendamiento, estableciendo la nulidad de ese tipo de actos y contratos. Tales prohibiciones a todas estas formas de usufructo parcelario no se cumplían en la práctica. Se vendían y se rentaban desde hace décadas.

Adicionalmente, existían en los hechos medierías, que son arreglos en que un campesino (en este caso el ejidatario) pone la tierra y alguien más aporta la mano de obra, distribuyéndose las partes de la cosecha en porcentajes predeterminados. Las restricciones establecidas para los núcleos de población respecto del uso de las tierras operaban igualmente para los ejidatarios en sus derechos individuales sobre las parcelas a ellos asignadas, es decir, se les prohibía cualquier contrato que implicara la explotación indirecta o por terceros de la parcela o el empleo de trabajo asalariado. Establecía excepciones con la autorización de la asamblea y sólo si se trataba de mujeres con familia a su cargo, de menores de 16 años, de incapacitados o de cultivos que el ejidatario no pudiera realizar oportunamente aunque dedicara todo su tiempo. Estas transacciones, inclusive aquéllas que se realizaron en el pasado resultando ilícitas, reportaban en términos productivos un incremento pues a la tierra se le aportaban aquellos elementos o recursos que eran necesarios para operarla debidamente. Datos que se manejan oficialmente, manifiestan que los pequeños propietarios son tres veces más ricos que los ejidatarios por lo que invierten con más frecuencia y cuando lo hacen comprometen montos mayores de

recursos. Por eso la productividad de su tierra es mayor. La de la llamada propiedad social podrá ser cercana o similar cuando los agricultores particulares realicen libremente contratos de uso de las parcelas ejidales. El primer párrafo de la fracción VII es contundente en cuanto a la propiedad y al establecerse considero que buscaba otorgar a los ejidatarios la posibilidad de ejercer todos los actos que son inherentes al derecho de propiedad. Aceptar explícitamente la propiedad fue uno de los objetivos centrales de las reformas. En la segunda parte del párrafo cuarto de la fracción VII señala que la Ley establecerá los requisitos y procedimientos conforme a los cuales los ejidatarios podrán obtener el dominio sobre sus parcelas ; es decir, está asentado el supuesto de que tratándose de tierras parceladas la disposición de ellas tiene que hacerse mediante la voluntad individual del poseedor de la parcela. La mención expresa sobre la adopción del dominio sobre las parcelas, obedece al hecho de que para que el ejidatario pueda contar con él, es necesario que se lo otorgue quien lo tiene, es decir, el núcleo de población ejidal, por conducto de la asamblea. Por otra parte tratándose de tierras de uso común, la decisión sólo puede corresponder al núcleo de población ejidal o comunal y también mediante los procedimientos que marca la Ley.

Esta fracción introduce la base legal para la mercantilización y privatización encubierta del ejido, y prácticamente autoriza la agricultura de contrato que ha sido una de las vías que han utilizado las empresas trasnacionales para controlar segmentos importantes de la producción agrícola y agroindustrial del país. Ciertamente a la posibilidad de acceder al cambio de régimen propietario (de ejidal a privado) se le impuso un candado consistente en que ello sólo será posible si

cuenta con la aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de la asamblea ejidal. Pero ¿Cómo impedir que las formas tradicionales de control político y de manipulación caciquil -así como la presión de fuerzas empresariales de diferente magnitud y signo- impongan su ley sobre campesinos pauperizados y necesitados de recursos líquidos? El despojo de las parcelas se hará en adelante "en forma legal". La Reforma Agraria mexicana, al constituir como unidad básica de propiedad social a los ejidos y comunidades, sentó las bases para que se desarrollara la economía familiar campesina. Se concibió al ejido y a la comunidad como entidades que sustentaban no sólo una forma de producción sino también de vida, integrando lo productivo, lo social y lo cultural⁹².

En la nueva legislación se consideran a la asamblea, al comisariado ejidal y al consejo de vigilancia como órganos de representación y ejecución y no como autoridades.

La asamblea es integrada por los ejidatarios. Como órgano supremo del ejido conocerá sobre formulación y modificación del reglamento interno; la elección y remoción de los miembros del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia; el señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano así como reservas y parcelas con destino específico; el reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y la regularización de la tenencia de la tierra; el otorgamiento a los ejidatarios de la opción para adoptar el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad mercantil o civil.

⁹² Ensayo del Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, La rev... op. cit., p.19.

Se requerirá para la autorización de que el ejidatario adopte el pleno dominio de la presencia de un fedatario público y de un funcionario de la Procuraduría Agraria. En la primera convocatoria deberán estar presentes por lo menos tres cuartas partes de los ejidatarios y si se trata de una segunda convocatoria deberán estar presentes como mínimo la mitad más uno de los ejidatarios y las resoluciones deberán ser adoptadas por las dos terceras partes de los que asistan.

El comisariado ejidal será el encargado de ejecutar los acuerdos de la asamblea y de representar al ejido. El consejo de vigilancia deberá cerciorarse de que los actos del comisariado se ajusten a los preceptos de la ley y a lo dispuesto por el reglamento interno o la asamblea.

La legislación distingue tres tipos de tierras ejidales: las de asentamiento humano, las de uso común y las parcelas. Las tierras del asentamiento humano del ejido son inembargables, imprescriptibles e inalienables e incluyen la zona de urbanización, el fundo o reserva legal, la parcela escolar, la unidad agrícola integral de la juventud y otras áreas específicamente reservadas para los servicios del asentamiento.

Las tierras de uso común son aquellas que no se han reservado para el asentamiento del núcleo de población ni se han parcelado. Estas tierras son inembargables, imprescriptibles e inalienables pero la asamblea del ejido, por decisión de dos terceras partes de los asistentes a la misma, podrá transmitir el dominio de éstas a sociedades civiles o mercantiles en las que participen el ejido o los ejidatarios. En cuanto a las tierras parceladas la Ley prevé que los poseedores de éstas podrán aprovecharlas directamente o conceder a otros ejidatarios o a terceros

su uso sin necesidad de autorización de la asamblea. Los ejidatarios también podrán aportar libremente el usufructo de su parcela a sociedades civiles o mercantiles y podrán vender sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o a los avocindados del mismo núcleo de población.

Por otro lado, cuando la mayor parte de las parcelas hayan sido deslindadas y asignadas, la asamblea, con el voto aprobatorio de por lo menos dos terceras partes de los asistentes, podrá otorgar a los ejidatarios la posibilidad de optar por el dominio pleno de su parcela. Cada ejidatario en lo individual podrá optar por el dominio pleno o conservar sus tierras dejarán de ser ejidales y que darán sujetas a las disposiciones del derecho común. Si el ejidatario opta por el dominio pleno sobre su parcela y decide venderla, el precio que se pacte con el comprador será como mínimo el que establezca la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o cualquier institución de crédito. Adicionalmente, cuando las parcelas que se han convertido a la propiedad plena sean vendidas por primera vez, existirá un orden de preferencia que favorezca a otros ejidatarios o miembros del núcleo de población de que se trate cuando hagan ofertas equivalentes.

Las comunidades indígenas se protegerán mediante la remisión al ordenamiento especial que habrá de reglamentar las disposiciones constitucionales en la materia. No obstante, abre también las posibilidades de los comuneros en lo que se refiere a autogestión y asociación.

Al concluir el reparto de tierras y con la privatización del ejido se da seguridad irrestricta al capital para invertir en el campo. El mensaje oficial habla de que quienes deseen seguir siendo ejidatarios podrán optar libremente por ello. Es claro que sólo

quienes tengan fuerza económica para producir con altos niveles de productividad podrán conservar su condición de campesinos.

Armando Batra sobre la fracción VII reformada señala que al obtener el ejidatario el dominio sobre su parcela, un bien inalienable y cuyo usufructo estaba condicionado a su empleo productivo, devendrá en mercancía. Tierras a las que la Nación impuso la modalidad de ser sólo valores de uso, al restituirlos o dotarlos a las comunidades agrarias como su base territorial y su objeto de trabajo; podrían ahora ser transformadas en valores de cambio por voluntad de sus poseedores. Hay en esto un contrasentido: un bien entregado a título gratuito y como medio de vida debiera ser, por definición, inalienable. Si contra la ley, muchos ejidos son hoy mercancía, a favor de ella pronto lo serán todos; o cuando menos en todos aparecerán intenciones de venta más o menos generalizadas, que demandarán la autorización del núcleo ejidal⁹³.

Asimismo señala que el alegar que la base territorial de los asentamientos humanos y de las tierras bosque y aguas de uso común de los ejidos, así como las propiedades íntegras de las comunidades indígenas mantienen su carácter de inalienabilidad, no garantiza nada pues el día de mañana podría modificarse, con los mismos argumentos de propiedad "imperfecta". Por otra parte, si se desmantela la porción parcelada del ejido, que por lo general es su base económica, tratar de mantener inalienable el fundo urbano y las tierras de uso común, puede resultar tan impracticable como absurdo. Batra señala que si de hecho los ejidatarios venden o

⁹³ Batra, Armando, op. cit., p.27.

rentan sus parcelas, la reforma analizándola detenidamente, lo que busca no es conceder a los ejidatarios un derecho sino lo que busca es otorgar derecho de comprarlas. Habla de que la liquidación sea legal o ilegal no modifica sensiblemente el destino de los "reajustados" del ejido; el derecho sustantivo que en verdad trata de introducir es el de comprar tierras ejidales, el verdadero sujeto de la acción que se quiere legalizar es el comprador y no el vendedor. Resultando ingenuo sostener que se venderá la tierra ejidal que quieran vender; pues se venderá, en realidad, lo que quieran comprar⁹⁴.

4.3 La Ley Agraria Reformada.

Dada la importancia de esta reforma y el impacto socio- económico que tendrá, considero muy importante revisar la legislación secundaria que marca las disposiciones más importantes en relación a los cambios introducidos al Artículo 27 Constitucional.

Las nuevas leyes sustituyen a 5 leyes que quedaron derogadas. Dichos preceptos son la Ley de Reforma Agraria, La Ley General de Crédito Rural, La ley de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías, la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesina y la Ley de Fomento Agropecuario.

La Ley se divide en 10 títulos.

El título segundo trata el tema del desarrollo y fomento agropecuarios. Se

⁹⁴ *Ibidem*, p.28 y ss.

ordena a las dependencias competentes de la Administración Pública Federal el fomento, cuidado y conservación de los recursos naturales para preservar el equilibrio ecológico. Propiciar todo tipo de asociaciones con fines productivos, conjunción de predios y parcelas en unidades productivas. Se ve la clara intención de dismantlar el minifundio. Creo conveniente preguntarnos que subyace a esta continua discriminación a las explotaciones agrícolas de tamaño reducido.

El título tercero alude a los ejidos y comunidades. Su primer artículo ratifica la personalidad jurídica y patrimonio propio de los núcleos de población ejidales o ejidos y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las adquiridas por cualquier otro título. No obstante que los ejidos seguirán estando integrados por el comisariado ejidal, el consejo de vigilancia y la asamblea, que se ve fortalecida de manera clara en sus facultades y el consejo de vigilancia para evitar imposiciones y malos manejos del comisariado. Para eliminar la burocracia interna de los ejidos, éstos operarán de acuerdo a su reglamento interno. Deja varias opciones de operación: explotación colectiva y la individual, pudiendo cambiarse sin restricción alguna, tomando los ejidatarios las decisiones de organización que quieran. El artículo 23, en sus incisos IX y XII establece vías para la transformación de la propiedad ejidal en propiedad privada. La Procuraduría Agraria realizará un dictamen que determine que ya no existen las condiciones para la permanencia de la propiedad ejidal. Por solicitud de por lo menos 20 ejidatarios, la asamblea podrá ser convocada. Pero qué tan minoría son 20. El artículo 26 establece los porcentajes de ejidatarios para la instalación válida de la asamblea en la que se trate la terminación del régimen ejidal; a la que ya se ha hecho referencia en el presente trabajo varias veces. Para

que se dé la terminación del régimen se requerirá del voto aprobatorio de los terceras partes de los asistentes para que se pueda decidir. El artículo 27 establece que no se adjudicarán en propiedad privada las tierras necesarias para el asentamiento humano y las tierras ubicadas en bosque o selvas; pero en el artículo 64 faculta a la asamblea para que de así decidirlo pueda vender los solares de la zona de urbanización. Se especifica que las tierras de asentamientos humanos son irreductibles pues tienen carácter de inalienables e imprescriptibles. El artículo 34 tiene como fin obstaculizar los cacicazgos ejidales pues prohíbe a los miembros en funciones del comisariado ejidal adquirir tierras u otros derechos ejidales excepto por herencia. Con esta disposición se busca eliminar o combatir el acaparamiento de parcelas que se deriva de abusos de poder. El artículo 41 permite la junta de pobladores con poder propositivo en torno a los asuntos del poblado, intervienen personas que sin ser ejidatarios son vecindados. Se permiten los contratos de aprovechamiento y uso en las tierras de uso común y en las parcelas. Si se realizan con terceros dichos contratos pueden ser a 30 años, con posibilidad de prórroga. El artículo 46 establece que un núcleo de población por resolución de la asamblea o los ejidatarios pueden otorgar en garantía el usufructo de las tierras, convirtiéndose en sujetos de crédito comercial; garantía otorgada en favor de instituciones de crédito o de aquellas personas con las que tengan relaciones de asociación o comerciales. El siguiente artículo limita los derechos parcelarios de un ejidatario. No pueden avalar una extensión mayor al equivalente al 5 por ciento de las tierras ejidales. El artículo 60 permite al ejidatario que ceda sus derechos sobre tierras de uso común, a mantener sus derechos parcelarios y en el 75 permite que la propiedad de las tierras

de uso común sea transferida a una empresa en la cual participan ejidatarios cuyo proyecto de desarrollo y de escritura social serán sometidos a la opinión de la Procuraduría Agraria. El artículo 79 permite a los ejidatarios sin necesidad de autorización de la asamblea realicen contratos de uso o usufructo, o que libremente el ejidatario aporte sus derechos de usufructo a la formación de sociedades tanto mercantiles como civiles. El artículo 80 permite enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población. Al decidir la venta el cónyuge y los hijos del enajenante gozarán de 30 días naturales para ejercer el derecho del tanto. El artículo 83 expresa que si un ejidatario vende su parcela en tanto conserve derechos sobre tierras de uso común seguirá siendo ejidatario. El artículo 86 establece que la primera enajenación a personas ajenas al núcleo de población, de parcelas sobre las que se hubiera adoptado el dominio pleno, será libre de impuestos. Los artículos 90 y 92 establecen los procedimientos para la creación de ejidos pero es previsible que esta tendencia no se dé en la realidad. El artículo 93 establece que los bienes ejidales y comunales son expropiables por causa de utilidad pública pero afortunadamente la indemnización se hará directamente al ejidatario y no a través de la Secretaría. El ejido se podrá transformar en comunidad y viceversa. Se otorga protección a las tierras que corresponden a los grupos indígenas y para ello se creará una ley que de ello se ocupe.

4.3 (1) Sociedades Rurales.

El título cuarto; artículo 108 permite a los ejidos constituir uniones, cuyo objeto sea la coordinación de actividades productivas, asistencia mutua, comercialización u otras. Se autoriza a las uniones de ejidos, ejidos y comunidades el establecimiento de empresas para el aprovechamiento de sus recursos naturales o de cualquier índole. El artículo 121 estipula que las tierras que hubieran sido mejoradas con obras de riego, drenaje, nivelación o cualesquiera otras ejecutadas por sus dueños, continuarán computándose conforme a la clase o coeficiente de agostadero anteriores a la mejora. Las pequeñas propiedades ganaderas seguirán siendo consideradas como tales, aun cuando se dediquen a uso agrícola, siempre que las tierras dedicadas a tal fin hubieran sido mejoradas. Aquí hay una grave contradicción con los límites de la pequeña propiedad pues si las tierras ganaderas se dedican al uso agrícola está traspasando los límites permitidos por la misma ley; en cambio un agricultor no podrá agrandar los límites. La ley habla de fraccionar las tierras excedentes de la pequeña propiedad dando un plazo de un año para la enajenación de esa tierra y de no hacerlo así se llevará a cabo mediante pública almoneda. Este procedimiento sustituye al reparto agrario. Desgraciadamente la normatividad sobre excedentes individuales se aplicará a nivel estatal y no nacional lo que tiene como consecuencia que se liberalice bastante el límite.

El artículo 126 establece que las sociedades mercantiles o civiles no podrán tener en propiedad tierras agrícolas, ganaderas, o forestales en mayor extensión que

la equivalente a 25 veces los límites de la pequeña propiedad individual. Esto abre la posibilidad de que una empresa forestal posea 20 mil hectáreas. Una extensión de ese tamaño es latifundio por lo que no encuentro una congruencia cuando se afirma que esta ley prohíbe los latifundios. Dentro del capital social deberá distinguirse una serie especial de acciones o partes sociales identificadas con la letra T, la que será equivalente al capital aportados en tierras agrícolas, ganaderas o forestales o al destinado a la adquisición de las mismas, de acuerdo con el valor de las tierras al momento de su aportación o adquisición. Asimismo se establece que ningún individuo podrá detentar más acciones o partes sociales de serie T que las que equivalgan a la extensión de la pequeña propiedad. Recordemos aquí que la normatividad sobre excedentes es a nivel estatal. Respecto a la inversión extranjera se estableció que los extranjeros pueden ser propietarios del 49 por ciento de la tierra, pero pueden poseer el 100 por ciento del resto del capital. El sistema de propiedad como se ve es bastante abierto.

Se creó la Procuraduría Agraria como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria. Auxiliará al campesino cuando desee hacer una demanda ante los tribunales agrarios. También para su defensa ante demandas en su contra. Es deseable que opere con la mayor autonomía posible.

Se crea el Registro Agrario Nacional como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, en el que se inscribirán documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal.

El Registro también llevará las inscripciones de todos los terrenos nacionales y los denunciados como baldíos. Será público. La tarea del Registro será ardua pues tendrá que ordenar y delimitar lo que por muchos ha estado lleno de irregularidades e indeterminaciones.

El artículo 159 habla de los terrenos baldíos y establece que son inembargables e imprescriptibles. Se faculta a la Secretaría de la Reforma Agraria para enajenar los terrenos nacionales, siempre y cuando los terrenos no se necesiten para servicios o fines de interés público y se utilización no sea contraria a la aptitud de las tierras.

Como ya se ha mencionado la creación de los Tribunales Agrarios que se sujetarán a la Ley Agraria y a su ley orgánica. Estos tribunales suplirán la deficiencia de las partes en sus planteamientos de derecho cuando se trate de núcleos de población ejidales o comunales, así como ejidatarios y comuneros. Antes la llevaba a cabo la Secretaría de la Reforma Agraria siendo a la vez juez y parte.

CAPITULO V EL FUTURO DEL CAMPESINO

"Los peones, los trabajadores han sido escindidos como la parte no racional, no pensante del trabajo, no se necesita un nivel muy alto de inteligencia -de racionalidad- para el uso del pico y la pala".

José Revueltas

5.1 Introducción

México es un gran ejemplo de intervención del Estado en el sector agrícola. El Estado mexicano ha ejercido un mandato único sobre la propiedad rural desde que entró en vigor la Constitución de 1917.

En este capítulo a partir de los cambios legales introducidos en nuestra Carta Magna y la legislación secundaria correspondiente hablaré de la masa de hombres vinculados al mercado de trabajo rural, que con o sin tierras serán quienes de manera directa padecerán los impactos no sólo económicos sino sociales de las mismas.

El modelo neoliberal impuesto por el actual régimen cierra cada vez más sus pinzas sobre la economía, tanto a los que tienen cierto excedente económico como a los que producen para el autoconsumo. Las políticas económicas recientemente

adoptadas de sus antecesoras son la continuación y la profundización. Son medidas que adquieren una dimensión distinta dado que responden a una nueva lógica del capital internacional y a una dinámica más compleja de los procesos sociales. Con un discurso finamente elaborado y los recursos mínimos liberados para implementarlos, los diseñadores de estas políticas se sienten dueños de la razón y con fuerza suficiente para llevar a cabo, hasta sus últimas consecuencias, la modernización de la economía y la reforma del Estado, aunque esto signifique la pérdida de conquistas sociales y una mayor pauperización de la población. La modernización de la agricultura no únicamente refuerza las políticas antiagrarias, sino que también se traduce en la aceleración de los procesos de apertura y de integración de dicho sector a un determinado bloque económico mundial, para lo que se diseñan una serie de medidas encaminadas a estrangular los procesos de resistencia y sobrevivencia de las sociedades rurales y subvertir su vida cotidiana. Con esto se pretende allanar definitivamente los obstáculos a la inversión privada y generar un modelo de crecimiento económico de acuerdo a las nuevas estrategias de acumulación del capital.

5.2 El Tratado de Libre Comercio y la Agricultura Mexicana

La firma del Tratado del Libre Comercio, adquiere importancia en estos momentos, en la medida en que alentará la adopción de políticas económicas más agresivas en contra de los productores del campo, al grado de advertir la generación

de un proceso de desestructuración aguda de las sociedades rurales y un proceso de reconstitución en condiciones sumamente difíciles. Con el TLC, los productores rurales padecerán, aún más, la reducción de subsidios, el recorte de recursos, el castigo a los precios de sus productos, críticas a la "ineficiencia" del sector social, ejidal y comunal. El TLC es, sin lugar a dudas, un elemento nuevo en la problemática rural que incorpora a las sociedades rurales a una nueva dinámica.

En aras de alcanzar cuanto antes la firma del TLC, el gobierno mexicano ha generado cambios. Existen una serie de factores internos y externos, los cuales empujan a las tres naciones a firmar el Tratado de Libre Comercio, sin que ello implique para México la garantía de un trato equitativo que tome en consideración las asimetrías en el grado de desarrollo y los mayores costos del ajuste por ser la economía menos industrializada. Tampoco hay la garantía de mejorar la protección al medio ambiente, o limitar la difusión interna de la pobreza que ha traído consigo la estrategia neoliberal⁹⁵.

El TLC va más allá de un simple acuerdo de liberalización. Abre oportunidades e implica riesgos para Estados Unidos, Canadá y México. No obstante, las diferencias socio-económicas entre las dos naciones del norte y la nuestra, nos hacen más vulnerables a las prácticas comerciales monopólicas del capital transnacional y a los intereses de su política globalizadora. Nuestro endeudamiento externo, déficit comercial, desarticulación del aparato productivo, dependencia en alimentos, tecnologías y capitales nos colocan en una situación débil en las negociaciones. **ls**

⁹⁵ Oswald, Ursula, op. cit., p.42.

disyuntivas y los retos que se nos plantean son múltiples: producir y especializarse para los mercados externos o satisfacer la demanda nacional, con el riesgo de ser desplazados por la competencia desleal de los países desarrollados. México incrementará sus importaciones de alimentos, de granos básicos y forrajes. La reconversión de sus tierras a cultivos alternativos no siempre será factible. Así, la liberalización del comercio agrícola, junto a la reforma constitucional, podrían provocar mayor expulsión de campesinos del agro, incremento del desempleo y de la economía informal. México busca comprar donde sea más barato, no importa que la mitad de la fuerza de trabajo del campo resulte redundante. Se quiere producir lo que esté mejor pagado, esto es, lo que demandan los mercados foráneos, sin detenerse a considerar el desabasto interno que pudiera resultar, las posibles alzas de los precios mundiales de alimentos, las presiones sobre nuestras divisas, la falta de infraestructura, agroindustrias y la amenaza del "poder alimentario"⁹⁶.

5.3 Incierto futuro para el campesinado

El nuevo marco jurídico agrario modifica cualitativamente las relaciones sociales en todos sus niveles y con ello, la tradicional relación entre los campesinos y el Estado. Asimismo el actual esquema de integración comercial pone en peligro la existencia misma del sector social del campo. A pesar de que los campesinos viven en una situación social desfavorable, sembraron en condiciones desventajosas

⁹⁶ Mestries, Francis y otros, *El Tratado de Libre Comercio y la agricultura mexicana*, en: *Cuadernos Agrarios*, Nueva Epoca, México, 1992, p.7 y ss.

en términos técnicos y financieros maíz. Durante 1989, en aproximadamente 12 millones de hectáreas, cultivaron el 50% de la producción agrícola total. Viven en condiciones deprimentes de vida: el 52% no tienen agua potable, el 31% reside sin electricidad, el 78.3% sin carretera asfaltada y 16.5% ni siquiera cuenta con una brecha de acceso, además de que casi el 40% no tiene disponibilidad de crédito, un 33% no usa insumos químicos, el 66% no emplea semillas mejoradas y sólo el 11% tiene alguna agroindustria⁹⁷.

Con un panorama como el descrito a lo largo del presente trabajo, la pregunta que es preocupante es la de ¿qué sucederá con el sector más débil de nuestro país a raíz de las medidas implícitas y explícitas que las reformas al artículo 27 traerán consigo junto con la firma del Tratado del Libre Comercio? En una sociedad tan compleja como lo es la rural, las soluciones no son unas y únicas y a veces éstas parecen resultar no tan obvias.

El hecho de que el reparto agrario en México sea relativamente reciente, es un elemento relevante en la relación del campesinado con la tierra ya que no pasan todavía veinte años del ascenso de las luchas por la tierra a lo largo y ancho del país y muchos de los beneficiarios del reparto cardenista viven aún. La tierra para los campesinos que lucharon por ella está muy lejos de ser sólo un cheque al portador⁹⁸.

La privatización de los ejidos aún esté en el aire ya que no puede quedar

⁹⁷ Morett Sánchez, Jesús C., *Investigación sobre los ejidos en México*, citado en *Proceso*, no. 711, junio de 1990, p.16 y ss.

⁹⁸ Ramírez Miranda, César, *Liberalización comercial y producción campesina: una lucha por el territorio*, Nueva Epoca, México, 1990, p.31 y ss.

definido sólo por la transformación del marco jurídico en la medida en que involucra amplios contingentes campesinos, a una élite gobernante preocupada por su continuidad y a los empresarios agrícolas de dentro y fuera del país.

Considero que las organizaciones campesinas que han protagonizado durante las últimas décadas la lucha por el rescate de sus recursos y por el control de los procesos productivos, tenderán, hoy más que nunca, a cerrar filas en defensa de sus agremiados y a plantear diversas alternativas de desarrollo, de acuerdo con las particularidades de cada grupo y con las circunstancias específicas de cada región. Ejemplos de este tipo está la propuesta de la UNORCA (Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas), cuya propuesta es en el sentido de que como estrategia económica el gobierno incluya subsidios a los pequeños propietarios como forma de incubar procesos productivos competitivos y sobretodo cumplan con objetivos sociales. La UNORCA propone que dichos subsidios se otorguen por productor y no por producto evitando así que los subsidios caigan en manos de grandes y medianos productores; que se fijen con tasas diferenciales por región y con la precisión que permite el establecimiento de un padrón de productores que indica el tamaño de la parcela y sus condiciones productivas básicas⁹⁹. Este es un ejemplo de que la sociedad rural trata de participar activamente dentro de lo que será una ardua lucha.

Detrás de la disidencia manifiesta, independientemente del número de sus afiliados, están las voces calladas, sin credenciales, de muchos que no están

⁹⁹ Meneses Muñillo, Luis, "En el debate sobre el campo", La Jornada (suplemento la Jornada del campo), martes 29 de septiembre de 1992, p. 2.

enterados del proceso desatado y sobre todo de sus implicaciones, los protagonistas del desempleo rural y de la explotación como jornaleros, los solicitantes de tierra. Los que en las últimas dos décadas conforman un movimiento campesino que peleó por la tierra y cuya derrota queda inscrita en el nuevo pacto que da sustento legal, más no legítimo, a las reformas del 27 Constitucional. Si los perdedores insisten en un pedazo de tierra no es por premodernos o por reaccionarios sino porque es la única forma de autoempleo disponible. Se trata de un problema de empleo y de sobrevivencia. Cuando la creación de empleos no es tan dinámica como lo requiere el crecimiento natural de la población y la expulsión de gente del campo como resultado de la política agrícola, la tierra es la forma de autoproporcionarse un trabajo, una demanda, al fin y al cabo, mucho más fácil para un gobierno de enfrentar que las presiones para la creación de empleo. No es demasiado obvia la bondad de propuestas de inversiones extranjeras que vienen a romper esta estrategia de sobrevivencia, ofreciendo un empleo mucho menor, ocupando las tierras disponibles para producción de básicos y ofreciendo utilidades equivalentes o inferiores a la producción actual. En la transición hacia la modernización del campo, la liberación de la tierra tendría que darse de manera paulatina conforme se creen empleos en el campo o en las ciudades¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Paré, Luisa, "*¿Rezago agrario o rezagados del agro?*", en: *Cuadernos Agrarios*, Nueva Época, México, 1992, p.30 y ss.

5.4 Fases del Mercado de Trabajo Rural

Todo campesino está sujeto al mercado de trabajo; son pocos los que pueden sobrevivir de sus tierras. El minifundio ha poblado los campos y las ciudades, fluyendo un permanente torrente humano hacia los sectores capitalistas. El capitalismo en el tercer mundo, por razones estructurales ha desligado la producción de las cosas de la vida humana en el campo. La transnacionalización de la agricultura ha hecho todavía más grosera esta tendencia, alejando aún más a los hombres de los bienes cuyo destino es el extranjero o las capas altas y medias de las ciudades. Por ejemplo, en las cajas de banano que salen de la costa de Chiapas hacia los Estados Unidos a través de la United Brands dice "prohibida su venta en México"¹⁰¹. El agronegocio ha florecido por su presunto potencial de desarrollo rural y su atención a los gustos homogeneizados e internacionalizados de la creciente población urbana. Los efectos del desarrollo del agronegocio han sido problemáticos para el agricultor y el campesino pues tiende a controlar la naturaleza del mercado y por otro lado la desviación de alimentos frescos del mercado del consumidor al procesamiento industrial. Estos aumentos se traducen en la prohibición efectiva para muchos consumidores tradicionales -los pobres y los campesinos- de la compra del producto moderno procesado¹⁰².

¹⁰¹ Astorga Lira, Enrique, Mercado de trabajo en México, México, Ed. Era, 1985, pp. 77-104.

¹⁰² Sanderson, Steve, La transformación de la agricultura mexicana... Estructura internacional y política del cambio rural, México, Alianza Editorial Mexicana / Consejo nacional para la Cultura y las Artes, 1990, pp 219-267

Las fases del mercado de trabajo rural, situación en la que viven muchos mexicanos son promoción, recolección, transporte, albergue o depósito, clasificación y consumo de la fuerza de trabajo.

5.4 (1) Promoción

Consiste en la difusión formal hacia los campesinos de la demanda de trabajo para ciertos cultivos, dándose a conocer la fecha de las labores y a veces el monto del salario y la previsión social. Se da a través de la comunicación formal a las autoridades locales de los municipios, ejidos o comunidades para que difundan la noticia de los requerimientos de los peones para ciertos cultivos. Para comprometer la fuerza de trabajo lo hacen a través de mecanismos de endeudamiento. Si el nivel de explotaciones mantiene niveles de subsistencia decrece la oferta de fuerza de trabajo; en los contados casos que el nivel de producción de bienes está por encima de las necesidades de subsistencia, aumenta la resistencia de los peones para abandonar sus tierras.

5.4 (2) Recolección de peones

Esta supone la concentración física de los peones en ciertos lugares convencionales. En otras palabras es recoger esa fuerza de trabajo trasladándola de un lugar a otro. La importancia de la recolección radica en que es la puerta de

entrada a un mercado controlado por el capital, donde el peón no tiene ninguna posibilidad, la organización rigurosa, punitiva estructurada hasta que es consumida su fuerza de trabajo. Una vez que es consumida su fuerza de trabajo es devuelto a su región de origen o se le remite a otros mercados. En algodón, café y caña existe un sistema organizado de recolección pero ésta opera de manera diferente dependiendo de la demanda y la oferta de la fuerza de trabajo. Son escogidos por los compradores como una mercancía.

5.4 (3) Transporte

El transporte de peones supone un sistema de caminos y entre más alejados y más abandonados estén los caminos, más caro pagarán los peones en la transportación. Las condiciones de seguridad y confort del transporte son extremadamente peligrosas y deficientes. Cuando por la abundancia de peones en el lugar de origen, la posibilidad de encontrar trabajo decrece y por lo tanto los peones quieren irse en las condiciones que sea; la cantidad de peones y su desesperación contribuyen a que el transporte se torne aún más inseguro.

5.4 (4) Depósitos.

Los albergues o depósitos de peones conforman un sistema de vida social. Hay lugares de almacenamiento de tránsito por los cuales circula una inmensa masa

de peones (son centros de acoplo para distribuir al por mayor fuerza de trabajo a otros lugares de almacenamiento) y otros que operan como terminales (lugares donde termina el largo recorrido que hicieron los peones). En general los depósitos en el país muestran severas deficiencias sociales, pero son las condiciones que el peón tiene para sobrevivir y trabajar. La reproducción de su fuerza de trabajo llega a niveles biológicos extremos, única formas de enviar dinero a sus familias o para reproducir la economía campesina. No hay un peón con tierra que no ahorre para su familia y para la unidad de producción. Un ejemplo de esto es que provenientes de Oaxaca y Guerrero llegan en los meses de noviembre, diciembre y enero para el período de sorteo de tomate u cebolla a Morelos miles de peones. El peón a medida que avanza el día y no ha sido empleado baja su precio frente a la desesperación de no comer ese día.

5.4 (5) Clasificación.

Las diversas labores requieren para su adecuado desempeño de diversos tipos de trabajadores; así para la cosecha de vid se emplea básicamente a mujeres y niños; en el corte de plátano se requiere de hombres adultos y su empaque a niños y mujeres; la guayaba hombres y niños y el limón es trabajo familiar. Se emplea con prioridad al peón de Guatemala pues no protesta y tiene un costo de acarreo más barato.

5.4 (6) Consumo de la fuerza de trabajo

El hombre es visto y utilizado como un insumo más para el crecimiento de la planta. El capital consume millones de jornadas de niños, mujeres y hombres, imponiendo condiciones de existencia dramáticas. El destino de una gran masa de minifundistas y jornaleros sin tierras depende cada vez más de unos pocos dueños de los cultivos. Cada vez el destino de más gente depende de menos productores.

Aquí cabría señalar que las concentraciones de tierra, ahora legales, con los cambios introducidos en las reformas del artículo 27 las tendrán aquellas personas que tengan dinero para comprar tierra y para explotarla. Me pregunto hasta que grado la oferta de jornaleros sin tierra o de ex-minifundistas o ex-ejidatarios pasarán a formar parte del mercado de trabajo rural.

5.5 La Economía Campesina

La característica de estas explotaciones en relación a otras es que fundamentalmente es la que suministra de brazos al capital así como la expulsión de gigantescos flujos de migrantes hacia las ciudades. Dentro de la economía rural podemos distinguir la economía campesina que como ya se ha dicho es la que produce como mercancía a los peones que serán la fuerza de trabajo y tienen característica de infrasubsistencia y la segunda es la economía empresarial que es productora de bienes y atrae a los peones y los consume.

A medida que pasa de unidades productivas mayores a explotaciones más pequeñas, con menores recursos productivos, aumenta la expulsión de fuerza de trabajo; a medida que disminuye el tamaño de la unidad de explotación aumenta el número de hogares donde una mujer, por lo menos, trabaja en forma asalariada. Considero que el hecho de que se pueda vender la tierra va a influir en el sentido de que habrá una creciente cantidad de hombres que no tengan la ayuda de la tierra y que lo único que tendrán será su fuerza de trabajo para insertarse en el patrón arriba descrito. Oaxaca es uno de los estados típicamente productores de peones. No obstante que la tasa de natalidad es bastante alta, la población crece poco pues la gente se ve obligada a abandonar sus comunidades.

5.6 Alternativas de empleo en el campo.

Las empresas trasnacionales y los capitalistas agrícolas que se asocian con los ejidatarios o alquilan grandes extensiones de tierras ejidales, están desarrollando enclaves modernos en el agro altamente tecnificados y rentables, cuyos productos se destinan a la exportación o a un estrecho mercado interno de los altos ingresos; en ellos se privilegia el uso de paquetes tecnológicos extranjeros que desplazan mano de obra. Un país desarrollado soporta este tipo de modelo: una porción minúscula de la población económicamente activa se dedica a cultivar sólo las mejores tierras con alto índice de productividad. Sin embargo, en México la economía urbana e industrial es incapaz de emplear a los trabajadores desempleados

por las modernas explotaciones agroindustriales y los nuevos enclaves, que dependen de cuantiosas inversiones en infraestructura, maquinaria y agroquímica que además crecen lentamente. Esto origina que los habitantes del campo tiendan a sumirse en el estancamiento y la pobreza. Así se genera un enorme desperdicio de los recursos con los que cuenta el país: la fuerza de trabajo y las tierras susceptibles de cultivo, y se desatiende la producción de alimentos para la población nacional.

Anteriormente hice referencia a los jornaleros se incorporan al mercado con su fuerza de trabajo pero considero que los jornaleros o peones cada vez enfrentarán un mayor desempleo e incertidumbre. La modernización en el campo mexicano indiscutiblemente llevará a una mayor productividad y eficiencia pero creo que las reformas lejos de considerar a los campesinos en su entorno y de ser propositivas para aliviar su situación sólo contribuirán a fragmentar la vida de los campesinos en una multitud de actividades temporales y mal pagadas, generando mayor marginación y pobreza, por lo menos en un corto plazo. Dispersará a la familia campesina y a las comunidades dejando a cada individuo más sólo, más indefenso y más vulnerable.

La adopción de políticas favorables a la concentración de la tierra, la intensificación del comercio exterior y las inversiones norteamericanas, unidas a otros factores han provocado resultados adversos en las condiciones de vida de los sectores campesinos más pobres y en las condiciones nutricionales de vastos sectores de la población. El problema nutricional es bastante severo y considero que deberán de implementarse en este sentido estrategias para atemperar este grave problema que aqueja a los mexicanos que pagarán el costo de nuestra inserción en

el contexto internacional.

El número de jornaleros crece y se reduce según las épocas del año y según el proceso global de acumulación en otros sectores. Una parte del año están desempleados o trabajando por comida y en otro momento puede que el salario recibido bordee los mínimos legales (...) la producción social de peones, la configuración actual del mercado de trabajo y la huida desesperada de la gente del campo, como el masivo desplazamiento de jóvenes del campo o hacia los Estados Unidos, constituyen la característica esencial de la vida humana en el campo¹⁰³.

¹⁰³ *Ibidem.*

CONCLUSIONES

1. La Reforma al artículo 27 constitucional tiene como sustrato esencial tres ejes básicos que estructuran la actual posición oficial hacia el campo: a) La incorporación de las tierras ejidales al libre mercado; b) La legalización de la propiedad de grandes extensiones de tierra por el capital privado; c) El fin del reparto agrario.

Las reformas protegen la propiedad privada y satisfacen viejas demandas de los sectores empresariales que clamaban por la seguridad en la tenencia de la tierra ante la constante amenaza de afectación. Las reformas buscan atraer la inversión privada, nacional y extranjera al campo.

2. El campesinado, tanto en el sector tradicional de los cultivos básicos como en el comercial, se encuentra inmerso en una profunda crisis de índole estructural, donde la caída de las ganancias -resultado de bajos precios, altos costos en insumos, retraso tecnológico y falta de apoyo gubernamental- ha llevado de manera paulatina a la destrucción de la economía campesina.

3. Con bajos recursos, precios en picada y ausencia de apoyos reales para la mayoría de los campesinos, es muy difícil que alcancen niveles de productividad que les permitieran competir a un nivel internacional. Las Reformas permitirán la consolidación de un grupo selecto de organizaciones de productores; estrechamente vinculados al capital y al Estado. Lograrán aumentar la productividad y la eficiencia productiva a un costo muy alto: la pérdida de la autonomía productiva y política así

como el deterioro de los ingresos de subsistencia.

4. La posible enajenación de las tierras del sector social puede lanzar al bracerismo a grupos campesinos, de la misma manera que la aplicación de la inversión privada sobre estos bienes puede dar lugar a una mayor concentración del capital en el agro y a una mayor polarización social. Las Reformas al artículo 27 traerán la concentración de tierra, el debilitamiento de ejidos y comunidades, cuyos costos sociales serán muy altos y acentuarán las actuales desigualdades.

5. Al minifundio se le atacó como el responsable de la poca producción, sin enfatizar que es la falta de recursos pecuniarios para sostener una producción sometida a la asfixia por los altos costos y el bajo precio lo que hace a una tierra improductiva. Aún a los mismos campesinos se les ha inculcado una visión profundamente ideologizada que señala a la corrupción, el paternalismo y la ineficacia como los causantes de la crisis. Para que el campo sea atractivo al inversionista se debe acabar con el minifundio y resulta obvio que la reconversión productiva impulsada por el Estado en este sector buscó los argumentos más convincentes para poder modificar el marco normativo.

6. Las reformas, como se señaló en la iniciativa, tenían como objetivos ampliar la libertad y la justicia. Es aventurado hablar de libertad para decidir que hacer con la tierra mientras siga prevaleciendo una situación de profunda desigualdad económica, mientras las ventas se realicen por compulsión o por falta de opciones. Es aventurado hablar de justicia cuando las reformas amparan la concentración de tierras y recordamos que la gran propiedad ha venido acompañada siempre de

Injusticias y de formas de explotación, brutales y despóticas; cuando olvidamos las luchas agraria que lograron conquistas y derechos históricos que con las reformas quedan cancelados.

7. Me parece ilusorio y contradictorio que en los considerandos de la iniciativa de ley se hable de la titulación privada de las parcelas ejidales para su eventual compra y venta, que esto se maneje como una reivindicación libertaria y un certificado de mayoría de edad cuando al mismo tiempo se habla de que el mercado de ejidos se regulará para no caer en concentración de tierra ociosa o con fines especulativos, impedir ventas forzadas por la deuda o por la restricción, de los contratos que de manera manifiesta abusen de la condición de pobreza o ignorancia. Pretender que puede haber un mercado de tierras ejidales saturado de requisitos, supervisiones y controles es una peligrosa ilusión.

8. El campesino ha sido desterrado del modelo de producción capitalista que se pretende impulsar. Las reformas traerán como resultado inevitable el desmantelamiento de la unidad productiva campesina y con ello la desarticulación de la base alimentaria del país. Se elevarán los índices de dependencia para el abastecimiento de granos, colocando decisiones vitales de la política en el terreno más sensible de la seguridad nacional: el hambre.

9. El apoyo limitado que el Estado ha ofrecido a vastos sectores del campesinado y la situación desventajosa en que producen y comercializan sus productos, lleva a los campesinos, a competir en el mercado de recursos muy deteriorados y con escasas posibilidades de capitalización. Las reformas liberan el

mercado ejidal de tierras, concluyen el reparto y legalizan la inversión de sociedades mercantiles en el campo; pretendiendo generar las condiciones de producción a gran escala. La venta de parcelas ejidales a ejidatarios, la transformación de la parcela ejidal a terceros y la asociación de ejidatarios con otros sectores. Estas medidas provocarán que los ejidatarios poseedores de tierras de buen potencial agrícola se vean presionados a vender sus tierras a bajos precios pues el aumento de la oferta de tierras deprimirá la cotización del suelo.

10. El crecimiento cuando lo hay, no trae siempre consigo mejor calidad de vida, ni mayor equilibrio distributivo. No basta acrecentar la producción e ingresos para alcanzar la justicia, cancelar los abusos, humanizar las condiciones de vida de los marginados.

BIBLIOGRAFIA

1. Al Camp, Roderic; "Entrepreneurs and the State in the Twentieth Century", México, 1986. (mimeo)
2. Astorga Lira, Enrique, Mercado de Trabajo en México, 1a. ed., Editorial Era, México, 1985.
3. Barkin, David y Blanca Suárez, El Fin de la Autosuficiencia Alimentaria, CECODES y Nueva Imagen, México, 1982.
4. Basañez Miguel, El Pulso de los Sexenios. 20 Años de Crisis en México, Ed. siglo XXI, México, 1990.
5. Borquez, Djed (seud), Crónica del Constituyente, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, México, 1967.
6. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985.
7. Córdova, Arando, La Ideología de la Revolución Mexicana. La Formación del Nuevo Régimen, 2a. ed., Instituto de Investigaciones Sociales, U.N.A.M., México, 1978.
8. Coasío y Soto, José Luis, Monopolio y Fraccionamiento de la Propiedad Rústica, 1a. ed., PRI/CEN, México, 1987.
9. Fablla, Manuel, Cinco Siglos de Legislación Agraria. 1493-1910, 1a.ed., CEHAM, México, 1981.
10. Florescano, Enrique, El Nuevo Pasado Mexicano, 1a. ed., Cal y Arena, México, 1991.

11. Floris Margadant, Guillermo, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, 7a. ed., ed. Esfinge, México, 1986.
12. González Casanova/Florescano (coordinadores), México, Hoy, 11a. ed., Siglo XXI Editores, México, 1987.
13. González Navarro, M., La Colonización en México, 1877-1910, 1a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
14. González Ramírez, Manuel, Planes y Otros Documentos, 1a. ed., Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, México, 1981.
15. (de) Ibarrola, Antonio, Derecho Agrario, 2a. ed., Ed. Porrúa, México, 1983.
16. Mancisidor, José, Historia de la Revolución Mexicana, Editores Mexicanos Unidos, México, 1976.
17. Manzanilla Schaffer, Victor, Reforma Agraria Mexicana, Universidad de Colima, 1966.
18. Matute, Alvaro, México en el Siglo XIX, 4a. ed., UNAM, México, 1984.
19. Medina Cervantes, José Ramón, Derecho Agrario, 1a. ed., Editorial Harla, México, 1987.
20. Mora, José María Luis, Obras Sueltas, 2a. ed., Ed. Porrúa, México, 1963.
21. Oswald Spring, Ursula, El campesinado ante el Tratado del Libre Comercio, Nueva Epoca, México, 1992.
22. Paz, Octavio, El Laberinto de la Soledad, 1a. ed. en Lecturas Mexicanas, Fondo de Cultura Económica, México, 1959.
23. Peña Roja, Abraham Guadalupe, El Agrarismo en la Constitución de 1917, 1a. ed., CEHAM, México, 1982.

24. Rouaix, Pastor, Estudio Sobre la Cuestión Agraria, Secretaría de Fomento, 1914.
25. Rouaix, Pastor, Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, 1a. ed., PRI, México, 1984.
26. Salcedo Baca, Salomón, Competitividad y ventajas del sector agropecuario mexicano ante el TLC, Nueva Epoca, México, 1992.
27. Sanderson, Steve, La Transformación de la Agricultura Mexicana, 1a. ed., Alianza Editorial Mexicana/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1990.
28. Silva Herzog, Jesús, Breve Historia de la Revolución Mexicana, 2a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
29. Unánue Rivero, Manuel, El Campo Mexicano. Tramas de una Leyenda, 1a. ed., Centro de Investigación y Análisis del Campo, México, 1991.
30. Varios Autores, La Modernización del Campo Mexicano (ponencias expuestas en el Congreso Nacional para la Modernización del Campo), 1a. ed., Editores: CIDAC, Fundación Konrad Adenauer, FMDR, INCA, México, 1991.
31. Varios Autores, Nuevas Leyes Agrarias Mexicanas. Culminación de un Proceso, 1a. ed., Centro de Investigación y Análisis del Campo, México, 1992.
32. Womack, John, Zapata, Ed. Siglo XXI, México, 1969.
33. Zepeda, Jorge, Las Sociedades Rurales Hoy, El Colegio de Michoacán, México, 1988.

LEGISLACION CONSULTADA

- 1. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, Dirección General de Gobierno, Secretaría de Gobernación, México, 1991.**
- 2. Ley Agraria, Ed. por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, México, 1992.**
- 3. Ley Federal de la Reforma Agraria, Ed. Porrúa, México, 1990.**
- 4. Ley General de Sociedades Mercantiles, Ed. Porrúa, México, 1991.**

HEMEROGRAFIA

1. Asociación Nacional de Abogados, "La Postergada Justicia Agraria", Revista Crisol, no. 2, México, primavera 1992.
2. Batra, Armando, "El 27", Debate sobre el ejido, revista: Cuadernos Agrarios, Nueva Epoca, no. 3, México, 1991.
3. Green, H. R., "El comercio agroalimentario mundial y las estrategias de las transnacionales", Revista de Comercio Exterior, vol. 27, no. 12, 1991.
4. Griffith, Kathleen Ann, "An Interview with Dr. Jaime Serra Pucho", The Columbia Journal of World Business, Nueva York, primavera 1992.
5. Meneses Murillo, Luis, "En el debate sobre el campo", La Jornada (suplemento la Jornada del campo), de 1992.
6. Paré, Luisa, "¿Rezago Agrario o Rezagados del agro?", en Cuadernos Agrarios, Nueva Epoca, México, 1992.
7. Ramírez Miranda, César, "Liberalización comercial y producción campesina: una lucha por el territorio", Cuadernos Agrarios, Nueva Epoca, México, 1990.
8. Rello Fernando, "La crisis agroalimentaria" en: Problemas del Desarrollo, vol. 16, no. 61, 1985.
9. Robles, Rosario, "Agricultura y proyecto neoliberal", El Cotidiano, no. 34, México, marzo-abril, 1990.
10. Rubio, Blanca, "La vía campesina de producción y la privatización del ejido", en: Cuadernos Agrarios, Nueva Epoca, México, 1991.
11. Ruiz Daza, Manuel, "La continuidad agraria", periódico El Nacional, febrero de 1992.

12. Tellez K., Luis, "El artículo 27", Revista Examen, México, abril de 1992.

13. Toledo, Víctor, "La ecología y los campesinos", revista Crisol, no. 2, México, primavera de 1992.

14. Toledo, Víctor, "Seis tesis en defensa de ejidos y comunidades", en el suplemento El ejido a Debate, Diario Uno más Uno, noviembre de 1991.

O T R A S

1. Banco de México, Indicadores Económicos, 1988 a 1990.
2. Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1990.
3. Encuesta Nacional Agropecuaria y Ejeal, INEGI, 1988.
4. Iniciativa de las Reformas al artículo 27 constitucional presentada por el Ejecutivo Federal, el 7 de noviembre de 1991 en la Cámara de Diputados.
5. Iniciativa publicada en el diario de los Debates del Congreso Constituyente. Oro., Oro., 1 de diciembre de 1916.
6. Tenorio Adame, Antonio, Riesgos de las reformas al artículo 27 constitucional. audiencia pública en la Cámara de Diputados.