

120

Lej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



LA REFORMA DEL ESTADO EN MEXICO Y EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA (A.P.)
P R E S E N T A N :
VICTOR MANUEL VALLEJO CRUZ
DAVID NAVARRETE ANGELES



CD. UNIVERSITARIA

1994

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

A MIS PADRES:

ING. ENRIQUE VALLEJO VERTLING

SRA. MARIA GUADALUPE CRUZ DE VALLEJO.

Por todo el esfuerzo y apoyo que me
han brindado para lograr mi formación
profesional.

A MIS HERMANOS:

MARIA GUADALUPE

ENRIQUE ALBERTO

MIGUEL ANGEL

CARLOS GABRIEL

JORGE FERNANDO

Por todo el espíritu de hermandad
que ha prevalecido entre nosotros.

"La Reforma del Estado en México y el Artículo 27 Constitucional 1988-1992"

INDICE

	Pag.
INTRODUCCION	i
1. El Estado Neoliberal	9
1.1. Libertad y Propiedad	10
1.2. La democracia de mercado	14
1.3. El Estado mínimo	19
1.4. El monetarismo	26
Notas al Capítulo 1	33
2. La Reforma del Estado en México	38
2.1. Agotamiento del modelo de desarrollo	39
2.2. La nueva política económica	49
2.3. El Estado a debate	57
2.4. Globalización de la economía	64
Notas al Capítulo 2	72
3. El artículo 27 constitucional	81
3.1. Preámbulo al artículo 27 constitucional	82
3.2. Naturaleza del derecho de propiedad	89
3.3. Modalidad y expropiación	94

3.4.	La crisis agrícola en México	102
	Notas al Capítulo 3	112
4.	La reforma del artículo 27 constitucional	116
4.1.	Preámbulo a la reforma del artículo 27 constitucional	118
4.2.	Principios generales de la reforma al artículo 27 constitucional	126
4.2.1.	El nuevo régimen de propiedad	129
4.2.2.	Asociaciones en participación	134
4.2.3.	Nueva participación del Estado en el agro	137
4.2.4.	La crítica al nuevo régimen de propiedad	140
4.3.	Los nuevos organismos públicos en el campo	145
	Notas al Capítulo 4	152
5.	Tratado de Libre Comercio y el campo en México	157
	Notas al Capítulo 5	170
6.	Conclusiones	172
7.	Anexo comparativo entre el anterior artículo 27 constitucional y el nuevo texto	181
8.	Bibliografía	197

Introducción

En años recientes la nueva dinámica global del capitalismo se ha orientado a la globalización de las economías, en la que modifican sus estructuras para participar en un contexto que rebasa la dimensión nacional.

México como país en vías de desarrollo que aspira a convertirse en una nación de primer mundo no debía mantenerse ajeno a tal proceso. Desde el sexenio de Miguel de la Madrid se realizaron ajustes internos que fueron necesarios como precedentes para que la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari instrumentara variantes de mayores dimensiones.

La crisis del Estado interventor era evidente en el concierto mundial. El Estado ya no podía serlo todo, su omnipresencia en la vida nacional había originado serios problemas a los países que lo adoptaban.

Desde esta perspectiva, para México existían razones internacionales para modificar estructuras e instrumentar nuevas políticas. Entre las causas nacionales encontramos el agotamiento de un modelo de desarrollo que ante el acelerado crecimiento demográfico del país resultaba incapaz de satisfacer demandas y necesidades de una cada vez más amplia población.

En el plano internacional, la necesidad de integrarse al mercado mundial exigía también hacerlo en condiciones óptimas, por lo que aplicar reformas resultaba lo más consecuente y necesario.

Mientras tanto, en el mundo la ideología prevaleciente para reformar al Estado ha sido el neoliberalismo. En el caso mexicano desde el proyecto de reforma se estableció, que si bien se olvidaba al Estado interventor no se trataba tampoco de caer en el neoliberalismo posesivo.

Inicialmente el neoliberalismo es promotor del Estado mínimo, mientras que en México se plantea reducir al Estado pero mantenerlo en niveles necesarios. Por otro lado, el mercado como regulador natural de la vida económica de la sociedad según el neoliberalismo, para el gobierno mexicano no necesariamente es el mecanismo adecuado que propicie estabilidad económica pues establece que el mercado libre genera desigualdad social en el plano nacional.

Los diversos sectores intelectuales y políticos del país se expresaron en torno a la reforma del Estado en México; la duda nunca ha sido la necesidad de cambiar sino

hacia donde. Cuando Carlos Salinas de Gortari propuso la reforma, lo hizo con el planteamiento del proyecto modernizador indispensable para corresponder a la interdependencia económica mundial; además mencionó que se haría sin soslayar los momentos históricos de la nación, es decir en última instancia la reforma del Estado se asume como continuación de la Revolución Mexicana.

Por la amplitud de toda vida nacional, el espectro de la reforma del Estado es muy grande pues los aspectos imprescindibles por atender son los relativos al bienestar social. En primer término toda reforma estatal debe orientarse a lograr la efectividad de las decisiones públicas en el uso de los recursos.

Por las características económicas de nuestro país, con un elevado endeudamiento externo y ante la contracción del crédito internacional, el aspecto fundamental para el gobierno lo significó el dar solución al problema de la deuda externa.

El primer paso entonces fue negociar con la banca comercial internacional para poder establecer un nivel de crecimiento que aunque mínimo fuera sostenido. De vital importancia resultó continuar con la política concertadora con los sectores productivos del país para establecer la estabilidad de precios. Aunado a esto, la privatización de

empresas públicas no sólo permitió contar con recursos, sino que además impidió la desviación de los mismos.

La presente investigación se orienta principalmente a lo acontecido en la reforma al artículo 27 constitucional; analizar cuales fueron las causas que hicieron necesaria la modificación a un artículo considerado como uno de los grandes logros del proceso iniciado en 1910.

Se analizan cuales fueron las condiciones políticas, sociales y económicas que confluieron en el Constituyente de 1917 para definir el artículo en tales condiciones, así como establecer en la actualidad la viabilidad del mismo.

En los últimos años la crisis del sector agropecuario es más que evidente. No se olvida que en importantes fases del desarrollo nacional, el agro ha sido el promotor del crecimiento industrial, debido a la transferencia de recursos a la que se le sometió.

La principal consecuencia de esto fue la descapitalización del campo, que profundizó aun más las desigualdades existentes, paralelamente se originaron vicios que al paso de los años se hicieron costumbre como el rentismo, el intermediarismo y la usura, fortalecidos por la

incapacidad oficial para implantar mecanismos de acopio y distribución que permitieran una sana comercialización de la producción.

Para el movimiento revolucionario de 1910 una de sus principales banderas fue la de lograr justicia social para el campesinado mexicano; ochenta y dos años después se percibe que ésta no se ha logrado aún, por lo que readecuar el marco jurídico se hace impostergable.

Los niveles de bienestar de los campesinos continúan siendo mínimos, poseedores de tierras de temporal que son la mayoría de la superficie cultivable en el país, con una cultura de monocultivo en parcelas minifundistas, con tecnología obsoleta y ante la estrechez del crédito obligan a que las cosechas se destinen al autoconsumo.

En el primer capítulo se aborda al Estado neoliberal entendido como el artífice para superar los problemas heredados por el Estado interventor; se explican las principales instrumentaciones que tal corriente aplica para determinar si los cambios que se han llevado al cabo en el país corresponden a tal filosofía política.

En el segundo capítulo se estudia el momento de transición en el que debido a la crisis resultado del

agotamiento del modelo económico seguido a la fecha, se plantea reformar al Estado, y las diversas opiniones que esto generó en el ámbito nacional por parte de los diferentes sectores del país. Así como la nueva política económica aplicada como solución al problema de la deuda externa y de los problemas económicos internos, que además respondiera a una adecuada integración a la economía mundial.

En el tercer capítulo se elabora un panorama sobre la situación nacional de principios de siglo y que como resultado del proceso revolucionario dió forma al Constituyente de 1917, asimismo se caracterizan los principios teórico-jurídicos que fueron desarrollándose por la intensa presencia estatal tanto en el campo como en otros sectores productivos.

En el cuarto capítulo se atiende específicamente a los principales aspectos reformados del artículo 27 y las posibilidades que la nueva normatividad permite a los campesinos para trabajar sus tierras. También se refiere a la función de los nuevos organismos estatales a partir de tal reforma y la redefinición de los ya existentes.

En el quinto capítulo se trata de analizar en que consiste -en términos generales- las negociaciones encaminadas a la firma de un Tratado de Libre Comercio

entre los países que integran Norteamérica. En este tenor se vislumbran algunas de las condicionantes que pueden presentarse para que nuestro país alcance mayores niveles de desarrollo económico y mayor competitividad en el sector rural en específico.

Se incluye también un anexo comparativo entre el anterior artículo 27 y el texto vigente.

Por último se trata de establecer si la política de reparto agrario fue adecuada o no, o si el Estado por carecer de recursos ha abandonado la producción en el campo; se trata en definitiva de asumir las deficiencias que en la actualidad tiene el sector agrícola, fortalecerlo permitiendo al ejidatario, comunero, núcleos agrarios decidir en torno a lo que consideren más convenientes al producir; el cómo, cuando y con quién, es decir, darle la seguridad jurídica de su propiedad para así permitirle asociarse, vender o rentar. Lo importante es elevar la productividad.

Debido al relativamente breve tiempo que ha pasado desde la promulgación de la reforma al artículo 27, la investigación carece de elementos suficientes para concluir sobre los efectos inmediatos que ha tenido tal suceso, independientemente de que se busca analizar sus

posibles repercusiones en el campo de las relaciones de producción agrícolas.

La reforma a la normatividad agraria tiene como objetivos elevar el bienestar del campesino e incrementar la productividad. Deseable es que así ocurra pues si el país llega a formar parte del mercado más grande del orbe, su participación será mejor si la nación cuenta con un sólido sector primario.

Agradecemos de manera especial al Profesor Miguel Angel Márquez Zárate, el valioso apoyo que nos brindó para la realización de la presente investigación que se llevo a cabo bajo su dirección.

I El Estado Neoliberal

Ante el desgaste tanto económico como político, de los modelos de desarrollo aplicados en la mayor parte del mundo, principalmente en aquellos donde la intervención del Estado se mantenía como cuasi imprescindible, surgió la necesidad de dar un viraje ideológico-político en cuanto a la conducción de cada Estado en particular. México no ha escapado a tal fenómeno mundial, en un período histórico en

el que la interacción económica más que excepción se esta convirtiendo en regla.

Aspectos tan relevantes como la competitividad, es decir, la calidad de los productos nacionales para colocarlos en el mercado internacional, y así generar mejores condiciones de vida para sus ciudadanos, obligan a los gobiernos a aplicar reformas en sus estructuras estatales. A tal efecto, la filosofía económico-política que predomina es la del neoliberalismo. De suma importancia resulta entender de la mejor manera posible, las instrumentaciones que tal corriente de pensamiento aplica tanto en el plano internacional como en el nacional.

Actualmente, más gobierno -desde su aspecto cualitativo y cuantitativo- no garantiza una mayor justicia distributiva. En esta medida el Estado se reduce a su mínima expresión en aras de que la sociedad disponga de mayores espacios productivos, en la que su desenvolvimiento se realice de la manera más eficaz posible.

1.1 Libertad y Propiedad

En todas las ideologías la libertad es un concepto que las permea, que existe o que es un objetivo por

alcanzar. A diferencia de las demás, para la corriente neoliberal significa una irrestricta condición del ser humano; mientras que para el empirismo inglés es una atribución innata al hombre, para el racionalismo francés es lo que voluntariamente los hombres acuerdan respetar para establecer el Estado de Derecho.

"Una sociedad que ponga en primer lugar la libertad acabará teniendo, como afortunados subproductos, mayor libertad y mayor igualdad. La mayor igualdad, aunque sea un subproducto de la libertad no es un accidente. Una sociedad libre desata las energías y capacidades de las personas en busca de sus propios objetivos".¹

Ciertamente la premisa fundamental es la libertad del individuo con todos los riesgos que en el uso de ella se corran. Hayek hace mención que la confianza en la libertad radica en que finalmente ésta se empleará en beneficio propio y de la sociedad.²

En este ámbito destaca que lo importante no es precisamente lo que cada quien quisiera hacer, sino utilizar su libertad para favorecer a la comunidad. El interés de la libertad radica en el hecho de desconocer que hará cada quien con ella, pues si las actividades a realizar se

dirigieran entonces los resultados se conocerían de antemano.

En el entendido de que el individuo utiliza su libre albedrío en sus actividades, también debe soportar las consecuencias de sus acciones, alabanzas o críticas; para el pensamiento liberal la libertad y la responsabilidad son inseparables.

Ahora bien, esta apología de la libertad individual no significa que el liberalismo pretenda fraccionar a la sociedad, por el contrario, para esta doctrina la libertad tiene dos expresiones: la libertad económica y la libertad política, la primera requisito esencial de la segunda.

"Al permitir que las personas cooperen entre sí sin la coacción de un centro decisorio, la libertad económica reduce el área sobre la que se ejerce el poder político".³

"El argumento en favor de la libertad no es un argumento contra la organización, uno de los más poderosos medios que la razón humana puede utilizar, sino contra todas las organizaciones exclusivas, privilegiadas y monopolísticas, contra el uso de la coacción para impedir a otros que traten de hacerlo mejor".⁴

Ante la crisis del Estado interventor los neoliberales no pretenden hacerlo todo, pero si bien reconocen la importancia de la participación estatal, para colaborar con el Estado sugieren definir específicamente en que áreas y sólo bajo los resultados de un balance de ventajas y desventajas.

En cuanto a la propiedad John Locke establecía "el medio de apropiación que permite el paso de la propiedad original del mundo a la propiedad privada es el trabajo. El esfuerzo físico que cada hombre realiza para adquirir o transformar un objeto agrega a ese objeto un determinado valor y lo hace poseerlo".⁵

Para el neoliberalismo la propiedad es uno de sus principales elementos de su teoría. La protección jurídica que tiene la propiedad es verdaderamente considerable; se puede afirmar que el objetivo de constituir la sociedad civil fue el de reglamentar los derechos de propiedad, pues ya el empirismo inglés argumentaba el derecho de propiedad del hombre pero ante alguna infracción no había ni ley ni juez que la sancionase.

"La finalidad de todas las asociaciones políticas es la protección de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre y esos derechos son libertad, propiedad, seguridad y resistencia a la opresión".⁶

De la combinación de ambos elementos libertad y propiedad surge la propuesta neoliberal para afrontar los problemas políticos y económicos heredados por el Estado interventor. Primeramente el individuo debe tener la plena libertad para decidir a que ocupación dedicarse, a quien contratar o que bien adquirir o rentar siempre que cuente con el acuerdo voluntario de las partes involucradas.

Una vez empleado en alguna actividad puede mejorar su ingreso per cápita como resultado de un incremento en la productividad. Al tener libertad tanto en su persona como en el destino de su propiedad puede favorecer tanto la inversión de capital como la introducción de nuevas tecnologías.

Se pretende asimismo generar fuentes de empleo productivos que se vean reflejados en los niveles de bienestar de los trabajadores, esto en clara alusión a la teoría keynesiana del empleo.

Se propone también las bondades del mercado libre y de la competencia que *"debe ser entendida en el más amplio sentido e incluye tanto la que existe entre grupos organizados y desorganizados como la que se da entre individuos... (pero)... pensar en dicha competencia en contraste con cooperación u organización será equivocar su naturaleza".*⁷

Desde principios de siglo debido a los diferentes movimientos sociales el mundo se hizo bipolar y la propuesta de los liberales ha sido enaltecer los principios de libertad e igualdad, al afirmar que "la civilización occidental está basada en el principio de la libertad. Todos sus logros son el resultado de la acción de hombres libres. Únicamente dentro de una sociedad libre tiene significado la distinción entre lo que está bien y debe hacerse y lo que está mal y debe evitarse".⁸

1.2. La democracia de mercado

La intervención estatal en la economía propia de las políticas del Estado del Bienestar, enfrentó a la doctrina liberal que impulsa el *laissez faire - laissez passer*. Su mayor esplendor se logró en la denominada crisis del 29 a través de la aplicación de la política económica impulsada por John Maynard Keynes.

En buena medida, la política keynesiana sugirió la promoción de inversiones públicas, destinadas básicamente para la infraestructura sobre todo en el área de carreteras, producción de energía, educación y asistencia social, empresas que por los montos de inversión no son redituables al capital y empresas mixtas como el medio eficaz para la generación de empleos que permitieran incrementar la demanda efectiva, de tal forma que "si no

*existe una efectiva capacidad de demanda no hay ventas; sin ventas no hay producción; sin producción no puede haber empleos y sin empleos la capacidad de compra se ve reducida"*⁹

La política económica instrumentada por J.M.Keynes básicamente proponía al Estado como el agente económico capaz de estimular la política de pleno empleo como medida para lograr la reactivación de las economías nacionales.

Sin embargo, es preciso señalar, que dicha política consideraba algunas limitantes a dicha intervención; por una parte, era necesaria para apuntalar el período de recuperación y, por la otra, una vez alcanzado éste objetivo era adecuado recurrir a la activa participación de la iniciativa privada capaz de generar niveles de crecimiento satisfactorios.

En este sentido, las políticas públicas de los estados correspondieron a una escasa presencia en el ámbito económico de los sectores empresariales privados, ello condujo a que una política económica de una específica crisis se asumiera como indispensable para el desarrollo del Estado Benefactor.

En la medida en que mayor intervención correspondía a una mayor justicia distributiva, el Estado

promovía para sí una mayor legitimación.No obstante al transcurrir un amplio período de tiempo esta política económica dió señales de agotamiento.

En la década de los ochenta,la intervención del Estado en la economía sufrió un desgaste por lo que la doctrina económica liberal la consideró como responsable de los elevados déficit públicos así como el desmesurado gasto del gobierno.

La doctrina liberal afirma que la presencia ininterrumpida del Estado en la economía,propició sistemas de seguridad y asistencia públicos que a la vez que fomentaban la pereza,propiciaban la ausencia de iniciativa individual.¹⁰

La sobrecarga de demandas sociales hacían cada vez más difícil al Estado Benefactor la canalización positiva de las mismas.La falta de recursos a su vez,ocasionaban contracciones del gasto público.Así su sostenimiento eficaz cada vez era más cuestionado.

La contracción de la intervención estatal,significa que las relaciones de mercado se despolitizan en favor de las fuerzas de mercado así como de la mano invisible,de tal forma que el dilema se precisa en la fórmula siguiente:más Estado o más sociedad;más gobierno

o más participación ciudadana en la participación política; planificación estatal o democracia de mercado.

Los neoliberales sostienen como opción única la conservación del mercado, ya que es el mecanismo que permite a los individuos la libertad de elegir.¹¹

La democracia de mercado garantiza a los factores económicos reglas claras en su participación en la vida económica, que les permiten un mejor desenvolvimiento de la iniciativa privada por encima de los mecanismos estatales de asignación de los recursos económicos.¹²

De esta manera, la democracia de mercado se constituye como el mecanismo a través del cual, la distribución de bienes y servicios son canalizados de manera eficiente. Es así que sindicalismo y participación del Estado son elementos que obstaculizan el libre juego del mercado. Burocracia y demandas sociales son para la doctrina liberal elementos que sacrifican el esfuerzo productivo de la sociedad y del individuo en particular.

Por ello se ha considerado que "el capitalismo conduce por si mismo a la democracia y la participación del Estado en la economía al totalitarismo".¹³ Para la doctrina liberal la libertad económica es presupuesto ineludible de la libertad política, de tal forma que la democracia de

mercado es capaz de producir las condiciones políticas de competencia y pluralidad de opciones encaminadas al fortalecimiento como factor de generación de la riqueza.

El Estado es considerado como el garante de la formas de desenvolvimiento privado, es decir, es un Estado imposibilitado de actuar activamente en la economía pero su presencia es necesaria para la conservación del modelo capitalista de desarrollo.

Es decir, el Estado se afirma bajo dos premisas: la defensa de la democracia de mercado y de la libertad de la iniciativa económica.

Para los neoliberales la fortaleza de los individuos en la esfera económica, elimina al Estado como agente de coerción social y se consolida como la autoridad en materia económica. Es de ésta manera que se les considera de acuerdo con el manifiesto monetarista que a cada uno según lo que él y los instrumentos que él posea.¹⁴

Para la democracia de mercado la libre participación de los individuos en la actividad económica es capaz de producir las condiciones políticas para la mejor asignación de los recursos que generen mejores condiciones de calidad en los niveles de bienestar.¹⁵ Al mercado se le considera como un medio eficaz de evitar

despilfarros de los recursos públicos; evita gastos en seguridad social elevados, altos impuestos y la excesiva reglamentación para que se propicie una mayor actividad económica que fomente el empleo.

Por otra parte, se impide que los gobiernos incurran de nueva cuenta en altos niveles de gasto público, puesto que la participación del Estado dificulta el libre accionar de los individuos y, por otro lado, que se constituyan amplios grupos de la población como demandantes de mayores servicios públicos. La democracia de mercado eleva a nivel de paradigma el éxito personal de los ciudadanos.

Para la democracia de mercado, la creatividad individual es recompensada por la asignación de los recursos y de los satisfactores, en favor de quienes son los agentes promotores del crecimiento.

Para la democracia de mercado la mejor defensa de los intereses privados es la propagación de la propiedad privada a todos los grupos sociales.

Para finalizar, *"la sociedad civil debe asumir la responsabilidad primordial en la creación de la riqueza y velar por que ella pueda cumplir ésta función sin ataduras dentro de normas estables y promotoras"*.¹⁶

1.3 El Estado mínimo

Al finalizar la década de los setenta, el modelo de desarrollo económico instrumentado por el Estado del Bienestar presentó señales de agotamiento, reflejado en problemas fiscales, de gasto público y de deuda.

El Estado se vió imposibilitado de intervenir directamente en la organización de la producción toda vez que los medios de producción en su mayoría son privados. A su vez, el Estado es incapaz de realizar su propia reforma que le permita mejorar su funcionamiento; en esta medida, los ingresos son cada vez menores ante un ente estatal que absorbe cada vez más las funciones propias del campo económico de los particulares. Su elevado sostenimiento se tradujo finalmente en su mayor obstáculo.

"Esta pérdida de eficiencia y legitimidad dió como consecuencia que se produjeran niveles elevados de inflación y de ingobernabilidad, producto ciertamente de la sobrecarga de demandas económicas y particulares".¹⁷

De esta manera, el Estado del Bienestar fue sometido a críticas por parte de la doctrinas liberal y marxista. Para los liberales "no sólo socava la calidad de la conducta liberal induciendo a los trabajadores a ser menos eficientes... menos propensos a esforzarse... recorta

la mano de obra disponible...servicios del sector público,carreras burocráticas...educación y formación profesional...(sino que además)...despojan al mercado de mano de obra productiva".¹⁸

Para la doctrina marxista,"no elimina las causas de contingencia y necesidades individuales...sino que compensa...las consecuencias de tales eventos...el tipo de intervención más típica del Estado de Bienestar sucede siempre demasiado tarde y de ahí que sus medidas ex post facto sean más caras y menos eficientes de lo que podrían ser en caso de producirse un tipo más causal de intervención".¹⁹

Ambas doctrinas,como se observa lo cuestionan ampliamente.Para los liberales el Estado Benefactor minimiza sensiblemente el ámbito de acción de los particulares,reduciéndolo a un elemento supletorio del accionar estatal;mientras que para los marxistas,el Estado no avanza al no eliminar la actividad individual;por lo contrario,se asume como regulador o atenuante de la crisis del capitalismo.

"El ascenso del Estado del Bienestar ha sido paralelo a variables como crecimiento económico,masiva participación política democrática,centralización

burocrática y el auge de tendencias colectivistas en las ideologías dominantes y en la opinión pública".²⁰

Asimismo, el Estado incursionó no sólo en actividades de servicio como es la prestación de asistencia pública, sino que además, participó activamente en la esfera productiva, incluso al grado de nacionalizar ramas económicas. Todo ello propició el incremento desmedido del aparato administrativo que provocó elevados gastos corrientes.²¹

Surgido precisamente como respuesta a la crisis del Estado de la Providencia, el Estado neoliberal se constituyó en la alternativa a dicho modelo de desarrollo.

Enfocó sus críticas principalmente al tamaño del Estado y la participación de éste en actividades productivas propiamente de la esfera individual. Para los liberales la respuesta consiste en el regreso al Estado mínimo, que de acuerdo a Norberto Bobbio surgió a partir de "la asociación de propietarios en la que el Estado tiene la función de proteger la propiedad y garantizar el libre intercambio de mercancías".²²

Para los neoliberales la definición de los derechos de propiedad, su protección y fomento, es el medio indispensable para alcanzar la estabilidad del sistema

capitalista, la generación de riqueza y la distribución justa del ingreso. Para ello el Estado debe capitular en su afán protagónico en materia económica en favor del individuo.

Así el Estado es visto como impulsor de las relaciones de mercado, en el que el principal actor lo constituye el individuo. El Estado permanece limitado para participar en la esfera económica; sus funciones se limitan principalmente como señala Friedman "a la de proteger nuestra libertad... hacer cumplir los contratos privados y fomentar los mercados competitivos"²³

La doctrina liberal promueve la defensa del individuo ante los abusos y arbitrariedades del poder político. Para ello, el Estado de Derecho determina los instrumentos de defensa del individuo así como las reglas e instituciones destinadas a preservar la supremacía individual, no sólo ante el Estado sino ante cualquier corporación.

Es un Estado donde la ley lo reduce a actividades claras y específicas; donde lo que está prohibido para el estado, está permitido para los particulares. Donde los particulares se constituyen en la piedra angular del desarrollo económico en aras de maximizar las ganancias.

En la práctica, el desarrollo económico corresponde únicamente a la esfera individual y por ello la caracterización primordial del Estado consiste en una noción negativa respecto de la intervención económica. El individuo es el principal elemento de creatividad, innovación y espíritu empresarial capaz de proveer al conjunto de la sociedad de mejores niveles de producción y de mayor bienestar social.

Es un Estado en defensa de la integridad territorial así como garante del modelo de acumulación. Para la doctrina el Estado ya no arbitra las relaciones entre las clases; el mercado es el mecanismo idóneo para las relaciones que se establecen entre los individuos.

En esta medida el Estado, no deja de ser indispensable para el modelo capitalista de desarrollo. Se le considera un mal necesario, al que sin embargo, se debe preservar aunque tiene que limitársele en sus funciones.²⁴

Para la tradición liberal por la eficiencia en el desempeño de sus funciones, el Estado mínimo se contrapone al Estado máximo, entendido éste como aquel cuya intervención en la esfera económica es primordial y supletoria de la privada. El Estado mínimo provee las condiciones para una mayor eficiencia y eficacia a través

de un sistema competitivo, de tal forma que "siempre que existan suficientes productores para elegir, los sistemas de mercado, de contrato y bonos son los más aptos para fomentar la competitividad y lograr así la eficiencia económica"²⁵

Por el contrario, el Estado máximo se manifiesta permanentemente por encima del conglomerado social en el que a la iniciativa privada se le considera como complementaria de la pública, y es en esa medida que las políticas públicas se formulan desde el aparato burocrático empresarial del Estado, ello es posible en ausencia de discusión pública por parte de los ciudadanos.

El Estado sustituye la obtención de ganancias por la socialización de las pérdidas; el entusiasmo y la creatividad privada se suprimen en favor de las burocracias que finalmente dirigen la actividad económica. Por esto, de acuerdo a la doctrina liberal, al Estado mínimo se le contraponen el Estado paternalista.

En su afán de participar en la mayor parte de la esfera económica, el funcionamiento del Estado máximo es severamente cuestionado por el mecanismo clásico liberal que promueve la eficiencia y la competitividad: el mercado libre.

La excesiva reglamentación de la actividad económica provoca no sólo que la dinámica empresarial se obstruya y se entorpezca sino que se traduzca en bajos niveles de eficiencia, resultado de la carencia de innovaciones tecnológicas en virtud de que la responsabilidad de producir los bienes y servicios que demanda la sociedad, dependen en gran medida del Estado.

Finalmente como señala Michel Crozier, es necesario para que exista un Estado moderno en una sociedad moderna, que éste *"sepa lo que no sabe, que conozca sus límites, que antes que nada sea un Estado al servicio de la sociedad y no un Estado que le de órdenes"*.²⁶

1.4 El monetarismo

Sin duda alguna la corriente económica denominada monetarismo encabezada por Milton Friedman, es en la actualidad la de mayor aplicación en buena parte del mundo. A raíz de los ascensos al poder de Margaret Thatcher en Inglaterra y de Ronald Reagan en los Estados Unidos de América, el monetarismo y sus seguidores alcanzaron la cima.

Esta política económica surge como respuesta en los países que fincaron en la intervención del Estado, la alternativa para solucionar los frecuentes y cíclicos

desequilibrios económicos que se presentan en el régimen capitalista.

Lo mismo en países desarrollados con amplia participación democrática, así como en países en vías de desarrollo, lo mismo con sistemas democráticos o autoritarios.

El monetarismo se encamina básicamente a dos aspectos de singular importancia, por un lado, el desmantelamiento del Estado Benefactor y, por otro, la superación del fenómeno estancamiento e inflación económicos, mejor conocido como estanflación.

El monetarismo se asume como el principal promotor de la menor intervención del Estado en la economía y sobre todo como defensor a ultranza de la corriente neoliberal.

Hoy en día, neoliberalismo y monetarismo van ligados estrechamente, ambos consideran como principal obstáculo del crecimiento económico al Estado. De tal forma, que ambas son consideradas como fundamentales para la reactivación económica que es el resultado de la crisis del modelo de desarrollo basado en la intervención del Estado en la economía, y que en los países en vías de desarrollo se le ha denominado como **economía mixta**.

Para el credo monetarista "la inflación siempre y en cualquier lugar será producto de un fenómeno monetario".²⁷ En respuesta a lo anterior, el monetarismo corrige esta desviación al aplicar principalmente restricciones en la política monetaria.

Asimismo el monetarismo promueve entre otras políticas públicas las siguientes:

"a) *La reducción del gasto público, corriente y de inversión*

b) *La reducción de los gastos sociales y de asistencia.*

c) *Topes salariales.*

d) *Privatización de empresas públicas, así como la eliminación de controles y regulaciones al mercado".²⁸*

Como se puede observar, cada una de estas medidas económicas van específicamente dirigidas a evitar que la asignación de los recursos generados por la sociedad, se transfieran a los sectores más desfavorecidos por ella. En virtud de que, como se ha señalado, el neoliberalismo crea las condiciones para una mayor participación de la iniciativa privada en la producción de la riqueza.

Así pues, los recursos se destinan a fomentar la actividad empresarial como motor del crecimiento económico.

Para los monetaristas la reducción del gasto público significa mayores recursos para la inversión de los particulares y, por ende, una menor participación del Estado en la economía; el Estado ocurrirá a la actividad económica en aquellas áreas donde por el bajo nivel de la tasa de ganancia y por el alto costo de las inversiones, la iniciativa privada no participa. A esto se le ha denominado la participación subsidiaria del Estado en la economía.

Por otra parte, las restricciones en el gasto público permiten que la transferencia de subsidios se reduzcan a niveles mínimos, a la vez que se evita que el gobierno emita circulante que alimente los índices inflacionarios.²⁹

También, se establece una política de contención salarial que reduce la inflación, con la consecuente pérdida del poder adquisitivo salarial. Impulsa políticas que promueven la celebración de acuerdos de productividad para producir más y mejor con menos.

A su vez, la política monetaria promueve la liberación de los precios como mecanismo que permita a los agentes productivos, invertir en áreas con elevados márgenes de ganancia. En este sentido se manifiesta la operación

clásica que representa la ley de la oferta y la demanda, a la cual los monetaristas la consideran como el incentivo óptimo para la innovación y para alcanzar altos niveles de calidad en los productos.

Para la doctrina monetarista, los altos impuestos inhiben la inversión privada. Los sistemas impositivos progresivos son eliminados en aras de una mayor inversión de los particulares, ya que de lo contrario los ingresos del gobierno tienden a venir de fondos que de otra manera serían invertidos.³⁰

Para el Estado del Bienestar, la actividad empresarial que desarrolla, le permite regular o controlar ramas de la actividad económica que, de otra manera, serían explotados por los particulares.

En este sentido, las empresas públicas se convierten en el mecanismo a través del cual, el Estado de la Providencia interviene en la actividad productiva. Esta actividad responde a por lo menos tres circunstancias.

a) *Las inversiones involucradas son enormes para llevar a cabo proyectos tales como el acero o de ingeniería pesada.*

b) *Los proyectos tienen largos periodos de gestación.*

c) *Se sabe que el rédito sobre la inversión es bajo.*"³¹

Si bien es cierto, para el Estado de la Providencia, las empresas públicas resuelven las expectativas de la población en torno a servicios públicos y desarrollo de políticas sociales de largo alcance, su presencia en la actividad económica se traduce en una distorsión de los precios con cargo a la mayoría de la población, a través del erario público.

Es decir, las empresas públicas incurren en déficit financiero, toda vez que es el "resultado de la política de precios y tarifas del sector público, que ha llevado a no autorizar aumentos de acuerdo a los costos de producción de éstos".³²

Por ello los monetaristas consideran a la privatización como una medida encaminada a:

a) reducir el tamaño del sector público que permite ahorros en el gasto corriente.

b) devolver a los agentes privados actividades económicas que de ninguna manera deben ser desarrolladas por el Estado.

c) evitar transferencias de recursos públicos, en la modalidad de subsidios, para el funcionamiento de las empresas públicas.

d) eliminar empresas que no tienen ganancias y que agotan los recursos publicos.

El monetarismo considera que a menor regulación en la economía por parte del Estado, habrá menores trabas para la inversión del sector privado. *"El Estado se minimiza toda vez que es considerado la causa de todos los males; la estanflación y el estancamiento de la productividad son el resultado de la oferta monetaria, de impuestos y de regulaciones del mercado."*³³

Para ésta corriente, el fomento a la actividad privada requiere de menores recursos para los programas asistenciales, a los que considera una desviación de los mismos que de otra manera podrían ser empleados en actividades productivas que estimulen en los trabajadores su ánimo de cooperación y espíritu de innovación.

Así el Estado establece las sanciones a los infractores de las reglas del juego económico al arbitrar los conflictos que surgan cuando así lo exiga.

En suma, *"se infiere que los problemas de la sociedad no provienen de un exceso de capitalismo, sino por el contrario, de una insuficiencia de propiedad privada y del exceso del intervencionismo del Estado que ha degenerado en Leviatán"*.³⁴

Notas al Capítulo I

1. Friedman, Milton y Rose. Libertad de elegir. México, Grijalbo, 1980. p. 209

2. "La libertad concedida tan solo cuando se sabe de antemano que sus efectos serán beneficiosos no es libertad. Si supieramos cuando debería utilizarse la libertad, desaparecerían grandemente las razones a favor de la misma... la libertad necesariamente significa que se harán muchas cosas que no nos gustan". Hayek, F.A. Los fundamentos de la libertad. Valencia, Domento de la Cultura, 1961. p. 93.

3. Friedman, op. cit. p. 17

4. Hayek, op. cit. p. 102.

5. Locke, John. Ensayo sobre el gobierno civil. Madrid, Aguilar, 1980. p. 24

6. Punto 2 de declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano apud. Paine, Thomas. Los derechos del hombre. México, FCE, 1986. 102 p.

7. Hayek, op. cit. p. 102.

8. Mirón, Rosa y Germán Pérez. "Keynes: racionalidad y crisis en el Estado Contemporáneo". Estudios Políticos. (México, D.F.), 5: 1986, Núm. 364, p. 39.

10. Según Hayek, "la eliminación del mercado como organismo rector de las decisiones y opciones de los individuos, generó procesos nocivos... un sistema público de asistencia que, al decir suyo, fomentaba la pereza, la falta de ahorro y previsión individual y la desaparición de la iniciativa e interés privado". Perrotini y Vega. "El Estado Providencia y la crítica neoliberal". Estudios Políticos (México, D.F.), 4: Núm. 2-3, p. 10.

11. "Así Friedman puede argumentar que dicho cambio ideológico hacia la libertad (de mercado) identifica los peligros de una sociedad demasiado gobernada y que en la disyuntiva social; más Estado o más mercado el sentido de conservación debe orientar la -libertad de elegir- (Free to choose) hacia la segunda opción. Perrotini y Vega, op. cit. p. 10.

12. Según Hayek las normas mínimas del mercado son: "1. El respeto a la propiedad individual; 2. La honestidad en las transacciones; 3. Fidelidad en las obligaciones contraídas; 4. El respeto al ahorro." apud. Auping Birch, Juan. Entre Socialismo y Neoliberalismo. México, IPE, 1992. p. 34

13. Villarreal, René. La contrarrevolución monetarista. Méxi-

co,Oceáno,1984.p.465

14."El principio ético que directamente justificaría la distribución de la renta es el siguiente:a cada uno según lo que él y los instrumentos que él posea producen"
Friedman ap ud.Villarreal,op.cit.p.465

15.Los liberales caracterizan a la democracia de mercado de la siguiente manera:"1.Propiedad privada de los medios de producción 2.Libre acceso de los oferantes y demandantes al sistema 3.Libre fijación de precios y volúmenes dentro de los límites impuestos por las leyes de la demanda y oferta en los tres mercados de bienes,de dinero y de trabajo,que integralmente constituyen -EL MERCADO- 4.Libre acceso a la información contenida en los precios y anuncios,escolaridad suficiente para entenderla 5.Planeación económica individual 6.Sistema de propiedad rural y competencia entre productores,consumidores y trabajadores"
Auping Birch,Juan,op.cit.p.83

16.Vargas Llosa,Mario."Entre la libertad y el miedo".Vuelta.(México,D.F.),XIII:1989,Núm.147,p.16.

17.Ofte,Claus.Contradicciones en el Estado del Bienestar.Madrid,Alianza Universidad,1990.pp.202-203.

18. Ibid. pp. 140-141

19. Ibid. p. 144

20. Ibid. p. 185.

21. Mirón, Rosa, op. cit. p. 39

22. Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia. México, FCE, -

1989. p. 27

23. Villarreal, op. cit. p. 468

24. "A diferencia de los anarquistas, para los cuales el Estado es un mal absoluto y por consiguiente debe ser eliminado, para los liberales el Estado es tan bien un mal pero necesario, y por tanto debe ser conservado dentro de límites restringidos lo más posible". Bobbio, Norberto. Liberalismo y democracia. p. 100

25. Savas, E. S. La clave para un gobierno mejor. México, Guerni-
ca, 1989. p. 148

26. Crozier, Michel. Estado modesto, Estado moderno. México, FCE-
1989, p. 148.

27. Villarreal, René, op.cit. p.15

28. Márquez Zárate, Miguel. La crisis del Estado Social de Derecho y el Neoliberalismo, México, tesis de licenciatura, 1988. p.129

29. Ibid. p.123

30. Villarreal, René, op.cit. pp.112-113

31. Márquez Zárate, op.cit. p.84

32. Ibid. p.90

33. Villarreal, René, op.cit. p.41

34. Ibid, p.471

2. La reforma del Estado en México.

Como se señaló en el anterior capítulo, las soluciones técnico-instrumentales que se han aplicado a la crisis del país son variadas; si bien algunas son innovadoras no por ello otras han dejado de ser polémicas.

Indudablemente el modelo de desarrollo no correspondía ya a la realidad nacional e internacional, pero para modificarlo, había primero que identificar las fallas sustanciales que presentaba.

Sólo con base en ello se podría diseñar una nueva política económica, que atendiera el reclamo ciudadano de bienestar social y, que asimismo, correspondiera a las necesidades de formar parte del ya impostergable proceso de globalización.

De manera general, se pretende hacer un reconocimiento de las principales causas que dieron inicio al proyecto salinista de reforma del Estado, y como los cambios instrumentados se compaginan también con una perspectiva internacional.

Desde luego, la reforma del Estado ha promovido un vigoroso debate en torno a las modalidades de la misma. El Estado se reforma para desplegar con mayor eficacia las acciones destinadas a impartir justicia social.

A la vez, se reforma con la finalidad de asumir un carácter regulatorio en lugar del de interventor. No menos polémica ha sido la política económica; ella redimensiona al Estado, lo reduce, le confía nuevos instrumentos para el logro de sus objetivos.

Sobre todo, se debate dentro de un mundo al que se le quiere caracterizar por el triunfo de una ideología y por el fin de la historia.

2.1 Agotamiento del modelo de desarrollo.

A principios de la década de los cuarenta, México inició un fuerte proceso de industrialización basado principalmente en la expansión del mercado interno, prácticas proteccionistas en materia comercial y una activa presencia del Estado en la economía.

Estas medidas, se encaminaron a la conformación de un patrón de acumulación de capital al que se le ha denominado el "modelo de industrialización por sustitución de importaciones".

Se puede afirmar, que este modelo permaneció por un largo período de tiempo, y que en sus distintos matices que fue adquiriendo, finalmente en la década de los ochenta llegó a su fin.

También, es preciso señalar que esta política económica de franca influencia keynesiana promovió en buena medida un grado de industrialización importante pero no menos costosa para la riqueza de la nación.

Sus sucesivas etapas fueron configurando al Estado no sólo como el principal promotor de la economía, sino también como factor indispensable para la generación de la riqueza y de la distribución de la misma.

El modelo de desarrollo instrumentado tuvo como particularidad "su aspecto excluyente y su sesgo anti-exportador...plagado de ineficiencias, retrasos tecnológicos e insuficientes eg labonamientos...(que engendró) un déficit creciente a nivel de cuenta corriente en la balanza de pagos" (1)

Por otra parte, dicho modelo se caracterizó por la expansión del gasto público, corriente y de inversión, como impulsor de la reactivación económica y de la promoción de una política de pleno empleo. De esta forma, la participación del Estado se dirigió a proteger la industria nacional, cerrando prácticamente el mercado interno a la competencia del exterior. (2)

En este sentido, este modelo se puede considerar como "proteccionista de crecimiento hacia adentro...(y) del Estado interventor subsidiador" (3)

"La industria nunca tuvo la capacidad de exportar, ya que los incentivos a la productividad se eliminaron, se subsidió la ineficiencia y la producción fue de baja calidad en términos internacionales... fue un crecimiento inducido por el incremento en la cantidad de recursos empleados más que por los aumentos de productividad dentro de las empresas"⁽⁴⁾

Así el modelo promovió un sector industrial encauzado a la producción interna de satisfactores; recurrió de manera sistemática a un proceso de proteccionismo, que básicamente hizo necesaria la promoción de barreras comerciales y arancelarias, de tal forma que, sin la competitividad entre el empresariado nacional se constituyeron monopolios, tanto estatales como privados, ofreciendo sus productos a muy alto costo y baja calidad, resultado del mercado cautivo de consumidores del que disponían.

La sustitución de importaciones nunca pasó de bienes intermedios por lo que a la postre le fue imposible sustituir bienes de capital finales. "Sólo surgieron empresas que utilizaban tecnología intensiva en capital dedicadas a la producción de ciertos bienes de consumo final para el mercado doméstico, sin que se avanzara en la sustitución de los otros tipos de bienes importados"⁽⁵⁾

Cabe destacar que la sustitución de importaciones fue paulatinamente sufriendo de obstrucciones en su desenvolvimiento. Principalmente por privilegiar la canalización de los recursos

hacia la industria en detrimento de la agricultura, a la que se le consideraba como generadora de divisas para la adquisición de los insumos que la primera requería. El ahorro interno fue incapaz de sufragar las necesidades de una industria aislada y protegida por lo que cada vez el gobierno recurrió a empréstitos foráneos; las medidas punitivas dieron como resultado que, "dentro de la propia actividad industrial se crearon condiciones desiguales entre los diversos sectores, a través de subsidios, del precio de servicios básicos, de permisos previos para la importación de aranceles".⁽⁶⁾

Para finales del sexenio echeverrista la crisis del modelo era por demás evidente. "El centro del problema radica en un problema de planeación centralizado y concentrado por el que, de sus líneas generales, se desprenden acuerdos que se convierten en apoyos y concesiones, según negociaciones muy sesgadas por el interés de empresarios y funcionarios. Por otra parte, creció desmesuradamente un sistema de controles y restricciones, regulaciones y permisos que tienden a inhibir la iniciativa del productor o que lo obligan a buscar caminos oblicuos para salvar la espesa maraña de reglamentos".⁽⁷⁾

Al inicio del régimen de López Portillo, el gobierno promovió la explotación de los hidrocarburos. De tal forma, que de nueva manera, el modelo interventor de la economía, contaba con recursos importantes para financiar su desarrollo.

A su vez, "la banca privada internacional inició su actividad de expansión de préstamos a la periferia en condiciones de gran liquidez provocada por las políticas monetarias y fiscales expansivas de muchos gobiernos de la OCDE y por los cuantiosos excedentes financieros que ella recibió de algunos países de la OPEP". (8)

Esta coincidencia de elementos, la explotación del petróleo y las amplias fuentes de financiamiento externo, son los elementos principales que permitieron durante esa administración, alcanzar niveles de crecimiento que superaron al de la población.

La expansión petrolera indudablemente permitió al Estado realizar cuantiosas inversiones en el sector energético, y que a la postre, lo convertiría en una fuente de empleo de gran magnitud propiciando un dinamismo económico que impulso la actividad privada dependiente fuertemente de la esfera económica estatal.

La empresa pública es el elemento que consolidó la actividad estatal en el ámbito económico. En buena medida, la amplia disponibilidad de recursos del sector público se canalizó en subsidios no sólo a la actividad de las mismas sino también, en transferencias directas, a través de subsidios al consumo, pa

ra los estratos más desfavorecidos de la población.

La expansión del sector público no sólo no era vista como atemorizante. Por lo contrario, además de estabilizar el mercado laboral, vendía insumos a la industria nacional a precios subsidiados.

"Para 1983 el petróleo se había convertido en el principal renglón de exportación del país, de la que representaba 71% y en uno de los renglones fundamentales del presupuesto (los ingresos de PEMEX representaron en 1983 el 43% del ingreso total del sector público federal)".⁽⁹⁾

"No puede olvidarse al respecto, que el Estado elevó su participación en el PIB del 20 al 49% hasta antes de la nacionalización bancaria".⁽¹⁰⁾

Mientras tanto el Estado se constituía cada vez más como el único generador de las divisas que el país requería; a su vez, la política cambiaria permanecía estable, por lo que el peso cada vez ofrecía márgenes de sobrevaluación con respecto del dólar, más atractivos para inversionistas y especuladores de divisas. En buena medida la política cambiaria abarataba el dólar, por lo que el incremento de las importaciones de la industria paulatinamente se fueron elevando.⁽¹¹⁾

La dinámica del sector exportador nacional y, sobre todo, el sector manufacturero permanecía prácticamente en declive, de tal manera que el país adquiriría un rasgo que caracterizaría en lo general a dicha etapa: la monoexportación como sinónimo del aislacionismo mercantil de México en el concierto de las naciones". (12)

El gobierno se procuraba financiamiento externo vía deuda pública; sin embargo, mantenía severas normas para la actividad de los inversionistas extranjeros en el país.

La ley reglamentaria de inversiones extranjeras se caracteriza por limitar en la mayoría de los sectores económicos, un máximo de cuarenta y nueve por ciento de inversión foránea directa. Mientras tanto, La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, otorga permisos previos para la participación empresarial de los extranjeros.

En esta medida, México se presentaba con un modelo económico autárquico y monoexportador, con relaciones comerciales preponderantemente promovidas por el sector público en detrimento del privado.

Durante 1982 el desarrollo económico que se había generado gracias a la explotación de yacimientos petroleros iniciaba su proceso de declive "el mercado petrolero nacional tuvo una fuer

te caída y se hizo evidente que dejaba de ser un mercado de vendedores para volverse un mercado de compradores...paralelamente al derrumbe del mercado petrolero, empezó a acentuarse notoriamente en los centros financieros internacionales la tendencia a las alzas en las tasas de interés". (13)

Mientras tanto, la política económica instrumentada se mantenía sin cambios significativos.

La capacidad exportadora del sector industrial manufacturero permanecía igual. En realidad, las manufacturas no habían desempeñado un papel similar al sector energético, como generadora de divisas. En este sentido, la industria se caracterizaba por su baja competitividad que le impedía participar adecuadamente en el mercado mundial.

La sobrevaluación del peso, si bien posibilitó a la importación de insumos y productos que requería la economía nacional para su crecimiento, esto no se tradujo en un mayor ritmo de las exportaciones. Por lo contrario, las importaciones cada vez más, se incrementaban con respecto de las exportaciones. El país no pudo estabilizar la baja productividad con los recursos provenientes del petróleo. (14)

En la segunda mitad de 1982, los síntomas de la crisis se acentuaron. La balanza comercial se constituyó como un factor

que desalentó la dinámica económica. Su déficit crónico impulsó el mayor volumen de contratación de deuda de un país subdesarrollado en el mundo. (15)

Por primera vez, la deuda externa se transformó en un gran problema. Para agosto de ese año, la inquietud del sector financiero internacional se reflejaba en lo que se denominó como "la bomba de tiempo mexicana".

En México y en el mundo, la crisis de la deuda externa de los países considerados tercermundistas, daba claras señales de su presencia. El sobreendeudamiento marcaría el derrotero de esta etapa.

México contrataba deuda para financiar el pago del servicio de la misma. El factor desconfianza, alimentó las fuerzas especulativas que se dirigían contra el peso; cada vez era más claro que los dólares que ingresaban mediante la deuda externa, llegaban a las manos de los estratos sociales más ricos. El peso mexicano, sobrevaluado como estaba se transformó en una mercancía a la que se le apostaba por su devaluación. La crisis monetaria se manifestaba. (16)

La libre convertibilidad del peso provocó fuga de capitales, por lo que el 3 de agosto de 1982, el entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, anunciaba al mundo que México no tenía reservas de divisas para financiar siquiera el servicio

de su deuda, porque afrontaba un problema de caja.⁽¹⁷⁾

"En 1982... con una inflación de 98.8%... un fenómeno de desempleo acelerado, una fuga de capitales y atesoramiento especulativo de divisas y un déficit presupuestal enorme... (orilló a) estatizar el sistema bancario; impuso el control de cambios; convirtió a pesos los depósitos bancarios en divisas y aumentó los rendimientos de los pequeños y medianos ahorradores".⁽¹⁸⁾

A finales de 1982 se inició el largo camino de renegociaciones de la deuda externa. México establecía así, las pláticas tendientes a instrumentar una política de austeridad, básicamente reestructurando las finanzas públicas, mediante la firma de una Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional.

"Esta primera reestructuración concluye en julio de 1984 con la firma de 52 convenios con la banca internacional acreedora logrando un nuevo vencimiento de ocho años a partir de entonces, con cuatro de gracia..México solicita así diferir el pago de 23,100 millones de dólares cuyo vencimiento tendría efecto a partir del 22 de agosto de 1982".⁽¹⁹⁾

Para finalizar, es importante señalar que la política económica de austeridad, considera al Estado, no sólo como incapaz para administrar, sino que, sobre todo, la base de su legiti-

dad ante los grandes sectores sociales del país se erosiona.

El incremento de las expectativas de bienestar social sufrieron una drástica contracción. El Estado mexicano está imposibilitado de atender las demandas sociales, por lo que comienza un largo proceso de abstencionismo de su intervención en la esfera económica.

Al Estado se le consideró como populista, "el continuo crecimiento del aparato estatal, la innovación y restricción que éste realiza sobre la economía, comienza a funcionar después de cierto momento como obstáculo al desarrollo. Parece que la expansión estatal marcha paralela al crecimiento de la ineficiencia y que la potencialidad del mercado se inhibe fuertemente cuando el Estado impone restricciones". (20)

En suma, "la gigantesca deuda pública y el desarrollo inflacionario; las causas de una y otra tenían una sola causa en común que emanaba del gasto público y el consiguiente incremento de la masa monetaria". (21)

2.2. La nueva política económica

Con el régimen de Miguel de la Madrid la política económica adquirió características de austeridad que finalmente marcaron el derrotero de esa administración. Con elevada inflación y deuda externa, el gobierno mexicano estableció dos estrategias macroeconómicas a las que se les consideró como indispensables para reactivar la economía, estimular el crecimiento y mantener bajo control el proceso inflacionario.

La primera de las estrategias, el cambio estructural, consiste "en (la) apertura comercial, tipo de cambio realista, fijación de precios correctos, reformas al patrón de gasto público, venta y liquidación de numerosas empresas estatales, mayor flexibilidad en los salarios y en la organización de los trabajos, mayores estímulos a la inversión extranjera".⁽²²⁾

La segunda de las estrategias, la reconversión industrial consistió en "la utilización de todos los avances tecnológicos en la forma de fabricar, proveerse, administrar y distribuir. Es, además, la investigación y adopción continuas no sólo de nuevas técnicas para estas funciones, sino de nuevos productos sustitutivos, derivados de nuevas invenciones de la tecnología de punta, la sustitución de materiales de origen natural, por artificiales y sintéticos de igualdad o superioridad funcional y de mejor costo".⁽²³⁾

La administración instrumentaba las políticas económicas de corte fondomonetarista que básicamente consideraban al Estado como el principal obstáculo para la reactivación económica del país.

Estas políticas contraccionistas con respecto al gasto público, determinaban la liberación productiva en favor de los agentes privados de la economía.

Las políticas económicas se orientaron a:

- "- en el ámbito fiscal el objetivo central es tener un déficit del sector público que no supere el 3% del PIB... mediante una disminución del gasto público.

- en el ámbito monetario y crediticio...se trata de evitar que el Estado recurra a la emisión monetaria.

- en el ámbito cambiario y de relaciones con el exterior el nivel del tipo de cambio es un punto central.

- En el ámbito salarial...el Estado debe poner el ejemplo (limitando) el de los empleados públicos".⁽²⁴⁾

En base a lo anteriormente señalado, se puede considerar que existen suficientes elementos para caracterizar la política de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas de Gortari, como análogas y de similar ejecución en ambas administraciones.

Ambos regímenes han privilegiado los esquemas heterodoxos para superar la crisis, a diferencia de otros países, que como en el caso argentino y brasileño, reiterativamente aplicaron estrategias de choque económico para administrar sus respectivas crisis.

Prueba de lo anterior es que, desde el sexenio pasado han sido recurrentes las "concertaciones" entre los diversos sectores y agentes económicos de la sociedad.

Cuatro han sido los programas económicos instrumentados a la fecha:

- Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE)

Tuvo como finalidad "abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria"⁽²⁵⁾; "generación de un excedente en la balanza de pagos y la reducción del déficit del sector público".⁽²⁶⁾

Fue presentado en diciembre de 1982.

- Pacto de Aliento y Crecimiento (PAC)

Establecía "que es necesario crecer para poder cumplir con los compromisos de pagos que el país tiene que hacer anualmente, del orden de 10 mil millones de dólares".⁽²⁷⁾

"Avanzar en materia de desincorporaciones...reducir los sesgos en contra del crecimiento de las exportaciones... mantener el acceso general al mercado de divisas...(para lograr la unificación de dicho mercado en el futuro".⁽²⁸⁾

Fue presentado en junio de 1986

- Pacto de Solidaridad Económica (PSE)

"Dicho pacto comprometió a los obreros a moderar severamente sus pretensiones de aumentos salariales. Los cam

pesinos se comprometieron a aceptar que los precios de garantía se mantuvieran a su nivel real de 1987, con lo que se frenaría su tendencia a que aumentaran por encima de la inflación. Los empresarios aprobaron que se acelerara la apertura comercial, lo que obligaría a moderar sus utilidades y a ser más competitivos mediante el incremento de productividad". Finalmente, el gobierno se obligó a disminuir su gasto y reducir el tamaño del sector público racionalizando sus estructuras administrativas y acelerando la política de separación de empresas calificadas de no prioritarias ni estratégicas". (29)
Fue presentado en diciembre de 1987.

- Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico
(PECE)

"aumento de algunos precios y tarifas de bienes y servicios producidos por el sector público, referidos a la industria y al comercio, el tipo de cambio se ajusta a razón de un peso diario(..)el sector empresarial(..)absorberá(..)los aumentos de precios y tarifas(..)eliminar medidas de regulación económica". (30)

Fue presentado en enero de 1989.

"Como se puede observar se ha considerado a la inflación como el principal obstáculo para reactivar la economía. Asimismo, el gobierno ha fortalecido el proceso de desincorporación

de paraestatales, ya que desde 1986, quedaban 697 de un total 1155 entidades".⁽³¹⁾

Al finalizar la década de los ochenta, la problemática nacional enfrentaba retos que en buena medida habían marginado a los grandes núcleos de la población en la satisfacción de sus demandas sociales. No en balde se le ha llamado como la década perdida y cuyo nulo crecimiento económico es su rasgo distintivo, paralela a ello, los problemas que la deuda externa provocaba permanecían intactos.

Es a partir de esa década cuando "las nuevas doctrinas económicas y sociales que quieren poner coto al Estado Benefactor a fin de atender las demandas de un mundo multipolar en potencia exacerbada"⁽³²⁾ adquieren relevancia.

Al cuestionamiento de la reducción de la actividad económica del Estado, se le ha contrapuesto la debilidad orgánica que manifiestan los sectores sociales más desfavorecidos. La reestructuración de las finanzas públicas privilegian "el esfuerzo de racionalización presupuestaria (que) consiste muchas veces en recortar o aplazar lo que siendo prioritario causa menos estragos económicos y sociales o enfrenta menos resistencias políticas... el ajuste fiscal ha tomado características predominantemente recesivas".⁽³³⁾

Asistimos pues, a la década donde el Estado se contrae, don de sus funciones se limitan y donde su aparente compromiso con las mayorías se debilita. En este marco, el presente régimen enfocó su actividad principalmente al combate a la inflación, profundizando para ello las medidas económicas de su antecesor.

Sucesivamente las etapas de los diversos pactos que se han llevado a cabo, irremediablemente insisten en el ajuste y contención de las demandas sociales como medio para estabilizar el fenómeno inflacionario.

A la inflación se le ha considerado como el impuesto que más lacera a los grupos más desfavorecidos, mientras que favorece la concentración de la riqueza en pocas manos. (34)

El Presidente Salinas ha profundizado su examen del crecimiento estatal, de tal forma que la privatización de los entes públicos no sólo es necesaria sino que además permite aliviar la carga fiscal, de transferencia de recursos y de subsidios para su desempeño.

Por otra parte en la tónica del discurso político, la modernización de la economía se plantea como la estrategia que permitirá al país superar la condición económica en que se encuentra.

La reestructuración de los procesos productivos en cada una de las empresas nacionales ha representado un elevado costo social, la innovación de tecnologías, la mecanización y automatización y un uso más intensivo del capital, si bien transforman en competitivas a las industrias, por otra parte alimentan el vasto mercado del desempleo.

Para la política económica salinista, la solución a la deuda externa se convierte no en uno de los elementos sino el principal para recuperar el crecimiento con estabilidad de precios. El 4 de febrero de 1990, la banca comercial internacional y el gobierno mexicano llegan a un relevante acuerdo de renegociación de la deuda externa.

"La distribución seleccionada por los bancos sobre los 48500 millones de dólares de deuda elegible fue la siguiente: 41% de dicho saldo será objeto de reducción del principal; 47% de disminución de la tasa de interés y el 12% restante servirá de base para la aportación de dinero nuevo". (35)

En suma, la modernidad atraviesa toda la estructura estatal, se propuso un Estado moderno porque sin él era imposible mantener un modelo de desarrollo con finanzas sanas, se propuso libertad de precios para incentivar las actividades económicas que se rezagaban, se propuso la liberación de las relaciones laborales para que sea la productividad el principal indicador

para fijar la remuneración de la mano de obra y se propuso la apertura comercial para introducir al empresario nacional a la competencia por los mercados.

Finalmente, "la reforma económica representa así el mayor cambio político que el país jamás haya experimentado...al modificarse la esencia de la relación entre el gobierno y la actividad económica...el gran problema político de la actualidad es... menos el que se vayan transformando las estructuras e instituciones políticas que el cómo se va a canalizar el proceso de cambio que experimentamos". (36)

2.3 El Estado a debate

Diferenciándose de los postulados del liberalismo clásico, la Constitución de 1917 faculta al Estado de la revolución mexicana para intervenir y dirigir el desarrollo nacional en -

tendido como un proceso de cambio que combina el crecimiento económico con la justicia social. (37.)

Desde esta perspectiva durante décadas se ha observado como natural la intervención del Estado en la vida económica del país, pues "difícilmente se puede explicar el desarrollo de las fuerzas productivas en México sin la intervención del Estado. Creador de la clase empresarial, organizador del movimiento obrero e impulsor -casi único- de la cultura mexicana, el Estado tiene en México una naturaleza que lo distingue de otros y lo hace mucho más activo". (38)

En nombre de alcanzar la anhelada justicia social, se permitió el desmesurado crecimiento del Estado para que pudiera cumplir sus funciones paternalistas. En tanto se mantuvieron índices de crecimiento estables a nadie parecía molestar, la cada vez más amplia intervención de ese Leviatán.

Sin embargo, los elevados niveles de endeudamiento tanto interno como externo, que requería el Estado para poder sostenerse llevaron a una situación de crisis que obligó a una reflexión en torno a las funciones del Estado.

La piedra de toque para el tamaño del Estado la constituyó la crisis petrolera de principio de los ochenta, que arrojó como saldos nacionales la profundización de las desigualdades en el ingreso per cápita de los connacionales.

Al agotarse los recursos que ingresaban al erario nacional vía recursos petroleros y ante la contracción del financiamiento externo, se inició una readecuación estructural del Estado pues "resulta pueril proponer que bien organizado el Estado puede hacer todo y de todo. Sabemos bien, además, que no se puede postergar por mucho tiempo el requisito de eficiencia sobre el quehacer estatal so pretexto de que lo que importa es la eficacia". (39)

El deseo de contar con un Estado diferente fue la demanda de amplios grupos sociales que exigían principalmente una mejor política distributiva. Con intereses diferentes, el capital privado nacional y extranjero también se sumó a esta demanda y aprovechó la oportunidad para enjuiciar el papel del Estado en materia económica.

Por la necesidad de dar un viraje en política económica, y por las presiones de diferentes sectores que exigen para invertir la no presencia del Estado en el ámbito económico, el actual sexenio 1988-1994 hizo público su proyecto de reforma del Estado.

"Tres son los planteamientos fundamentales que articulan el discurso del Presidente de la República, cuando aborda la cuestión de la reforma del Estado, su participación en la economía y la justicia social:

- La creciente participación del Estado en la economía nacional limitó su capacidad para dar justicia social a los mexicanos.
- Lo que hay que resolver, por tanto, es el dilema entre propiedad que atender o justicia que dispensar; entre un Estado más propietario a un Estado más justo.
- La responsabilidad fundamental de un Estado moderno es atender las demandas sociales de su población y una economía más abierta a la iniciativa y la inversión no estatal se conducirá sin duda para los objetivos nacionales de la soberanía y la justicia social."(40)

"Para Salinas el gobierno no debe hacer menos cosas que antes, sino diferentes: debe promover en lugar de hacer; debe regular en lugar de imponer; debe fomentar en lugar de sustituir". (41)

Es insoslayable el efecto que el proceso electoral de 1988 tuvo para pensar en reformar al Estado, pero es fundamental resaltar que, "el ánimo de las nuevas mayorías castigadas por el ajuste económico no fue radical, sino reformista; no aspiró a destruir el orden sino a participar y ser incluido en él. La gente no fue al motín, sino a las urnas", (42) y es que los electores ya no se comprometen en forma permanente como en cualquier sociedad desarrollada, los votantes van a premiar o a castigar

a su gobierno en cada elección.

Indudablemente, el objetivo central de la reforma del Estado es eliminar la pobreza bajo una dinámica de concertación, respetando pluralidad y diferencia, libertad y participación.

En la instrumentación de las políticas diseñadas para alcanzar los objetivos de la Reforma del Estado, se han tenido posiciones diferentes y en algunos casos encontradas de los distintos grupos sociales que componen al país.

Resulta lógico pues reformar al Estado en México, es un amplio proyecto que implica cambios en lo interno y también hacia el exterior.

Se habla de soberanía, de justicia social, de que se favorece a un sector en especial, etc., pero se tiene convergencia en la necesidad de cambiar para atacar las incuestionables fallas que el sistema en su conjunto adolece.

"Lo que está a debate no es cuánto Estado sino los modos, la calidad de sus acciones, intervenciones y decisiones".⁽⁴³⁾

Ante la crisis mundial que presentó el Estado de la Provincia para atender las demandas específicas de su población, la doctrina neoliberal surge como alternativa, siendo instrumentada a diferentes ritmos en los principales centros socio-

económicos del mundo.

Uno de los principales sustentos de la doctrina neoliberal, el *laissez faire-laissez passer* hace suponer a determinado sector en México, que al aplicarse una política económica bajo tales argumentos se deja desprotegidos a amplios sectores de la población.

Ahora bien, el régimen mexicano establece que si bien la reforma del Estado intenta poner fin al estatismo absorbente, de ninguna manera se trata de establecer el liberalismo posesivo. Asimismo se establece no como un cambio radical sino como una continuación en el proceso histórico de la nación, "hay que hacer/notar que la crítica se dirige al Estado, pero no a la Revolución...paradójicamente, se hace a nombre de la Revolución." (44)

Para sustentar la diferencia del liberalismo mexicano, se hace énfasis en el carácter social de éste; si bien la doctrina liberal es promotora de la defensa del individuo ante cualquier corporación y el mismo Estado, en México se tiene una doctrina social de avanzada al contemplar a su vez, el beneficio de las mayorías en conjunto, por esta razón "hoy, como ayer, corresponde al Estado ser el detonador del proceso de expansión de la actividad económica en el país. Para ello es indispensable: 1) una economía pública fuerte, sana; 2) un sistema normativo que dé seguridad y propicie el compromiso productivo". (45.)

Es decir, si en efecto se reconoce la necesidad que se tiene del capital privado para reactivar los procesos económicos, el Estado por razones históricas no se debe alejar totalmente del proceso productivo, pues "no necesariamente la iniciativa privada y la inversión no estatal sirven mejor a los objetivos nacionales de soberanía y justicia: no lo hicieron en el pasado y tampoco hay razones para concluir que lo harán en el futuro". (46)

Sin embargo, el Estado mexicano ha reconocido su incapacidad para llevar justicia social a su población, efecto esto, de la política económica seguida y del paulatino crecimiento del Estado. "Su política proteccionista, lejos de fortalecer a la industria mexicana, le quitó competitividad(.)expropió o adquirió numerosas empresas deficitarias por razones de utilidad social...apostó el patrimonio nacional(.)nacionalizó la banca(.) se convirtió en el principal propietario del país(.)como propietario fue inhábil(.. creó) una inmensa burocracia no pocas veces corrupta. Como filántropo fue caprichoso y manirroto". (47)

Como se ha establecido, la reforma del Estado no era opcional sino necesaria debido al estancamiento económico, para no permitir se continuara desequilibrando la distribución del ingreso y evitar la desestabilización social.

Impostergable resultó modificar las anquilosadas estructu

ras burocráticas del Estado, los feudos de poder que a su sombra se habían formado y se habían vuelto contrapesos del sistema, y también acabar con esos grupos que con la especulación que les había permitido la política económica habían hecho tanto daño a la nación.

Hoy por hoy, lo importante es la nueva participación en México en el contexto de la economía mundial, participación que deberá ser el resultado de un proceso homogeneizador de debate interno, como corresponde a cualquier sociedad madura, esperando evitar como dice Aguilar Camín que nada afrenta y describe mejor el corazón de nuestra historia que la vocación fallida de construir una sociedad igualitaria. (49)

2.4 Globalización de la economía

Considerado el fenómeno económico más importante en las últimas décadas la globalización de las economías es por excelencia un modelo de intercambio comercial que sin duda corresponde a la enorme expansión propiciada por la posguerra.

La globalización de la economía se manifiesta a escala mundial y es en la década de los ochenta cuando se inician los debates que ubicaban al comercio mundial como el mecanismo idóneo para la asignación de los recursos económicos, financieros, monetarios, de mercancías y de mano de obra. Todos ellos encauzados a superar una etapa de desarrollo, que basado en la autarquía o en el crecimiento del mercado interno de los países, daba claras señales de agotamiento.

En efecto, "cancelados o en quiebra los caminos del crecimiento hacia adentro, en situación de escasez de créditos externos y deterioro de antiguas ventajas comparativas del país, nuestras únicas vías de reencontro provechosas con la economía mundial parecen ser abrirse a ella, actualizar nuestros rezagos productivos y, en nuevos aspectos volver a empezar". (49)

México no pudo permanecer ajeno a las corrientes económicas que propugnaban por la integración y que contaban con un consenso en torno a la idea de libre comercio. (50)

Ahora bien, la globalización de la economía consiste en el "proceso por el cual los extraordinarios avances en la tecnología, las comunicaciones, los transportes, las relaciones sociales y los procesos productivos internacionales acercan al mundo donde vivimos, achicándolo en algún sentido". (51)

Se observa que en la globalización de la economía se presentan diferentes aspectos que la componen, por un lado, la apertura de las fronteras nacionales ante un mundo con una mayor capacidad productiva y con mercados internos incapaces de absorberla; por otra parte, la revolución tecnológica que hace ver que las innovaciones, la mayor automatización de los procesos productivos y el desarrollo de formas más científicas de producción con elementos dinamizadores en la producción de las mercancías en general.

A ello se le agrega la fuerte competitividad que afrontan las industrias nacionales ante el abaratamiento de los costos y de la mayor calidad de los productos, y que repercuten en beneficios al consumidor al contar con una mayor cantidad de productos y con mejores precios de venta.

Otro de los procesos es el que se refiere a las economías de escala, y su complementaria especialización de las formas de producción en cada uno de los países. De hecho, estas transformaciones se han realizado al interior de cada país, hoy las economías de escala sustituyen al parvifundismo, sea éste agrícola o industrial.

A su vez, la especialización es uno de los indicadores que reflejan el grado de complementariedad en la integración de los sectores económicos.

En este sentido, "las condiciones actuales de interrelación e integración sectorial permiten vislumbrar la potenciación de un crecimiento razonable y sobre todo más estable a la vez que más dinámico".⁽⁵²⁾

Sin embargo, los procesos de integración económica no están exentos de dificultades. En un mundo donde las relaciones comerciales cada vez son consideradas multilaterales, la noción del Estado-Nacional invariablemente despierta temores e inquietudes.

tudes sobre todo por lo que se ha denominado la pérdida de soberanía. (53)

Paradójicamente la integración arrastra lo mismo a pequeñas, medianas o grandes naciones, no obstante las diferencias de tamaño y lo que esto implica amplía su oportunidad de complementariedad. También es cierto que la mayor dificultad estriba en el efecto interdependiente que produce la globalización económica.

"Pero la interdependencia es generadora de anticuerpos y despierta viejos sueños de autarquía(.) mientras que en Occidente la economía se globaliza, Oriente se particulariza: nacionalismo, tradiciones y religión". (54)

Si bien la apertura comercial impone restricciones en las políticas macroeconómicas, como puede ser la política monetaria, fiscal y comercial, se presenta necesaria "bajo pena de perder competitividad(.) y reducir la viabilidad de la estrategia económica". (55)

La apertura comercial se refiere a que sean los mercados los que guíen bajo su mano orientadora, la asignación de los recursos cuyos parámetros se determinan por la rentabilidad y eficiencia de las inversiones privadas.

En México la apertura comercial primeramente fue requerida como elemento adicional al combate de la inflación. Su ejecución ha trascendido su objetivo primario, ahora "se persigue a través de la liberación, la expansión del producto incentivando la asignación eficiente de los recursos con que cuenta el país y el aprovechamiento de las ventajas comparativas de las que goza la economía". (56)

En suma, "el mundo cruza por México, las fronteras comerciales se disuelven, tanto como las políticas y las culturales. Sólo la eficiencia industrial y productiva de una economía capaz de competir en el exterior, será verdadera garantía de modernizar hacia adentro y hacia afuera" (57)

En la práctica México ha desmantelado su tradicional sistema proteccionista que mantuvo al margen del contexto internacional a la industria nacional. "Gracias a la apertura nosotros pudimos pasar de una situación en la que exportábamos 4 mil millones de dólares de productos no petroleros a una de 17 mil. Eso no lo pudiéramos hacer sin la apertura. El fuerte de la apertura ya se dio". (58)

Mientras tanto, la revolución tecnológica, la especialización y las economías a escala tienen su mayor impacto en la forma en que se producen las mercancías, de tal manera que cada vez es más claro que la inversión se dirija a las áreas econó-

micas en donde la tasa de ganancia asegura la viabilidad de las mismas.

La especialización y las economías a escala consisten en: "la reasignación de los recursos hacia aquellas actividades en las cuales se da un aumento de su productividad y eficiencia a través del aprovechamiento de ventajas comparativas y competitivas(..) las ramas que se han desplegado con velocidad han sido aquellas orientadas hacia el comercio internacional, que buscan acceder a los mercados del exterior y contrarrestar la contracción del mercado interno". (59)

En la actualidad la revolución tecnológica readecua la calidad de la capacidad productiva instalada, en ella no hay parangón con el pasado. (60)

Por ello sus efectos son más visibles en las tecnologías de punta como lo es "la microelectrónica(.. al) hacer algo con más productividad y eficiencia, y a un costo mucho menor(..) se transforman las propias máquinas y los procesos productivos, se mejoran los productos tradicionales y se crean nuevos". (61)

Así, la competitividad ya no se da únicamente en la exportación de los productos nacionales. Las industrias nacionales compiten por el mercado interno y esto es en virtud de la apertura comercial. Por ello es necesario "retribuir al factor

trabajo de conformidad con su productividad marginal, con lo que se procura el aumento de la competitividad de la economía y un mejora de empleo y retribución para los trabajadores". (62)

Esta se va a lograr ya no a través del desliz del tipo cambiario y por salarios reales bajos, sino por el empleo cada vez más intenso de innovaciones tecnológicas que modernicen la planta industrial. "La competitividad responde también... a la continuidad de las políticas, claridad, transparencia en las reglas... a las economías de escala... economías de especialización... a las economías de mercado". (63)

La globalización de las economías se manifiestan de distinta forma; en Europa Occidental con la conformación de la Comunidad Económica Europea, en la que prevalece la intención de establecer estrecha coordinación en materia monetaria, con libre circulación de los factores productivos, como lo es el capital, la mano de obra y, finalmente, las mercancías. En buena medida se destacan en la CEE sus organismos supranacionales.

En otras partes del mundo, a diferencia de la CEE se promueven acuerdos de libre comercio. (64) Toda esta conformación de bloques es producto de una dinámica comercial internacional, generalmente dada por la geografía política.

El Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica ejemplifica

lo anteriormente señalado. En buena medida el comercio entre México y Estados Unidos principalmente, ha existido con mayor importancia desde fines de la postguerra. En préstamos, en inversiones extranjeras directas y en el impresionante transitar fronterizo.

De hecho, la frontera entre ambas naciones vive un proceso comercial muy intenso. "Las maquiladoras han creado 300,000 mil puestos de trabajo y más de mil millones de dólares en divisas al año dentro de México". (65)

"Estados Unidos aumentó sus exportaciones hacia México de 12.4 mil millones de dólares en 1986 a 28.4 mil millones de dólares en 1990". (66)

Se ha considerado que aún con las asimetrías, el proceso de integración "seguirá su tránsito, con o sin acuerdo generando una concentración cada vez mayor del comercio, de la inversión, del turismo, de los créditos y de transferencia de tecnología, de México con Estados Unidos". (67)

En suma "el camino hacia la constitución de bloques internacionales expresa el doble deseo de participar en las relaciones económicas mundiales con una intensidad creciente, pero también de hacerlo a través de mecanismos de protección conjunta". (68)

Notas del Capítulo 2

1. Guillén Romo, Héctor. El sexenio de crecimiento cero. México, Era, 1990. p.49
2. "A través de permisos y cuotas de importación, además de precios oficiales y aranceles, la burocracia llegó a tener un control total sobre los productos extranjeros que ingresaban a la economía...la protección permitió a la industria y al gobierno ofrecer salarios que no tenían ninguna relación con los niveles de productividad" Jaime Edna y Luis Barrón (Coord). Lo hecho en México. México, Cal y Arena, 1992. pp.28-29.
3. Aguilar Camín, Héctor. Después del milagro. México, Cal y Arena, 1989, p.215.
4. Jaime, Edna, op.cit. p.29
5. Ibid; p.49.
6. Ibid; p.35
7. Villa, Manuel. "Las relaciones del Estado". Nexos. XIII:1990, Núm.145, p.63.
8. Guillén Romo, Héctor, op.cit. p.129.

9. Ibid;p.50
10. Pérez,Germán y Samuel León (Coord). 17 ángulos de un sexenio.México, Plaza y Valdez,1987.p.17-18
11. "Se asistió a una expansión del gasto público tanto corriente como de inversión...el volumen de las importaciones creció vertiginosamente...el tipo de cambio se fue sobervaluando...ya que debido al crecimiento de la demanda interna y a otros factores,la inflación tendió a acelerarse". Guillén Romo,Héctor,op.cit.p.140
12. "El -maná- petrolero desincentivó los esfuerzos destinados a diversificar las exportaciones que se habían iniciado a principios de los años setenta...Todo esto repercutirá en un importante proceso de de sustitución de importaciones y en una decreciente capacidad de financiamiento de los requerimientos de importación de la industria con recursos provenientes de la exportación de manufacturas". Ibid. p.51
13. Aguilar Camín,Héctor y Lorenzo Meyer.A la sombra de la Revolución Mexicana.México,Cal y Arena,1993.p.252
14. "El valor de las exportaciones petroleras creció, pues, en forma muy acelerada, pero no fue suficiente para pagar

las importaciones, que se duplicaron entre 1977 y 1981... el valor del petróleo exportado creció 32 veces, de 560 a 24,600 millones de dólares. Pero el total de las importaciones de bienes y servicios, aunque sólo creció 3 veces, pasó de 9,400 millones de dólares a 32,000 millones de dólares, un incremento absoluto mucho mayor que el de los ingresos petroleros" Ibidp.251

15. "Desde el inicio de 1982 hasta la crisis de pagos de agosto de 1982, México pidió prestado 25,000 millones de dólares. (Aumentando su deuda externa en casi 50% para cubrir el déficit), la mayor parte a corto plazo." Bailey, Norman. La bomba de tiempo mexicana.(mimeo)p.20-21
16. "El pánico, la especulación y las compras masivas de dólares por parte de la burguesía y amplios sectores de la clase media que desplegaron una dinámica intensiva de especulación autovalidante...fueron las manifestaciones de una crisis de legitimidad monetaria que estaba agravándose". Guillén, op. cit.p.53
17. Ibid.p.143
18. Rey Romay, Benito. México 1987. "El país que perdimos". México, Siglo XXI-UNAM, 1987. p.44

19. Guillén, op.cit. p.145-146
20. Montalvo, Enrique. Del Estado Benefactor al Estado eficiente.
México, INAH, 1986. P.31 apud. Héctor Aguilar Camín.
Después del milagro. México, Cal y Arena, 1989. p.28
21. Farfán, Guillermo. "Gasto público y bienestar social" en
17 Angulos de un sexenio. México, Plaza y Valdez,
1987. p.93
22. Guillén, op, cõt. p.112
23. Rey Romay, op.cit. p.94
24. Guillén, op.cit. pp.39-40
25. Guadarrama, Roberto. "Política económica y proyecto nacional,
17 Angulos de un sexenio. México, Plaza y Valdez,
1987. pp.46-49
26. Guillén, op.cit. p.55
27. Guadarrama, op.cit. pp.46-49
28. Guillén, op.cit. p.88
29. Ibid. p.107
30. La Jornada (México, D.F.), 13 de diciembre de 1988, p.18
31. Guillén, op.cit. p.88
32. Ibarra, David. "La década pérdida". Nexos (México, D.F.),
XVI:1993, núm.184, p.42
33. Ibid. p.44
34. "El 75% de la población de menor ingreso ha visto deteriorar en mucho su participación real en el producto, el 20%

que sigue lo ha hecho en alguna medida, y sólo el 5% ha visto crecer sus ingresos reales" Ibid. p.45

35. Guillón, op.cit. p.178

36. Rubio, Luis. "La transición administrada" Nexos 9México, D.F.)
XV:1992, núm.174, p.44

37. "...la intervención del Estado en la economía, tiene lugar, se organiza y se realiza en México a partir de varios principios programáticos:

- en primer lugar, se abandona la tesis liberal que presupone la igualdad entre las personas como punto de partida para sustituirla por la tesis -más avanzada socialmente- que plantea la igualdad como una meta ha alcanzar.
- en segundo lugar...en la Constitución se establecen tesis y se precisan conceptos en torno a la - propiedad privada, imprimiéndole las modalidades - que dicte el interés público.
- para afirmar y darle contenido a la rectoría del Estado...el Estado se reserva la explotación y - el desarrollo de una serie de actividades productivas, estratégicas para la marcha económica del país y, para algunas de ellas, establece el régimen de concesión." Tello, Carlos. "El Estado y la economía mixta" Nexos (México, D.F.), XI:1988, núm.128, pp. 26-27

38. Ibid. p.27
39. Cordera Campos, Rolando. "Estatolatría y estatismo: del cielo a la tierra" Nexos (México, D.F.), XIII:1990, núm.145, p.35
40. Tello, Carlos. "Reforma del Estado y justicia social" Nexos (México, D.F.), XIII:1990, núm.145, p.38
41. Rubio, Luis. "El Estado salinista" Nexos (México, D.F.), XIII:1990, núm.145. p.40
42. Aguilar Camín, Héctor. Después del milagro. p.262
43. Cordera Campos, Rolando, op.cit. p.35
44. Cordova, Arnaldo. "¿Un nuevo Estado?" Nexos (México, D.F.), XIII:1990, núm.145. p.37
45. Tello, Carlos. "El Estado y la economía mixta" op.cit. p.30
46. Tello, Carlos. "Reforma del Estado y justicia social", op.cit. p.39
47. Paz, Octavio. Pequeña crónica de grandes días. México, FCE, 1990. p.69
48. "Las sucesivas modernidades mexicanas han tenido un piso - común que a la vez ha sido su arcaísmo limitante: el orden ancestral de nuestras desigualdades." Aguilar Camín, Héctor. Después del milagro. p.290
49. Aguilar Camín, Héctor, Después del milagro pp.192-193
50. "Como ha señalado Jaques Attali... los valores del pluralismo liberal y la promesa de prosperidad del mercado se hayan unidos en un consenso que ahora unifica a la gente al rededor de todo el mundo. Por primera, la demanda política por pluralismo encuentra su eco económico" Cordera

- Campos, Rolando. "México sin fronteras". Nexos (México, D.F.), XV:1991, núm. 178, p. 43
51. Reyes Heróles G. Jesús. "América Latina: hacia los años noventa". Nexos (México, D.F.), XII:1989, núm. 144, p. 35
52. Cordera Campos, op.cit. p. 47
53. "El gobierno y los políticos deben ser realistas y promover la entrada tanto de inversiones como de recursos tecnológicos de fuera. Es falso que esté en juego la soberanía. México es demasiado grande. Lo que sí está en juego es la posibilidad de crecer". Sáenz, Josué. "Reflexiones de un economista solitario" Vuelta (México, D.F.), XIII:1989, núm. 148, p. 33
54. Tovar de Teresa, Guillermo. "México entre el fundamentalismo y la globalización" Vuelta (México, D.F.), XVII:1993, núm. 198, p. 34
55. Szekely, Gabriel y Oscar Vera. "Integración: la hora de los sectores". Nexos (México, D.F.), XIII:1990, núm. 152, p. 57
56. Jaime, Edna y Luis Barrón. Lo hecho en México. p. p. 61-62
57. Aguilar Camín, Héctor. "México y su modernidad" Nexos (Méxi-

co,D.F.),X:1987,núm.119,p.12

58. Serra Puche,Jaime."Serra y el TLC" Este país (México,D.F.), 1991,núm.2,p.18
59. Jaime Edna.op.cit.p.64
60. "La revolución tecnológica es el verdadero enemigo del pasado productivo que se empeña en seguir siendo nuestro presente...nuestras superioridades de ayer como exportadores de materias primas, tienden a desvanecerse por la invención de sustitutos sintéticos o industriales" Aguilar Camín,Héctor.Después del milagro.p.192
61. Luisselli,Cassio."De cara al pacífico" Nexos (México,D.F.), XII:1989,núm.137,p.38
62. CEESP.Modernización y productividad.México,Diana,1988,p. 120
63. Serra Puche,op.cit.p.18-19-20
64. "Area de libre comercio.Dos o más países forman un área de libre comercio cuando eliminan todos los aranceles (y restricciones cuantitativas) en el comercio recíproco de bienes y servicios (excepto servicios de capital),pero

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

mantienen sus aranceles originales frente al resto del mundo" Reyes Heróles G.G., op.cit. p.36

65. Babbit, Bruce. "México: rumbo a Estados Unidos" Nexos (México, D.F.), XII:1989, núm.137, p.49
66. Cordera Campos, op.cit. p.46
67. Castañeda, Jorge y Carlos Heredia. "Hacia otro TLC" Nexos (México, D.F.), XVI:1993, núm.181, p.44
68. Cordera Campos, Op.cit. p.44

3. El artículo 27 constitucional

Uno de los aspectos fundamentales que ha tocado la reforma del Estado en México ha sido el referente al campo mexicano. Contenidas en el artículo 27 constitucional, las disposiciones relacionadas con el campo en sus distintas vertientes de formas de propiedad, extensión de las mismas y apoyos institucionales, éstas han sufrido hace breve tiempo serias modificaciones.

Es menester analizar las causas socioeconómicas que en un momento histórico determinado, confluyeron en la Carta Magna de 1917 y que dieron por primera vez un alto contenido social al artículo 27, considerado uno de los pilares del proceso iniciado en 1910.

Fundamental resulta el comprender la naturaleza de dicho artículo, que dio forma al régimen de las relaciones de propiedad en México en sus distintas vertientes, así como al carácter preeminente del Estado nacional sobre los recursos.

Una vez esbozado lo anterior, se podrán percibir y analizar las causas que en los años de vigencia que tuvo tal artículo, fueron ocasionando círculos viciosos que se reflejaron en la inoperatividad actual bajo tal régimen de propiedad.

3.1 Preámbulo al artículo 27 Constitucional

Desde principios del presente siglo en diversos sectores de la sociedad mexicana existía inconformidad en relación al régimen porfirista.

Desacuerdos en torno a la no aplicación de las Leyes de Reforma, preocupación referente a la protección de la mano de obra en la incipiente industria, pero sobre todo inconformidad en torno a la tenencia de la tierra.

Si bien no se puede soslayar el ámbito político, lo recurrente era la sobreexplotación y el desposeimiento que sufría la mano de obra. Ante este aspecto si no encontradas, si eran diferentes las ópticas nacionales en cuanto a tenencia de la tierra.

Mientras "los norteros mostraban marcada inclinación por el fomento y respeto de la pequeña propiedad, en cambio los sureños y los habitantes del centro del país pugnaban por la restitución de tierras a los pueblos indígenas y por la reconstitución de los ejidos, pero con sentido moderno, apartado de su concepción tradicional".⁽¹⁾

Ante tales demandas grupos opositores al régimen por

firista se fueron sumando y ante su crecimiento, también se incrementó el destierro para ellos. "En San Luis Missouri, el 1º de julio de 1906 lanzaron el Programa y manifiesto del Partido Liberal Mexicano, en el cual se recogieron, al lado de las reformas políticas que se habían venido sustentando, las primeras reivindicaciones netas y claras en materia social". (2)

Sin embargo, aún en este programa se percibe la confianza en obtener vía institucional los cambios requeridos, confianza reforzada por la conocida como Conferencia Creelman-Díaz del año de 1908, en la que el Presidente manifestaba su deseo de abandonar el poder y más que tolerar hacia sentir indulgencia hacia la oposición.

Tales declaraciones al periodista norteamericano resultaron vanas, pues el Presidente Díaz aceptó su séptima reelección y esto obligó a dar un viraje a la propuesta ideológica del recién formado caudillo Francisco I. Madero.

Madero inicialmente no cuestionaba la presencia de Díaz en la presidencia, su interés radicaba en que el voto popular determinara al titular de la vicepresidencia; sin embargo, al caer preso se vio en la necesidad junto con sus partidarios de emitir el Plan de San Luis del 5

de octubre de 1910. En dicho plan se declaran nulas las elecciones y se desconoce al régimen del General Díaz. En lo referente al campo "solamente el párrafo segundo de la cláusula tercera del plan, alude a un aspecto de la cuestión agraria, ya que se considera la restitución de las tierras comunales a sus antiguos poseedores". (3)

En primera instancia tal Plan parece pasar desapercibido en su convocatoria a la rebelión armada; sin embargo, para principios y mediados del año de 1911, su propuesta se ha extendido por todo el territorio nacional, proceso en el que surgen figuras como Emiliano Zapata, que ve contenidas en él sus aspiraciones agrarias de dotación de tierras y la formación o creación del Banco Agrícola.

Sólo bastó un año para el desencanto zapatista de la figura de Francisco I. Madero; para entonces, se le acusaba de haber mantenido la parte importante de la élite porfirista, y de haber traicionado los principios de la Revolución de que fue creador.

Bajo tales circunstancias los zapatistas dan a conocer el Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911, en el que desconocen a Madero como guía de la Revolución y Presidente. Hacen suyo el Plan de San Luis y le adicionan lo que consideran pertinente en beneficio de la Nación.

"En la cláusula sexta del Plan se exige la restitución de tierras, montes y aguas a los pueblos e individuos, usurpados por los hacendados, científicos y caciques al amparo de la justicia venal(..) en la propia cláusula se reclama el establecimiento de Tribunales Especiales-. La séptima establece la expropiación y el fraccionamiento de los latifundios, con objeto de dotar a los campesinos de fundo legal y ejidos(..)este precepto constituye el antecedente directo e indudable de la acción dotatoria. La cláusula octava prescribe la confiscación de bienes a los enemigos del pueblo".(4)

La inestabilidad política prevaleciente en el México de esos días permitió la asonada del Gral. Victoriano Huerta que lo llevó al poder en febrero de 1913.

En respuesta surge el Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913, reconociendo como Jefe del Ejército "Constitucionalista" a Don Venustiano Carranza. Asimismo, en el Plan se desconocen a los poderes Legislativo y Judicial de la Federación así como a los gobiernos estatales que reconocieran a la administración de Huerta. Carranza asume la presidencia de la República.

Es de observarse la casi nula referencia a la cuestión agraria en el Plan de Guadalupe, lo que no se puede

olvidar es que "la posesión de la tierra ha sido el móvil de las luchas sociales de nuestro pueblo. Es la demanda principal de la Revolución Mexicana. Todavía combatiendo, los revolucionarios empiezan a entregar tierras, tanto el Ejército Libertador del Sur como el Ejército Constitucionalista"(5)

Ante la rendición del Ejército Federal el 13 de agosto de 1914, había llegado la hora de abordar la cuestión social. Se originó el "Pacto de Torreón" para dirimir controversias entre la División del Norte y Carranza.

No aceptado en lo general el pacto por Carranza, uno de los acuerdos contenidos en él que sí aceptó, fue la realización de la Convención entre los diferentes jefes militares, que de la Ciudad de México se trasladó a Aguas calientes y en la que se designó Presidente Provisional a Eulalio Gutiérrez.

Carranza no aceptó tal designación, lo que significó su voluntad de poner fin a diferencias vía armada con los villistas y zapatistas, y a la vez entre estos mismos.

A raíz de la ruptura con la Convención, Carranza inició la reforma social. En el ámbito agrario expidió la Ley del 6 de enero de 1915 que "declara nulas las enaje-

naciones, composiciones, concesiones, apeos y deslindes si legalmente se afectaron a terrenos comunales de los pueblos; restablece la restitución y dotación como procedimientos idóneos para entregar la tierra a los pueblos; se decreta la nulidad de fraccionamientos solicitados por las dos terceras partes de los vecinos beneficiados cuando tengan algún vicio que afecte su legalidad; crea la Comisión Nacional Agraria, las Comisiones Locales Agrarias y los Comités Ejecutivos. Señala como autoridades agrarias al Presidente de la República y a los Gobernadores de los estados".⁽⁶⁾

Las reformas sociales impulsadas por Carranza se llevaron a efecto, en el período llamado preconstitucional o de suspenso de la Constitución de 1857. Para el año de 1916 había sido vencido el villismo, mientras que el zapatismo había sido reducido a su zona de origen.

Si en efecto la lucha carrancista enarboló la bandera de restablecer el orden constitucional, esto no podría significar que la Carta Magna continuara siendo la de 1857, porque representaba un retroceso en las reformas sociales ya iniciadas. Venustiano Carranza optó por expedir la convocatoria a un Constituyente para la promulgación de una nueva Ley Fundamental.

El Congreso Constituyente inició en Querétaro las juntas preparatorias el 21 de noviembre de 1916. La Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1917.

Indudablemente "en México hacer Constitución era también hacer estado nacional y sociedad civil"⁽⁷⁾

La Carta Magna fue el sincretismo de las diferentes corrientes que protagonizaron la lucha armada de la Revolución Mexicana y que significó cambios sociales y económicos de la mayor envergadura.

"El reconocimiento de la función del Estado como componedor de las relaciones de propiedad y como impulsor del desarrollo en defecto de los grupos privados, es uno de los elementos medulares en la rectificación que el Constituyente de Querétaro realiza respecto de la Constitución de 1857".⁽⁸⁾

En el aspecto agrario "se ve claramente que para luchar contra el latifundismo el legislador, lejos de atacar el principio mismo de la apropiación privada de la tierra, atacó únicamente su excesivo grado de concentración".⁽⁹⁾

Finalmente es de reconocer que "las revoluciones propiamente dichas, son la forma suprema de legislar, y tan es así que entre nosotros todos los planes revolucionarios que han logrado triunfar, han sido las fuentes de donde han brotado nuestras leyes constitucionales".⁽¹⁰⁾

3.2 Naturaleza del derecho de propiedad

A través de la historia de la humanidad, el derecho de apropiarse o ser poseedor de algo ha tenido diferentes orígenes, desde la fuerza física hasta lo "divino".

La propiedad ha significado poder, status social e incluso razón primigenia de ser.

En la actualidad todas las sociedades que se rigen bajo su propia Constitución, encuentran en ella plasmados los aspectos relativos a las formas de propiedad.

"El concepto de -propiedad-(..)no se trata de una institución jurídica más, sino de uno de los hechos históricos de mayor relevancia en la constitución de la sociedad moderna".⁽¹¹⁾

La propiedad asentada en la Ley Fundamental, es un concepto que incursiona tanto en la filosofía política como en la filosofía económica de la sociedad o Estado de que se trate.

"Respecto a la relación propiedad-Constitución, dentro del liberalismo es posible identificar dos corrientes: la de Locke por ejemplo, para quien la propiedad es un atributo personal que precede al acto mismo de la constitución estatal(.).Locke ve en el Estado moderno una fórmula de convalidación y garantía para el derecho de propiedad(.).la propiedad es un hecho que al legislativo se impone".(12)

Por el otro, se encuentra el pensamiento de Rousseau y Hobbes para quienes la propiedad tiene características netamente civiles, es decir propiedad para el beneficio comunitario.

El proceso histórico mexicano que cristalizó en la Constitución de 1917 fue una lucha por alcanzar, antes que la propiedad los beneficios de la tierra.

La revolución triunfante evidentemente tenía que generar cambios en la forma de propiedad, que adolecía del latifundismo pero sin convertirlo en parvifundismo que

ante la escasez de recursos, sería incapaz de ser productivo.

En el artículo 27 constitucional se establece el derecho de todo mexicano a la tierra y se limita la propiedad privada, fijándola a las modalidades que dicte el interés público y ante todo se adopta el dominio de la Nación sobre el subsuelo.

"La propiedad privada dejó de ser el derecho patrimonial por excelencia, para convertirse sólo en un modo de apropiación derivado..La Asamblea de Querétaro, a cambio del llamado derecho sagrado de propiedad, confirió a la nación la titularidad originaria sobre las tierras y aguas del territorio. (13)

Asimismo se infiere la necesidad de la intervención del Estado, para evitar se vuelvan a generar desigualdades tan lacerantes, "la inalienabilidad, como característica de la propiedad de la nación o dominio directo, implica sustraer de la lógica del mercado elementos muy importantes que, al ser dirigidos y controlados por el Estado, permitan organizar el curso económico con una lógica distinta a la de las leyes mercantiles; se trata de una razón económica de estado que se sobrepone a los residuos liberales de la Carta. (14)

"Por las peculiares condiciones del país, era necesario garantizar al poder público el control elemental sobre sus recursos naturales. Así fue como el constituyente fundó el Estado nacional bajo la premisa de asignarle el control de su propio desarrollo".⁽¹⁵⁾

Como se ha señalado, la Constitución mexicana es liberal por su contenido de garantías individuales; sin embargo, se aparta de la tesis clásica de que sea el mercado el regulador de la actividad económica como garante de la mejor distribución de la riqueza.

El Estado mexicano se encaminó en primera instancia a un programa integral de reforma agraria manteniendo su preeminencia. Así "la ambigüedad que caracteriza al derecho contemporáneo está nítidamente presente en la Constitución mexicana y se manifiesta en el reconocimiento simultáneo que en ese texto se hace de la propiedad individual y de la facultad política que se confiere al Estado para intervenirla".⁽¹⁶⁾

Por lo anteriormente señalado, se deduce el carácter político que tiene en México el derecho de propiedad.

Respetando la esfera privada de la propiedad, el Es

tado mexicano sólo interviene cuando la dinámica del proceso económico ha entrado en crisis; ya sea para sos tener precios de garantía, para facilitar insumos a la producción agrícola o como Banco refaccionario.

"Con la crisis del mercado(. .)lo privado (económico) se ve forzosamente interferido por lo público (político). (17)

La idea principal del constituyente de 1917, al do tar al Estado con la noción de propiedad originaria, ra dicó en la premisa de que sólo así el Estado podría a través de la regulación y distribución atender las demandas de aquellos sectores sociales más desfavorecidos.

Desafortunadamente conforme pasó el tiempo, se ob servaron los resultados negativos que se fueron acumul ando pues "el constituyente de Querétaro a pesar de que pro hijó un Estado propietario(. .)no esperó necesariamente que dicho Estado obtuviera a la postre el carácter de empresario y que por si mismo desarrollara funciones de explotación de los recursos apuntados". (18)

3.3 Modalidad y Expropiación

Mientras la Constitución de 1917 se alejaba de la tradicional formulación de las constituciones liberales, al incorporar un capítulo o garantías sociales de los grupos más desfavorecidos de la sociedad mexicana, surgen las instituciones de la modalidad y la expropiación, como pilares fundamentales del orden jurídico y social que rigen las relaciones de propiedad del nuevo Estado.

Para el Constituyente de 1917, la modalidad es el elemento jurídico en virtud del cual, el tradicional concepto de la propiedad romanística y liberal, sufrirá una transformación de fondo al considerarla no sólo desde su aspecto de aprovechamiento individual si no que, ante todo, desde la perspectiva de explotación en base a su función social como parte integrante de las relaciones de propiedad arbitradas por el Estado.

El derecho de propiedad que originariamente corresponde a la Nación, impone modalidades a la propiedad privada para que su desenvolvimiento responda en torno a la concepción del interés público que ahora y en todo momento, impulsa el Estado.

Por modalidad debemos entender al "acto en virtud del cual se restringen las facultades de los propietarios privados, concedidas para el disfrute y disposición de bienes".⁽¹⁹⁾

A partir de dicha definición se destacan por lo menos tres elementos que son fundamentales en la aplicación de las modalidades.

Primero, el legislador ha considerado a la propiedad privada como una institución permanente y que por lo tanto, sus restricciones no se encaminan de ninguna manera a anularla. Por ello es importante que la modalidad, como ejercicio de interés general, impida en lo sucesivo que la propiedad atienda a una orientación egoísta o arbitraria que se traduzca en la insatisfacción de las necesidades que la población demanda.⁽²⁰⁾

Segundo, se debe considerar a la propiedad desde la esfera del derecho público. En tal virtud, la propiedad no deviene como parte de un derecho natural y tampoco se le debe considerar como un derecho absoluto. De tal forma que el propietario disponga del uso y disfrute de sus bienes de manera ajena o contraria al interés general.

La modalidad limita la noción de apropiación sin

límites por otra donde la explotación de los bienes susceptibles de serlo estén en permanente actividad, es decir, que no permanezcan ociosos.

Tercero, se refiere al dominio de los bienes. "Se puede afirmar que la modalidad reduce la esfera jurídica del propietario, en especial para los efectos de dominio, pero sin que se conculque la institución de la propiedad". (21)

En el campo mexicano conviven diferentes formas de tenencia de la tierra. Entre otras, la pequeña propiedad, el ejido y la propiedad comunal.

A la pequeña propiedad se le imponen como requisito para su desarrollo que la misma esté en explotación permanentemente para gozar de la protección jurídica, de lo contrario, el bien es susceptible de ser afectado por causa de utilidad pública, a fin de constituir nuevos propietarios. También, se le imponen restricciones en la extensión de los predios de tal forma que se "considera pequeña propiedad agrícola a la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierra en explotación". (22)

Ahora bien, la pequeña propiedad goza de modalidades que amplían la esfera jurídica de su protección a través del certificado de inafectabilidad, para explotaciones agrícolas y ganaderas.

Las modalidades que se aplican a la propiedad agrícola ejidal, comunal y a los nuevos núcleos de población son numerosas y diversas. Estas se encuentran contenidas ampliamente en el art. 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que señala: "Los derechos que sobre los bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por tanto no podrán, en ningún caso y en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto". (23)

Del presente artículo se observa una actitud de protección de los derechos de los ejidatarios en virtud de que "es un patrimonio familiar, que sirve de base para el sustento de sus integrantes; igualmente se pone un valladar para las enajenaciones de estas heredades". (24)

Prevalece pues, la intención de impedir que una nueva concentración de tierras en pocas manos vuelva a constituirse en latifundios, que lesionen los derechos ejidales y comunales de los pueblos.

Por otra parte, una más de las instituciones jurídicas de mayor relevancia para la construcción del nuevo Estado lo constituye la expropiación. El Estado mexicano la emplea primordialmente para reordenar no sólo el régimen de la propiedad; también la considera como mecanismo idóneo para establecer las condiciones socioeconómicas de su propio desarrollo. No cabe duda que su reiterado ejercicio ha provocado severos debates, ya que por sí misma modifica de raíz una forma de propiedad y da vida a otra a la que se le considera con mayores contenidos sociales.

Por expropiación se entiende la "facultad constitucional del Estado Federal y Estatal para disponer en forma unilateral de los bienes de los particulares (bien sea persona física/moral) fundamentando su decisión en la utilidad pública a que van a ser destinados los bienes por lo cual el propietario afectado recibe una indemnización para compensar la pérdida del bien que sale de su dominio". (25)

Si bien es un acto unilateral por parte de la autoridad, ésta debe estar debidamente fundada y motivada a partir de que las legislaturas establecen las causas de utilidad pública. A su vez, es el ejecutivo el que en nuestro país con mayor frecuencia la convoca y el que a la vez la aplica y ocupa el bien expropiado. A diferencia de la confiscación, la expropiación es una institución que promueve en favor del particular afectado, una indemnización que compense el bien del que ha dejado de tener un dominio pleno. En esta medida, la judicatura participa siempre y cuando el monto de la indemnización suscite controversias entre las partes. (26)

Indudablemente el Estado al momento de una posible expropiación evalúa los beneficios que esta medida permite para la atención de las necesidades sociales y principalmente sobre los sectores menos favorecidos. Por ello es siempre parte medular de un debate político. "En México, dicho sintéticamente, la expropiación es sobre todo un acto político que lleva a cabo el ejecutivo, actuando dentro de un margen muy amplio de discrecionalidad". (27)

No se debe dejar de lado que la expropiación conviene estrechamente ligada a la propiedad. Una y otra son

consustanciales, aún cuando la primera conculca un derecho de propiedad particular; sin embargo, la ordenación de los intereses privados y su coordinación con el resto de las tenencias de propiedad, está por encima del conflicto que promueven los particulares.

El fortalecimiento de la institución expropiatoria ha corrido al parejo del fortalecimiento de la presencia social del Estado. Su acción no sólo se circunscribe al mero ordenamiento del régimen de propiedad, aún más, el Estado ha requerido a la expropiación como la herramienta que le permita una mayor intervención en la actividad económica. Así es como se transita de expropiaciones que tienen como finalidad el mejoramiento de los niveles de bienestar de determinados núcleos de la población a otro ámbito en el que el Estado se asume irremediablemente como la concreción de la colectividad nacional. "Las expropiaciones han sido lo mismo causa eficiente de procesos distributivos con beneficios sociales incuestionables, que instrumento para el despliegue práctico de la Razón de Estado"⁽²⁸⁾

Su aplicación por el Poder Federal le ha brindado al Ejecutivo un amplio margen de inmunidad, en virtud de que la resistencia a la acción expropiatoria por lo regular es insuficiente para proteger la esfera jurídica privada.

En el agro se manifiesta en la atribución que le concede la fracción X de la Ley de Expropiación, por medio de la cual el Estado cuenta con facultades que le permiten, sin demora alguna, dotar de tierras y aguas en favor de los nuevos núcleos de población.

Es precisamente en esta materia donde el Constituyente del 17 establece con mayor claridad, la preeminencia del Poder Ejecutivo por encima del resto de los poderes del Estado. Es la noción de un presidencialismo dotado de amplias facultades para llevar a efecto los postulados de la reforma agraria que los grupos armados demandaban.

En nuestros días, efectivamente el Estado ha abandonado gran parte de su presencia en la actividad económica; con él, la institución expropiatoria pareciera sufrir un amplio desencanto, en su función de ordenador de las relaciones sociales derivadas de la propiedad de la tierra. En la práctica, su frecuencia y sus alcances se hallan limitados políticamente.

3.4 La crisis agrícola en México

En México el desarrollo de la reforma agraria ha tenido diferentes etapas, caracterizadas por el modelo de desarrollo que ha prevalecido en cada una de ellas. A principios de siglo el país estaba constituido por una sociedad preponderantemente rural, compuesta por una clase terrateniente minoritaria que concentraba grandes extensiones de tierras en las haciendas y, por el contrario, un enorme conglomerado social de poseído de propiedad rural alguna así como de comunidades indígenas despojadas de sus bienes.

Se ha denominado al período que va de 1912 a 1934 el período restitutivo en el que la "Reforma Agraria quedó circunscrita a restituir a las comunidades, pueblos y congregaciones sus tierras (... sobre todo ...) en las zonas donde la lucha fue más álgida (... sin embargo ...) la hacienda continuó siendo la forma más importante de la tenencia de la tierra". (29)

Por ello durante dicho período prevaleció el llamado "modelo primario exportador" que consistió en "la modalidad de desarrollo económico basado fundamentalmente en la producción para la exportación de bienes primarios: minerales, petróleo, madera y en general productos agropecuarios". (30)

Asimismo en este período la política agraria privilegió a

la pequeña propiedad como unidad económica y social en el agro toda vez que se prohibieron los repartos que realizaban las propias comunidades por lo que el gobierno se instituyó como el medio a través del cual se realizarían los futuros repartos de tierra; prueba de lo anterior es que durante ese período se repartieron 8.3 millones de hectáreas a menos de 800 mil campesinos. (31)

Con la crisis mundial del 29 el modelo de exportaciones presentó señales de desgaste, el mercado norteamericano era incapaz de absorber los excedentes de la producción agrícola mexicana.

Se ha considerado como segunda etapa al período denominado "dotatorio" que va de 1934 a 1940, en esta etapa el país incursiona en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones con una política orientada al mercado interno en lugar del externo. Con una incipiente base industrial, comercial y financiera, el cardenismo procedió a realizar una verdadera revolución en la tenencia de la tierra.

Se repartieron la mayoría de las grandes extensiones de tierras cultivables que aún se encontraban en posesión de las haciendas, que además representaban propiedades tecnificadas en lo que a maquinaria y distritos de riego se refiere. A su vez el gobierno realiza fuertes inversiones de infraestructura en materia de comunicaciones, electrificación, irrigación y

de financiamiento bancario capaces de garantizar un desarrollo económico con una amplia base laboral agraria.

El proceso redistributivo de reforma agraria alcanza su mayor amplitud a finales de este período por lo que se incorporó al mercado de consumo a millones de campesinos que fortalecieron el mercado interno.⁽³²⁾ Sin embargo, "la reforma solo toma en cuenta el aspecto distributivo de la tenencia de la tierra sin impulsar el productivo".⁽³³⁾

Un tercer período es el que comprende de 1940 a 1958 al que se le denominó la "contrarreforma agraria" debido a que disminuyó el reparto agrario, de nueva cuenta se prefirió a la propiedad privada sobre la ejidal al ser la primera la principal beneficiaria de los nuevos distritos de riego que se habrían además de las concesiones legales necesarias para incrementar las extensiones de propiedad⁽³⁴⁾ así como el reestablecimiento del amparo en materia agraria.

"La agricultura comercial entró en plena época de auge. Los principales sistemas de riego se implantaron en zonas -- donde la amplia rentabilidad era más probable principalmente en el norte de la república, dando pie, de esta manera, a la agudización de las diferencias en el campo".⁽³⁵⁾

Un cuarto período es el que se desarrolló de 1958 a 1970 en el que aparentemente se repartieron más tierras que en el

período cardenista, aproximadamente 32 millones de hectáreas superando los 20 millones otorgados por Cárdenas por lo que se considera el período del "reparto estadístico", (36) toda vez que a diferencia de anteriores etapas el nuevo reparto correspondió a tierras de escasa productividad agrícola sin menor repercusión en la producción agropecuaria nacional.

En este período al modelo de desarrollo económico se le denominó estabilizador "A ello obedecieron las adecuaciones institucionales de 1958 tanto en el sector central como en el descentralizado, que aparentemente tuvieron como objetivo fundamental el de promover el desarrollo nacional pero tratando de resolver las grandes diferencias ahondadas a lo largo de 20 años de industrialización. La frase favorita era "no hay solución a la miseria mientras no haya impulso a la producción-". (37)

Posteriormente, la quinta etapa que va de 1970 a 1982 se caracterizó por la propuesta echeverrista de colectivización de los ejidos y por la instrumentación del Sistema Alimentario Mexicano del sexenio Lópezportillista para alcanzar la autosuficiencia en granos básicos e incorporar a la producción a zonas marginadas y que tuvo en las divisas generadas en la explotación petrolera su principal sostén financiero. Es en esta época donde la crisis agrícola refleja sus mayores efectos que se tradujeron en la imposibilidad del agro para generar divisas y lo convirtieron en el sector productivo -

con menor desarrollo.

El sector agrícola en México tradicionalmente se ha visto subordinado ante los requerimientos de los otros sectores económicos, en especial la industria.

Desde el modelo por sustitución de importaciones, a la agricultura se le asignó la función de generar las cada vez crecientes divisas requeridas para la adquisición de los insumos indispensables para la industrialización del país.

El sector rural no ha sido favorecido con una política global que atendiera primero a sus requerimientos de inversión, de tal manera que se pudiera mantener niveles mínimos de capitalización de la misma.

Por lo contrario "la crisis de la agricultura que vive hoy nuestro país se gestó en la década de los cincuenta, y se debe principalmente a que el desarrollo capitalista en el agro inició su fase monopolista en un contexto económico y político inadecuado". (38)

En buena medida el desarrollo posterior no ha superado la cada vez crecientes deficiencias de los niveles

de productividad agrícola. Así las cosas hacia la década de los 70 los síntomas de la crisis eran por demás evidentes.

México era incapaz de satisfacer las necesidades alimentarias de su población, por lo que cada vez era más recurrente la importación de alimentos para subsanar su pobre producción. (39)

Para José Luis Calva la crisis se circunscribe a por lo menos tres factores de singular importancia, y que de alguna manera, denota una insuficiencia de los programas de reactivación en el campo. En efecto, "la caída de la demanda interna de alimentos (determinados a su vez por la contracción de los salarios reales), que se convierte en un factor depresor de los precios agrícolas relativos en el mercado abierto; (. . .) la caída de la rentabilidad de las inversiones agrícolas y de la acumulación de capital en ciertos ramos de la producción rural; (. . .) las políticas instrumentadas por el Estado a partir de 1982 que ha determinado: a) la brusca caída de la inversión pública en irrigación, fomento agrícola y crédito rural, b) la contracción de la demanda interna (. . .) c) la evolución de las relaciones de precios desfavorables a la agricultura". (40)

Lejos de que la situación económica en el campo me
xicano se vaya superando, cíclicamente ésta se ha pro-
fundizado. La problemática que presenta el sector agri
cola rebasa con mucho la pugna entre los intereses pri-
vados. Por lo contrario, estimula una reflexión que in-
volucra totalmente a los sectores sociales.

Ahora, los niveles de productividad y la tenencia
agraria son factores que atraviesan el nuevo modelo eco-
nómico que se desea impulsar en el campo.

Al ejido como unidad económica y social de produc-
ción, no se le ha considerado como un elemento que incent
tive la innovación tecnológica y mucho menos impulse la
canalización permanente de recursos económicos que sean
capaces de elevar sus índices de productividad.

En efecto, "esto significa que no se están reponien
do las máquinas que se desechan por obsolescencia. Nos
hallamos por tanto en presencia de una reconversión tec
nológica de carácter regresivo". (41)

Asimismo, es importante destacar otro de los fenó-
menos característicos en el campo. El desempleo y el
subempleo agrícola son una realidad concreta y que per-

manentemente han gravitado en torno a la pulverización de la tenencia de la tierra. De tal forma que "convertir el minifundio, ya de por sí anacrónico, en una unidad de explotación, todavía más pequeña que únicamente resolviera el problema de la subsistencia de la mano de obra en forma temporal; a la larga esto no ofrece ninguna solución".⁽⁴²⁾

A su vez, el desempleo ha traído como consecuencia un importante movimiento migratorio que es síntoma de los bajos niveles de bienestar del campesinado. Hoy la migración se acentúa no sólo al interior del país, hacia los grandes centros urbano-industriales sino que además, se presenta un fuerte desplazamiento de la mano de obra hacia otros países y en especial hacia los Estados Unidos.

La descapitalización del campo es evidente. Su presencia es indudablemente reforzada por el intermediarismo y por la incapacidad oficial en instrumentar mecanismos de distribución y acopio que efectivamente regulen la comercialización de la producción. La usura y el rentismo entre otros, son elementos esenciales que socavan la producción en el agro.

Por otra parte, la inversión pública en el sector agrícola cada vez es menor. "El gasto público destinado al sector agropecuario cayó en 1986 al 52.1% del ejercicio en 1981. Esta contracción ha sido mayor que la disminución del gasto público programable total, que cayó en 1986 al 67.3% del ejercicio en 1981".⁽⁴³⁾

Todo lo anteriormente señalado ha provocado que los índices de crecimiento en la agricultura decaigan paulatinamente, por lo que para "el período 1982-1987(..) fue del 1.1% inferior en 1.7% al incremento demográfico".⁽⁴⁴⁾

Se ha carecido de una política económica y social que efectivamente responda a las diversas causas que han originado esta profunda crisis agrícola. El nivel de vida del campesinado cada día se depaupera más y más.

El campo continúa siendo el gran problema a resolver y, como lo ha señalado Pablo González Casanova "se resuelve el problema del campo o el país difícilmente podrá resolver cualquiera de los demás problemas".⁽⁴⁵⁾

En buena medida el crecimiento económico que ha registrado el país, no ha estado acompañado por un desarrollo social que se perciba en la actividad agrícola. La

desfavorable evolución de los precios de garantía única mente agudiza la ya amplia e histórica brecha en la distribución de la riqueza y acentúa permanentemente su rezago.

Asimismo, la estructura de la producción no ha sido estimulada siquiera en el renglón exportador, donde la mayoría de las materias primas agrícolas resienten bajos precios en el mercado mundial.

En suma, "el trabajo es lo que debemos revalorar; esto es lo primero: tenencia sin trabajo fue y sigue siendo rentismo, ausentismo, vicio y discordia; trabajo sin tenencia fue explotación y en muchos casos lo sigue siendo". (46)

Notas Capítulo 3

1. Lemus, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. México, Porrúa, 1991. p.236
2. Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1992. México, Porrúa, 1992. p.722
3. Lemus, op.cit. p.186
4. Ibid. p.187
5. Stavenhagen, Rodolfo et.al. Neolatifundismo y explotación. México, Nuestro Tiempo, 1985. p.105
6. Lemus, op.cit. p.192
7. Díaz y Díaz, Martín. "Molina Enríquez y la Constitución Heterodoxa". Alegatos, 1987, núm.6, p.34
8. Díaz y Díaz, Martín. "Proceso Constitucional y Relaciones de Propiedad" (mimeo) p.213
9. Gutelman, Michel. Capitalismo y Reforma Agraria en México. México, ERA, 1974. p.76
10. Díaz y Díaz, Martín. "Molina Enríquez y la Constitución Heterodoxa" p.37-38
11. Díaz y Díaz, Martín. "Constitución y propiedad" Alegatos, 1986, núm.2, p.25
12. Ibid. p.28

13. Díaz y Díaz, Martín. "Molina Enríquez y la Constitución Heterodoxa" p.30
14. Díaz y Díaz, Martín. "Proceso constitucional y relaciones de propiedad" p.232
15. Díaz y Díaz, Martín. "Constitución y propiedad" p.29
16. Loc.cit.
17. Ibid. p.25
18. Díaz y Díaz, Martín. "Proceso constitucional y relaciones de propiedad" p.225
19. Ibid. p.235
20. "La parte medular se orienta a que la propiedad es un derecho natural que implica no considerarla como un derecho absoluto, que posibilita imponerle las modalidades correspondientes". Medina Cervantes, José. Derecho agrario. México. Harla, 1987. p.155
21. Ibid. p.179
22. Gutelman, Michel. op.cit. p.77
23. Medina Cervantes, José. op.cit. p.180
24. Loc.cit.
25. Ibid. p.176
26. Díaz y Díaz, Martín. "Proceso constitucional y relaciones de propiedad" p.242

27. Díaz y Díaz, Martín. "Esbozo para el análisis comparativo de las leyes de expropiación de México, España y Argentina" Alegatos, 1987, núm. 7, p. 13
28. Díaz y Díaz, Martín. "Proceso constitucional y relaciones de propiedad", p. 266
29. Morett Sánchez, Jesús. Alternativas de modernización del ejido. México, IPE, 1991. pp. 15-17
30. Ibid. p. 22
31. Ibid. p. 19
32. "Al final del período cardenista casi la mitad de la tierras cultivables estaban en manos de ejidatarios (28.9 millones de hs); la superficie de labor de los ejidos era del 47% (mientras que en 1930 era de 13%); mientras en 1930 la superficie irrigada 13% correspondía al sector ejidal, para 1940 había ascendido al 57%; y el 40% de la población económicamente activa correspondía al sector agrícola y forestal" Ibid. p. 24
33. Ibid. p. 23
34. "Así, la superficie pasa de 100 hectáreas de riego a 150 de algodón o 300 has de henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina y vainilla... se permite poseer tierras suficientes para alimentar 500 cabezas de ganado bajo riego ... o su equivalente en temporal; lo que significaba que ... los ganaderos pudieran poseer hasta 30,000 hectareas" Ibid. p. 29

35. Fernández Santillán, José. Política y Administración Pública en México. México, UAM, 1989. p.67
36. Lugo, Héctor. et. al. Modernización del sector agropecuario México, IPE, 1991. p.21
37. Fernández Santillán, José, op.cit. p.91
38. Bartra, Roger. Campesinado y poder político en México. México, Era, 1982. p.113
39. Ibarrola de, Antonio. Derecho agrario. México, Porrúa, 1983. p.45
40. Calva, José Luis. Crisis agrícola y alimentaria en México 1982-1988 México, Fontamara, 1988. pp.18-19-20
41. Ibid. p.31-32
42. Stavenhagen, Rodolfo et. al. op.cit. p.150
43. Calva, op.cit. p.38
44. Ibid. p.12
45. Ibarrola, op.cit. p.26
46. Ibid. p.25

4. La reforma del artículo 27 constitucional.

Por diversos factores acumulados desde 1917, se requirió una profunda revisión del marco jurídico del agro mexicano. Debido a lo altamente inoperante que se había vuelto el sector agropecuario en México, se decidió instrumentar importantes cambios en la normatividad agraria.

Es conveniente analizar cuáles han sido las modificaciones que ha recibido el Art. 27 constitucional, qué ventajas o desventajas presenta su nueva condición para ejidatarios, comuneros, núcleos de población y pequeños propietarios y, en general, para todos aquellos agentes productivos que se relacionan integralmente con el campo.

No más Estado interventor ha sido la premisa. Pero un Estado con tanta relevancia en la vida social como el mexicano, no puede apartarse fácilmente. Como garante para alcanzar la justicia social, será fundamental observar cuáles son las nuevas formas de participación por parte del Estado hacia el campo.

La creación de nuevos organismos que participan conjuntamente en el campo con los ya existentes, permiten brindar mayor seguridad jurídica a los agricultores; en el aspecto social de la reforma al tratar al campesino como

"mayor de edad", le permitirá a éste decidir sobre el destino de su parcela y de su propia mano de obra.

4.1 Preámbulo a la reforma del artículo 27 constitucional

Si bien la reforma agraria promovida por la Constitución de 1917, fue reivindicatoria para la situación socio-económica en el campo mexicano, durante los años que estuvo vigente permitió involuntariamente afectaciones jurídicas, administrativas y políticas que llegado el momento impedían el cabal funcionamiento en sus distintos aspectos del agro en México.

Entre estas afectaciones se pueden señalar las siguientes: primeramente, la tutela del Estado sobre el ejido y su intervención en la vida económica de éste, que como se ha señalado, devino en paternalismo en ocasiones de negativas consecuencias. "Además de ser un complemento al jornal, el ejido cumplió también con la función de fijar o retener la fuerza de trabajo campesina. El ejidatario es tá obligado a permanecer en su tierra so pena de dejar de serlo; así se garantiza la unidad del ejido y una fuerza de trabajo prácticamente cautiva". (1)

Pero si bien el ejidatario estaba condicionado a permanecer en su tierra, no siempre recibía los apoyos financieros o insumos necesarios para ser productivo. En esta situación la agricultura ejidal se volvía de subsistencia, es decir, de autoconsumo.

Como causas también pertenecientes al ámbito jurídico, se pueden señalar la incertidumbre en la tenencia de la tierra y los obstáculos para la asociación de ejidatarios con terceros.

En el aspecto administrativo, el complejo sistema jurídico con sus inevitables leyes confusas impedían la adecuada atención a los requerimientos del campesinado; aunado a esto, es menester señalar la gigantesca burocracia que se había creado alrededor del campo.

Otra afectación sumamente importante que sufrió el campo fue su descapitalización que puede atribuir entre sus causas más importantes "a la represión de los precios agropecuarios desprendida de una política de protección al salario urbano"⁽²⁾

Aunado al aspecto de transferencia de recursos del campo hacia otros sectores productivos y sociales del país, el campesinado mexicano siempre significó un importante potencial de fuerza para diferentes organizaciones campesinas, que en general se han identificado ya sea con algún partido político o con una corriente de pensamiento a nivel nacional. Es decir, al campesino por su importancia numérica se le ha atendido sobre todo en función de procesos electorales.

Paralelamente a las afectaciones señaladas, el crecimiento demográfico se incrementó notablemente no siendo éste análogo a la producción de alimentos, pues "desde ha

ce un cuarto de siglo el crecimiento promedio de la producción agropecuaria ha sido inferior al de la población... (lo que... ha provocado que una parte importante y creciente de los alimentos esenciales que consume el pueblo mexicano, tuviera que adquirirse fuera de nuestras fronteras." (3)

Haciendo un balance territorial había además que apuntar, que esta baja productividad se debe a la casi nula reconversión tecnológica y a los problemas de financiamiento que para otros aspectos requiere el campo .

"El 57% de los ejidos no tienen un sólo tractor; sólo el 21% emplea tecnología moderna; casi el 90% carece de algún tipo de equipo o instalación agroindustrial; las tierras ejidales únicamente en un 16% son de riego... casi el 40% de los ejidos no dispone de crédito y el 52% tienen cartera vencida". (4)

La improductividad que ha caracterizado al campo ha provocado utilizar otros recursos como el petróleo, que por experiencia histórica, al estar sujeto a los altibajos del mercado internacional no permite diseñar políticas económicas de mediano plazo.

Ante tal situación con intención de reestructurar al sistema agrario nacional, el Ejecutivo de la Federación en vió al poder legislativo la iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional, en noviembre de 1991.

Se ha establecido ya que tanto actores internos como externos, han expresado sus opiniones en lo relacionado con tal reforma. "En febrero de 1990, el Banco Mundial publicó un documento donde -sugiere- al gobierno mexicano in troducir profundas modificaciones neoliberales en nuestra legislación agraria(.).legalizar el arriendo de las parcelas ejidales(.).legalizar la venta de parcelas ejidales al interior de los ejidos(.).legalizar los contratos de asociación y de arriendo de las tierras de uso común de los ejidos".(5)

Curiosamente, la propuesta de la cúpula de la inicia tiva privada en el país no difería en nada de la propuesta del Banco Mundial(6).

Por su parte, la oposición de izquierda parlamentaria, coincidía en algunas de las propuestas pero insistía en la continuación del reparto agrario. Es de señalarse que la tierra es un recurso finito que hacia tiempo se había agotado en términos de reparto.

Más aún, no se podía continuar el reparto indiscriminadamente, pues lo importante es la búsqueda de nuevos modelos de organización agraria como premisa fundamental para la existencia de comunidades viables.

No se puede ocultar que "el promedio nacional de tierra de temporal por ejidatario es de, aproximadamente, de 6.5 hectáreas, mientras que el promedio de tierras de riego alcanza aproximadamente 0.9 hectáreas". (7)

También se debe tomar en cuenta, que el reparto agrario no necesariamente significó propiedad ni mucho menos bienestar social para la más amplia franja de ejidatarios en el país. (8)

Este panorama global del agro en México, exigió a la presente administración contemplar en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, modificaciones integrales que permitieran revitalizar al campo.

Se reconocieron situaciones ya existentes en el plano de la ilegalidad, que se propusieron ordenar jurídicamente para poder ofrecer mayores garantías al sector social. (9)

Inicialmente, el nuevo régimen de propiedad construye un puente para pasar de la propiedad ejidal a la propiedad plena; asimismo, con elevar a rango constitucional al ejido y a la propiedad comunal se pretende terminar con la indefinición de la propiedad social.

La posibilidad para ingresar a la tierra que antes sólo podía ser por la modalidad del ejido o bajo la restitución de tierras comunales, cambia debido a la posibilidad de asociación de los ejidatarios con terceros, siempre y cuando el número de los socios no exceda 25 veces la pequeña propiedad.

Ante tal posibilidad, José Luis Calva opina que "estas granjas empresariales de gran escala podrán ser propiedad de ciudadanos extranjeros -dueños del 49% de las acciones de la tierra y del 100% de las acciones del capital-"⁽¹⁰⁾

No se debe soslayar tal argumentación ya que al observar la posibilidad de hasta 25 veces la pequeña propiedad en la constitución de una sociedad, es importante atender en que extensión se convierten los diferentes tipos de tierra.⁽¹¹⁾

PEQUEÑA PROPIEDAD	EXTENSION	25 VECES
1. Riego o sus equivalentes en otras clases de tierra.	100	2500 Has
2. Irrigadas sembradas de algodón.	150	3750 Has
3. Riego para frutales	300	7500 Has
4. Bosques	800	20000 Has
5. Superficie necesaria para mantener 500 cabezas <u>gana</u> do mayor		500,000 Has

De ninguna forma se debe desdeñar la oposición que el proyecto de reforma de dicho artículo tuvo por parte de algunos partidos políticos de oposición.

Para el Partido Acción Nacional, la reforma fue una apropiación de parte de su ideario político; mientras que para el Partido de la Revolución Democrática, primordialmente significó el regreso al latifundio.

También resalta el hecho de que de las 23 organizaciones campesinas más importantes del país (es decir, con presencia nacional), 11 de ellas se hayan manifestado en contra.(12)

En el contexto de las organizaciones campesinas, casi 3 años antes al proceso de reforma, se había creado el Congreso Agrario Permanente (CAP) en mayo de 1989, como un antecedente para superar diferencias en los intereses de las diferentes organizaciones que hiciera posible futuros acuerdos de otras dimensiones. Fue así posible aglutinar en el CAP a las 11 organizaciones campesinas más importantes.

Desde la iniciativa hasta la promulgación de la reforma, los aspectos contenidos en ella han causado controversias; para unos ha significado una involución, mientras que para otros ha significado un acertado diagnóstico de los males que aquejan al campo mexicano.

En efecto el ejido se compraba, se vendía y se rentaba. Es volver legal lo que no lo era; en la reforma destaca el aspecto de tratar al ejidatario y al comunero como sujetos mayores de edad, rebasada la fase intervencionista al brindarle mayor autonomía.

Deseable es que la reforma permita incrementar la productividad necesaria para mantener al campesino en el campo, y así evitar la expansión urbana que se nutre de ellos en condiciones inadecuadas.

Que también permita atacar el lamentable hecho de que un alto porcentaje de la pobreza extrema nacional se encuentra en el medio rural.

Es evidente que la reforma al Art. 27 tiene como objetivo romper el paternalismo, sin que esto signifique que el Estado evite los apoyos hacia el campo, por lo que debe también, crear mecanismos de capacitación al campesino que se reflejen en mejores formas de organización para la producción.

4.2 Principios generales de la reforma al Art. 27

Sin duda alguna, la reforma al Art. 27 constitucional constituye una de las más importantes, toda vez que modifica radicalmente el régimen de propiedad en el campo, así como los procesos de organización y producción agrícolas.

La reforma, como parte de una profunda modificación de las actividades y funciones del Estado, particularmente incide sobre la tenencia de la tierra y sobre la búsqueda de una mayor capitalización del agro, en aras de mejorar sustancialmente los índices de productividad y de bienestar social.

Así como la reforma del Estado se efectúa según el discurso oficial, en favor de la Revolución Mexicana, paradójicamente la reforma al Art. 27, generará nuevas relaciones de producción en el campo, que difícilmente tendrán alguna similitud con el anterior artículo fraguado al calor de amplias reivindicaciones sociales promovidas por los grupos armados.

La reforma se asume como necesaria para promover mayor justicia social que en las condiciones previas, estaban agotados toda vez que las formas de producción adquirirían cada vez un carácter minifundista, incapaz de desarrollar economías de escala que incorporaran a un mayor número de campesinos en explotaciones agrícolas comerciales y no en una producción propiamente de autoconsumo.

"Necesitamos cambiar no porque haya fallado la Reforma Agraria. Vamos a hacerlo porque tenemos hoy una diferente realidad demográfica, económica y de vida social en el campo, que la misma Reforma Agraria contribuyó a formar"⁽¹³⁾

La reforma propone "abatir el rezago agrario, otorgar plena seguridad jurídica; flexibilizar las formas de asociación y los límites a la tenencia de la tierra, así como dar libertad a ejidatarios y comuneros".⁽¹⁴⁾

Por una parte reconoce jurídicamente una infinidad de prácticas de los ejidatarios que transgredían las leyes en la materia, al practicar el arrendamiento en dinero y en especie, la compra-venta e incluso la contratación de trabajadores jornaleros para el cultivo de la tierra ejidal y, por la otra constituye un amplio cuerpo de medidas encaminadas a transformar y capitalizar al campo, principalmente con recursos provenientes del sector privado.

La reforma promueve la compactación de las tierras al establecer dos aspectos fundamentales. Primero, se especifica y se define claramente los derechos de propiedad, no sólo a partir de elevar al ejido y la comunidad a rango constitucional, sino que además al introducir esquemas que permiten trasladar a la propiedad ejidal y comunal en propiedad de pleno dominio, y segundo, derivado de lo anterior, la posibilidad jurídica de que dichas tierras cuenten con movilidad económica, que favorece al mecanismo de mercado, como el idóneo para transformar el régimen de propiedad social a otro caracterizado por relaciones mercantiles privadas.

Por su amplitud, es necesario analizar de manera particular los diferentes conceptos, estrategias y acciones encaminadas a funcionalizar eficazmente al agro en México.

4.2.1 El nuevo régimen de propiedad

La propiedad privada agrícola con la reforma al artículo 27, adquiere un rasgo preponderante para la ordenación del nuevo régimen de propiedad.

La propiedad en su sentido social propiciaba que la mayoría del territorio nacional destinado a actividades agropecuarias estuviera ajeno a las relaciones mercantiles particulares, toda vez que, el Estado se asumía en el árbitro de las relaciones de propiedad. De esta manera, el campo mexicano se caracteriza por la pulverización de la tierra que finalmente desincentivo que se canalizarán los recursos mínimos para permitir una permanente capitalización del mismo.

En este sentido, el cambio es por demás radical. De ser una propiedad social con una fuerte intervención del Estado como garante de su actividad y desarrollo, la propiedad vuelve a entenderse desde su concepción romanística y liberal. Es decir, "la propiedad no es un título, si no la facultad de disponer de un bien. Propietario es quien decide cómo usar la tierra, qué sembrar y tienen la potestad de venderla o rentarla"⁽¹⁵⁾

El actual Art. 27 define claramente los atributos de

la propiedad. Esta ha sido durante mucho tiempo, una per severante crítica, ya que los ejidatarios gozaban de excep ciones y modalidades producto de lo que se ha denominado una relación paternalista entre ejidatarios y el Estado.

Para la anterior ley agraria, la tenencia ejidal y comu nal se caracterizaba por ser inalienable, imprescriptible, inembargable e instranmisible,⁽¹⁶⁾ además, la asociación productiva con otros agentes económicos, a excepción del Estado, era burocráticamente obstaculizada.

Así, al eliminarse dichas modalidades del cuerpo de la ley, la propiedad ejidal puede incursionar jurídicamente en el comercio libre de la tierra agrícola. Los poseedores de parcelas ejidales pueden constituirse en propietario de pleno dominio.⁽¹⁷⁾

Con la definición de derechos agrícolas sobre las parcelas ejidales, se reconoce expresamente al minifundismo como uno de los principales problemas que afecta la refo rma.⁽¹⁸⁾ Al respecto, la iniciativa del ejecutivo afirma que "la población crece, mientras que la tierra no varía su extensión. Ya no hay tierras para satisfacer esa demanda incrementada por la dinámica demográfica".⁽¹⁹⁾ Por ello, revertir el proceso de pulverización o minifun-

dio es una acción tendiente a promover mayor justicia, por que es imposible satisfacer las necesidades de bienestar de los productores del sector social. (20)

Por otra parte, la reforma otorga certidumbre en la tenencia ejidal y comunal para propiciar mejores condiciones para su reactivación económica.

En efecto, "es necesario propiciar un ambiente de certidumbre en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y en la pequeña propiedad, que fomente capitalización, transferencia y generación de tecnología, para así contar con nuevas formas de creación de riquezas en provecho del hombre del campo. (21)

Por ello se establece la culminación del reparto agrario que se había constituido en el factor principal de incertidumbre jurídica. Es decir, un reparto de tierra el infinito no creaba las condiciones necesarias para asegurar la rentabilidad de las inversiones privadas, dado su carácter susceptible de afectación.

Más reparto agrario no se justifica impedía "la inversión de capital en las actividades agropecuarias, tiene hoy pocos alicientes debido en parte a la

falta de certeza para todas las formas de tenencia que se deriva de un sistema obligatorio para el Estado de reparto abierto y permanente también por las dificultades de los campesinos, mayoritariamente minifundistas, para cumplir con las condiciones que generalmente requiere la inversión".(22)

Por tal motivo, las condiciones socioeconómicas determinan que se ha agotado la tierra disponible para aumentar los rendimientos de la misma; la compactación de las tierras, la mejor organización de los productores y más eficaces apoyos financieros del sector público, juegan un papel preponderante.

Aunado a lo anterior, la actividad agrícola en general no ofrece seguras y amplias expectativas de ganancia, "las legislaciones que no protegen y determinan claramente los derechos de propiedad, obstaculizan la producción y la comercialización. En pocas palabras, impiden el progreso económico, social y aprovechamiento racional y eficaz de los recursos"(23)

Asimismo, la reforma eleva a rango constitucional las propiedades del sector social, es decir, el ejido y la comunidad. A su vez se mantiene el compromiso políti-

co de continuar proporcionando los apoyos necesarios para su mejor desenvolvimiento.

Pero sobre todo destaca que los ejidatarios y comuneros puedan modificar su actual régimen de propiedad. En tal sentido, la reforma establece "la plena capacidad de los ejidatarios de decidir las formas que deben adoptar y los vínculos que deseen establecer entre ellos para aprovechar su territorio.

También fija el reconocimiento de la ley a los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas"⁽²⁴⁾

De lo anterior se desprende que al interior de los ejidos se estimula la compactación de las tierras, en virtud de que un ejidatario puede vender a otro que pertenezca al mismo ejido.

En suma, se propone una reforma que atraviesa por completo a la tenencia de la tierra agrícola, para que ésta obtenga una mayor movilidad económica y, de esa forma, garantizar que fluyan los recursos que permitan que el peso de la capitalización del agro, provenga de la participación privada, para constituir unidades de producción que permitan economías de escala que por lo menos brinden una

mayor confiabilidad en las inversiones.

Finalmente, es insoslayable que se modifica la tradicional asociación entre los ejidatarios y el Estado, entre las organizaciones campesinas y el capital privado, en virtud de que establece una igualdad jurídica con respecto a los atributos de la propiedad ejidal. Hoy la parcela ejidal es sinónimo de mercado, por lo que puede ser susceptible de apropiación privada.

4.2.2. Asociaciones en participación.

Como sea afirmado la compactación de la tenencia de la tierra es una de las principales medidas destinadas a incrementar los índices de productividad agrícola.

Para ello, la reforma al Art. 27 establece como uno de los instrumentos para alcanzar dicha productividad, la conformación de asociaciones entre pequeños propietarios y ejidatarios, y sobre todo, entre ejidatarios e inversionistas privados no necesariamente del sector rural, sino de otros sectores de la economía.

En este sentido, se admite que la propiedad social de

la tierra por sí misma ni produce los niveles requeridos para la alimentación de la población, además de carecer de los adelantos tecnológicos que la conviertan en más productiva al ser insuficientes los recursos económicos que se requieran para dicho objetivo.

La iniciativa entre otras cosas establece la posibilidad de que las corporaciones civiles puedan poseer, tener en propiedad o administrar bienes raíces. (25)

Asimismo, se brinda "a las asociaciones que permitan su capitalización y el aprovechamiento de mayores escalas de producción. Por eso, esta iniciativa mantiene los límites de extensión a la pequeña propiedad". (26)

Además, considera que "la reforma debe estimular la compactación y las asociaciones en cada uno de los tipos de propiedad y entre ellos, para asegurar su capitalización y su viabilidad" (27)

En suma, este es el panorama que establece la reforma con respecto a las asociaciones en participación. Su importancia como el mecanismo económico de reactivación del campo es por demás clara. Sin embargo, es pertinente analizar brevemente sus connotaciones sobre todo de índole política y económica.

Como se ha señalado, la reforma prevee y otorga el pa pel de invertir los recursos que demanda el campo, a la iniciativa privada. Para lograr dicho objetivo, se establece la escrituración de las parcelas ejidales con la finalidad de que puedan ser aportadas como parte del capital constitutivo de la asociación. En esta medida existe una transformación de la tradicional concepción que criticaba la asociación de los ejidatarios con otros agentes económicos, en virtud de que la anterior legislación prácticamente determina la tutela estatal del proceso productivo agrícola así como la defensa de las heredades ejidales y comunales. Es decir, las tierras ejidales y comunales, no podían ser consideradas como parte de la esfera de la libre comercialización de los bienes.

En efecto, "son los límites a la asociación entre sec tores, el celo desmedido por aislar a los ejidatarios y co munitarios de otros agentes económicos(.) cuyo supuesto básico era condenar las asociaciones sobre el entendido de que siempre serían injustas para los ejidatarios"⁽²⁸⁾

Por ello "la solución del problema (agrícola) es esen cialmente jurídica. Que la producción en el campo se elevaría sustancialmente si se canalizara inversión y se combatiera el minifundio a través de formas de asociación".⁽²⁹⁾

Es decir, la reactivación del campo sería más lenta si únicamente se estimulara la inversión pública sin incentivar una mayor canalización de recursos privados por medio de dichas asociaciones.

Sin embargo, es importante destacar que "el punto central de todos estos cambios es lograr que los pequeños propietarios y los ejidatarios, efectivamente se den la forma organizativa que mejor les parezca para su desarrollo y que al ser liberados de la tutela estatal no signifique caer ahora en manos de la tutela del capital privado". (30)

4.2.3. Nueva participación del Estado en el agro.

Uno de los actores principales en el nuevo régimen de propiedad agraria lo constituye el Estado. Si bien su participación no es necesariamente análoga a la que realizaba anteriormente, no por ello deja de ser de suma importancia.

En México como en todo el mundo, el Estado ha tenido una importante intervención en los procesos productivos, distributivos y comerciales de la producción agrícola.

Si bien es cierto, ésta no siempre tuvo un destinatario claro y objetivo, ha sido frecuente que los apoyos en el campo, sean de carácter crediticio, en transferencias y en subsidios directos, finalmente no producen los resultados esperados.

En México "la presencia estatal en el ámbito ejidal ha sido una mezcla de excesiva regulación y escaso fomento". (31)

Por ello es necesario que su actividad se desenvuelva en un mínimo de regulación y que promueva una más eficaz canalización de los recursos económicos. No olvidemos que en la mayoría de las naciones consideradas como potencias en la producción de alimentos, la intervención estatal se dirige principalmente a garantizar precios adecuados y, sobre todo, mercados externos donde acomodar las crecientes cosechas que se obtienen.

En este sentido, "la inversión del sector público debe complementarse con la de los productores que conocen directamente el potencial de su tierra y distinguen la mejor tecnología para sus explotaciones". (32)

De lo anterior se desprende ya no un protagonismo como ordenador de la producción. Por lo contrario, el Estado se

asume como subsidiario en aquellas áreas como la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías, donde tradicionalmente, el agricultor privado y ejidal, difícilmente cuentan con los recursos necesarios para mantener en un nivel óptimo de capitalización. A su vez, su lento período de recuperación prácticamente lo hacen no factible para el inversionista privado.

"La presencia estatal en el campo se ha caracterizado por su paternalismo y excesivo protagonismo institucional en la conducción de los procesos productivos y de comercialización". (33)

El Estado debe dirigir sus actividades a aquellas áreas donde su presencia es necesaria. Así el agro mexicano enfrenta retos tales como el perfeccionamiento de los créditos, asistencia técnica, infraestructura y comercialización. (34)

En esta medida, y como se afirma en la iniciativa de reforma, el Estado participará en acciones de protección y promoción de la actividad agrícola, sin menoscabo de la iniciativa campesina que anule su responsabilidad como productores agrícolas.

Asimismo, se manifiesta por incrementar sus acciones en los segmentos campesinos que difícilmente sobrevivirían sin una clara participación estatal sobre todo en el ámbito social.

Por esto es importante "suprimir aquellas facultades que permiten al Estado intervenir en la vida interna de los ejidos, al grado de disminuirle a éste sus cualidades de forma de organización campesina y pervertir su función convirtiéndolo en apéndice de la burocracia". (35)

Es un Estado promotor de acciones que permitan capitalizar al campo a través de la efectiva promoción de la asociación de los agentes económicos y "tenga en su accionar institucional una visión estratégica, resumida básicamente en sus actividades de investigación, desarrollo y fomento". (36)

4.2.4 La crítica al nuevo régimen de propiedad.

El nuevo régimen de propiedad ha provocado innumerables críticas en torno a la posibilidad de constituir de nueva cuenta un moderno latifundismo, con la diferencia

que ahora, jurídicamente es posible ser propietario de grandes extensiones de tierras agrícolas, ganaderas y forestal.

"Hacia principios de este siglo, 10 mil haciendas mayores de mil hectáreas acaparaban la mitad del territorio nacional". (37)

En este sentido, se afirma que el objetivo de la reforma, el de compactar la tierra y el de permitir que las asociaciones se constituyan en amplias extensiones, son los síntomas más claros para lograr el nuevo latifundismo. En aras de combatir la improductividad de las pequeñas unidades de producción, la reforma plantea amplios límites a la extensión de la propiedad agraria privada como el primer paso para constituir unidades productivas que alcancen un tamaño que le permita abatir costos, elevar la producción e introducir tecnologías adecuadas para impulsar los índices de la productividad agrícola.

"Al extender hasta dimensiones latifundistas los límites de la propiedad agraria privada, ... la reforma derriba las barreras que la Revolución Mexicana impuso a la concentración de tierras". (39)

"Al dar por terminado el reparto agrario...la reforma decreta amnistía para los latifundios subsistentes y cancela unilateralmente el derecho de los campesinos a la tierra". (39)

Básicamente lo anteriormente señalado resume de la mejor manera las condiciones por las cuales se considera a la reforma al Art. 27, como una reforma agraria neoliberal.

Asimismo, existen otras posiciones que consideran imposible la formación de latifundios. Cabe destacar que esas posiciones, se sustentan en aspectos de índole económica, y que dejan de lado, que la reforma permite magnitudes considerables de tierras, sobre todo en el caso de las sociedades mercantiles.

En esta medida se sostiene que quienes piensan que la privatización del ejido "provocará que los ejidatarios vendan sus tierras y emigren a las ciudades, ignoran que esto ya pasó, pero en lugar de venderlas y que otros la siembren, las dejan abandonadas" (40)

Otra versión afirma que "si hubiera tal avidez de los inversionistas sobre la tierra, ya habría empezado por la compra de esas propiedades que no tienen limita-

ción para su venta" (41)

Ahora bien, de acuerdo con la iniciativa de reforma, se afirma que es imposible que se produzca el latifundismo, en virtud de que las sociedades mercantiles que se constituyan, serán por medio de acciones nominadas, es decir, con el nombre de los accionistas de dichas sociedades. (42)

Sin embargo, y como ha señalado José Luis Calva, en su libro La disputa por la tierra (43), existen diferentes mecanismos que permiten al capital privado apropiarse de importantes extensiones agropecuarias.

Así, la reforma estimula o posibilita la privatización de parcelas ejidales, la privatización de tierras de uso común de los ejidos, la apropiación de comunidades agrarias indígenas, así como la concentración de tierras en por lo menos 25 socios por sociedad mercantil, de acuerdo con lo afirmado por dicho autor.

Lo anterior deviene de la posibilidad de los ejidatarios y comuneros por trasladar o modificar el régimen de propiedad. Al incorporar al mercado las tierras, éstas necesariamente deberán ser consideradas propiedad privada o propiedad de pleno dominio. De tal suerte, que puedan ser

ventas, arrendadas, embargables, prescriptibles, además de otorgarse como garantía para la obtención de créditos o de cualquier tipo de obligación.

4.3 Los nuevos organismos públicos en el campo.

El principal motivo gubernamental para iniciar el proceso de reforma al Art. 27 constitucional fue el de propiciar una mayor certeza jurídica en el campo y así permitir alcanzar los principios rectores de tal artículo.

A efecto de lograr tales objetivos, el 26 de febrero de 1992 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que da origen a la nueva Ley Agraria. Como se establece desde su primer artículo, esta Ley es reglamentaria del Art. 27 constitucional en materia agraria y de observancia general en toda la República.

Es de notar que el Ejecutivo Federal en coordinación con las organizaciones de productores, fomentará las actividades del sector a fin de propiciar mayores niveles de bienestar en la comunidad rural. (44)

Se continúan reconociendo como órganos del ejido a la Asamblea, el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia, con la obligación para el ejido de inscribir su reglamento interno en el Registro Agrario Nacional. (45)

Asimismo en la Ley se establece que en el caso de que

algún ejidatario posea un excedente en la superficie equivalente a la pequeña propiedad, la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), ordenará a tal ejidatario la enajenación del excedente dentro del plazo de un año.

Una de las disposiciones que más llaman la atención de esta Ley, es la plasmada en el Art. 121, que se refiere a que en el caso de que las tierras hayan sido mejoradas por sus dueños o poseedores, para efectos de cómputo se continuarán considerando de la clase de tierras anterior a la mejora.

Por otra parte, esta Ley por primera vez en la historia del país contempla la figura de la Procuraduría Agraria.

Se le reconoce como un organismo descentralizado de la Administración Pública, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la SRA.

Sus principales funciones se refieren a la de servicio social y a las de defensa de los derechos de todas las personas que directamente concurren en el campo. El Procurador Agrario será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, y deberá tener por lo menos cinco años de experiencia en el ramo a la fecha de tomar posesión.

En el Art. 12 del reglamento interior de la Procuraduría Agraria se establece la existencia de tres Subprocuradurías:

- La Subprocuraduría de Asuntos Jurídicos y Contenciosos. Entre sus principales funciones está la de asesorar y representar a los campesinos, en las controversias judiciales que se relacionen con la aplicación de las leyes agrarias, así como interponer los recursos ordinarios y extraordinarios ante las autoridades competentes, cuando se considere pertinente para la eficaz defensa de sus representados.
- La Subprocuraduría de Conciliación y Concertación. Le corresponde intervenir por vía conciliatoria para solucionar controversias que se susciten entre campesinos, núcleos de población, pequeños propietarios y sociedades de cualquier especie.
- La Subprocuraduría de Organización y Apoyo Social Agrario. Su competencia se refiere a orientar y promover las formas más adecuadas de organización y asociación de los campesinos y núcleos entre sí y con personas y entidades particulares, así como asesorar a los núcleos agrarios y campesinos en materia de financiamiento, inversiones, tecnología y asistencia técnica.

Para el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental funcionará el Registro Agrario Nacional (RAN), como órgano desconcentrado de la SRA. Estará a cargo de un Director en Jefe que será nombrado y removido por el titular del Ejecutivo Federal a propuesta del Secretario de la Reforma Agraria.

En el RAN también se inscribirán los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufran la propiedad de las tierras, así como la inscripción de todos los terrenos nacionales y los denunciados como baldíos, cuyo deslinde corresponde la SRA directamente o por conducto de la persona que designe.

En este contexto "la Secretaría de la Reforma Agraria estará facultada para enajenar a título oneroso, fuera de subasta, terrenos nacionales a los particulares, dedicados a la actividad agropecuaria, de acuerdo al valor que fije el Comité Técnico de Evaluación de la propia Secretaría. Los terrenos turísticos, urbanos, industriales o de otra índole no agropecuaria, la Secretaría de la Reforma Agraria igualmente está facultada para enajenarlos de acuerdo al valor comercial que determine la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales " (46)

Hay que destacar que en el artículo 167 se establece que el Código Federal de Procedimientos Civiles es de aplicación supletoria cuando no exista disposición expresa en la Ley Agraria.

En el ámbito de justicia agraria, la Ley contempla los lineamientos generales a seguir por parte de los Tribunales Agrarios que específicamente se abordan en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

En la Ley Orgánica se determinan que los Tribunales Agrarios son los órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a los que corresponde, en los términos de la fracción XIX del Art. 27 constitucional la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional.

Los Tribunales Agrarios están compuestos por el Tribunal Superior Agrario (TSA) y por los Tribunales Unitarios Agrarios. El TSA se integra por 5 magistrados numerarios, uno de los cuales lo presidirá los Tribunales Unitarios estarán a cargo de un magistrado numerario. El 3 de julio de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo del Tribunal Superior Agrario por el que se determina el inicio de sus funciones.

El Presidente del Tribunal Superior Agrario, será nombrado por el propio tribunal, durará en su encargo 3 años y podrá ser reelecto. Para que el TSA sesione legalmente, se requerirá la presencia de por lo menos tres magistrados, entre los cuales deberá estar el Presidente del mismo. Este tendrá voto de calidad en caso de empate.

El artículo 8 de la Ley Orgánica señala como una de las atribuciones del TSA la de fijar el número y límite territorial de los distritos en que se divide el territorio de la República, asimismo conocerá del recurso de revisión en contra de sentencias dictadas por los Tribunales Unitarios.

El 16 de junio de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo que establece distritos para la impartición de la justicia agraria y fija el número y la competencia territorial de los tribunales unitarios. Mediante este acuerdo se crean 34 distritos para el ejercicio de la justicia agraria.

Los Tribunales Unitarios conocerán, por razón del territorio, de las controversias que se les planteen con relación a tierras ubicadas dentro de su jurisdicción. También serán sujetos de inspecciones tanto ordinarias como

extraordinarias por parte de los magistrados del Tribunal Superior. Las inspecciones que tienen como objeto la verificación de la buena marcha en la impartición de justicia, se realizarán cuando menos una vez cada seis meses en el caso ordinario y extraordinarias cuando así lo acuerde el Tribunal Superior.

En definitiva, con la participación de los nuevos organismos y la redefinición de los ya existentes, se evita la duplicidad de funciones y permite el acercamiento adecuado a alguna instancia para la solución de alguna controversia específica en el campo mexicano.

Notas al Capítulo 4

1. Morett Sánchez, Jesús. Alternativas de modernización del ejido. México, IPE, 1991. p.49
2. Lugo Chávez, Héctor et al. Modernización del sector agropecuario en México. México, IPE, 1990. p.100
3. Morett, op.cit. p.209
4. Ibid, p.8
5. Calva, José Luis. La disputa por la tierra. México, Fontamara, 1993. pp.73-74
6. "1)dar por terminado definitivamente el reparto agrario;2)eliminar la prohibición constitucional para que las sociedades por acciones puedan invertir en la agricultura y posibilitar la asociación de ejidatarios con sociedades anónimas;3)legalizar la venta de parcelas al interior del ejido;4)legalizar la renta de parcelas ejidales;5)otorgar el acceso voluntario de los ejidatarios a un régimen de propiedad particular;6)entregar la tierra en propiedad privada al ejido;7)liberalizar y flexibilizar en general las formas de asociación entre ejidatarios y particulares" Morett Sánchez, Jesús. Alternativas de modernización del ejido. México, IPE, 1991, sp. apud. Calva, José Luis. La disputa por la tierra. México, Fontamara, 1993. p.85

7. Lugo Chávez, op.cit. p.29
8. "En México...más de un 70% de los predios son considerados como de -infrasubsistencia-...no obstante haberse repartido entre los ejidatarios más de 90 millones de hectáreas...en la actualidad existe un número mayor... de campesinos sin tierra que antes de la Revolución... antes privaba el latifundio, hoy domina el minifundio"
Morett, op.cit. p.8
9. "Las tierras de ejidos y comunidades se han visto sujetas al comercio y al rentismo en una proporción importante, violándose las disposiciones legales en la materia. Reconocer esta realidad es el inicio para encontrar nuevas soluciones de fondo que den garantía plena de seguridad, permanencia e incentivos en la tenencia de la tierra"
Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. México, SPP, 1989 p.72
10. Calva, op.cit. p.81
11. Ibid, p.56
12. Román Ruenes, Gerardo. "El agro: los sectores social y privado". Este país. 1991, núm. 18. p.9-15
13. Morett, op.cit. p.207

14. Ibid,p.XI
15. Pazos,Luis.La disputa por el ejido.México,Diana,1991.
p.26
16. Medina Cervantes, José.Derecho Agrario.México,Harla,
1987,p.180.
17. "Los poseedores de parcelas podrán constituirse en asociaciones, otorgar su uso a terceros, o mantener las mismas condiciones presentes"Morett,op.cit.p.215
Cfr. Anexo
18. "La mayoría de los productores rurales, sean ejidatarios o pequeños propietarios, son minifundistas con menos de 5 hectáreas de tierra laborable de temporal"
Iniciativa de reforma al artículo 27 abud.Morett,op.cit.p.208.Cfr.Anexo.
19. Ibid.p.211
20. "Al no haber nuevas tierras, la pulverización de las unidades existentes se estimula al interior del ejido y en la pequeña propiedad. Tenemos que revertir el creciente minifundio y fraccionamiento en la tierra que, en muchos casos, ya ha rebasado las posibilidades de sustentar plenamente a sus poseedores"
Ibid.p.211.Cfr.Anexo.
21. Ibid.p.212 .Cfr.Anexo.

22. Ibid.p.208
23. Pazos,op.cit.p.22
24. Iniciativa,op.cit.p.215.Cfr.Anexo.
25. "También se suprime la fracción VI,la prohibición genérica a las corporaciones civiles de poseer, tener propiedad o administrar bienes raíces" Ibid.p.214.Cfr.Anexo.
26. Ibid.p.213
27. Ibid.p.214
28. Gordillo,Gustavo.Más allá de Zapata.México,Cal y Arena,1992.p.158
29. González Graff,Jaime.El campo:principal problema de México.México,Instituto Mexicano de Estudios Políticos apud.Pazos,op.cit.p.41
30. Morett,op.cit.p.XIII
31. Gordillo,op.cit.p.157
32. Iniciativa,op.cit.p.209.Cfr.Anexo.
33. Gordillo,op.cit.p.117
34. Bardacke,Ted."Nuevo giro en política agrícola"Este país.1992.núm.18,p.4

35. Gordillo, op.cit. p.149
36. Gordillo, op.cit. 121
37. Galva, op.cit. p.59
38. Ibid. p.27
39. Ibid., p.28
40. Pazos, op.cit. p.45
41. Morett, op.cit. p.159
42. "Desde hace una década el anonimato en la propiedad accionaria dejó de existir y, con ello, se evita el riesgo de la formación de latifundios encubiertos".
Iniciativa, op.cit. p.214. Cfr. Anexo
43. Galva, José Luis. "La reforma Agraria neoliberal", en La disputa por la tierra. México, Fontamara, 1993. pp. 25-70
44. Vid. art.4 de la Ley Agraria
45. Vid. art. 10 de la Ley Agraria
46. Vid. art. 160 de la Ley Agraria

5. Tratado de Libre Comercio y el campo en México.

Considerada como parte fundamental de la política económica instrumentada por la presente administración, el Tratado de Libre Comercio (TLC) se convierte en uno de los elementos que más impacta en la política agropecuaria, a partir del esfuerzo de modernización productiva emprendida con la reforma al Art. 27 constitucional.

En un mundo caracterizado por los procesos de globalización e integración de amplios bloques económicos, el gobierno mexicano inició un proceso por momentos gradual - a partir del anterior sexenio - de apertura económica que lo llevó a su incorporación al Acuerdo General para Aranceles y Comercio (GATT).

En este sentido, la política comercial en materia agropecuaria, no ha permanecido ajena a esta dinámica económica que busca alcanzar mayores niveles de productividad agrícola a fin de enfrentar la fuerte competencia del exterior, sobre todo en lo que al ramo de granos se refiere.

México históricamente ha tenido altibajos en su producción agropecuaria. Sin un programa económico que estimulara a la agricultura, frecuentemente el gobierno se ha

visto en la necesidad de adquirir los alimentos que la población requiere del mercado mundial. En esta medida, el impacto en la balanza comercial por concepto del pago de productos alimenticios generalmente producen fuertes déficit de divisas.

En este entorno, se iniciaron las pláticas tendientes a establecer la más grande zona de libre comercio en el mundo, el TLC.

Sin demérito de las amplias asimetrías que caracteriza a nuestro país con respecto a Estados Unidos y Canadá, así como la profunda brecha que nos separa en materia de productividad agrícola, las negociaciones se centraron básicamente en los siguientes aspectos:

1. Estacionalidad en la producción agrícola;
2. Ventajas y desventajas comparativas en la producción agrícola, tomando en cuenta la aplicación de subsidios que distorsionan los precios de producción;
3. Eliminación de subsidios;
4. Eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias;
5. Medidas especiales de transición para ciertas producciones agropecuarias"⁽¹⁾

Bajo tales términos, distintas han sido las opiniones en torno a las negociaciones del TLC. El debate se centra principalmente en tres tópicos de singular importancia para el país.

- a) la apertura comercial
- b) los subsidios
- c) la productividad

Cabe destacar que "desde hace más de cuatro décadas, la mayoría de los países en el mundo han buscado proteger y estimular el sector agrícola por razones tanto electorales como de estrategia y soberanía alimentaria". (2)

Es insoslayable que nuestro país ha abierto sus fronteras simultáneamente cuando los países más desarrollados y, por ende, con una enorme capacidad de producción agrícola, enfrentan frecuentes controversias por el alto grado de intervencionismo que ejercitan en sus economías agrícolas, y que en la práctica, se traduce en asegurar los mercados de exportación en favor de sus respectivos núcleos agrícolas.

Aunado a lo anterior, México no puede competir con los mercados de norteamérica, salvo en aquellos productos

que por su estacionalidad, le ofrecen ventajas comparativas a su favor.

En efecto "nuestra concurrencia con productos hortícolas al mercado estadounidense se produce casi exclusivamente en la ventana del invierno, cuando ellos no tienen producción suficientes". (3)

En muchos sectores de la economía, la apertura comercial resiente ya sus efectos. De hecho la realidad del sector productivo mexicano aqueja con mucho, la capacidad para modernizar sus instalaciones para poder competir de la mejor manera. En los granos, como se ha señalado, nuestro país carece de los instrumentos necesarios para convertirse en exportador, cuando no puede sostener niveles de producción adecuados para su propia demanda.

En tal sentido, las voces de sectores intelectuales, académicos e industriales han señalado la necesidad de realizar una inteligente negociación encaminada a lograr un amplio período de tiempo para su liberalización total.

Cabe destacar que nos referimos a una actividad productiva donde se encuentra por lo menos el 25% de la población total del país y, como se ha reiterado, en su mayoría los campesinos mexicanos son productores de subsis

tencia dedicados al cultivo del maíz y del frijol. (4)

Ahora bien, México ha modificado sustancialmente sus compromisos que contrajo en su adhesión al GATT con respecto a las negociaciones del TLC. De tal forma que, mientras en el GATT existía una salvaguarda que le permitía al gobierno mexicano mantener un arancel máximo de 50 por ciento, a 15 años según el TLC, las barreras arancelarias en el comercio de productos agropecuarios habrán desaparecido. (5)

Por lo contrario, nuestro mayor socio comercial ha seguido una política diferente a nuestro país. En efecto, "Estados Unidos tiene una política super-proteccionista, superagresiva en defensa de su sector agropecuario. No obstante que este sector sólo ocupa el 3% de su población, se le rodea de subsidios, de financiamientos y estímulos y se le protege frente al mercado internacional". (6)

Como se puede observar, los grados de proteccionismo difieren ampliamente de un país a otro. Ello no implica que la protección e intervencionismo estatal en los Estados Unidos haya propiciado una rama agropecuaria incapaz de competir; por lo contrario, se ha constituido en una de las principales economías exportadoras de productos agrícolas.

Así las cosas, el gobierno mexicano considera que la apertura comercial propiciara una exportación de productos agropecuarios considerados de mayor rentabilidad para el sector empresarial. "La idea es, abrirnos mercados en aquellos productos de alta calidad, de alto valor agregado(..) e ir sustituyendo en lo posible el patrón agrícola que tenemos en este momento hacia un patrón que genere mayor valor agregado" (7)

Se entiende que la propuesta se dirige a desplazar los cultivos tradicionales -maíz y frijol - principalmente, por otros cuyos mercados al exterior generen mayores divisas, como lo son la producción hortícola de amplia demanda por nuestros socios comerciales, sobre todo cuando sus condiciones climatológicas les impiden producirlos en las cantidades necesarias para satisfacer su propia demanda.

De tal manera que, pareciera ser que la producción de granos básicos se limitara a los tradicionales sectores agrícolas de subsistencia. Aun con las reformas al Art. 27 constitucional, es sabido que la producción de granos básicos sólo se fomenta cuando los precios de garantía permiten una mayor rentabilidad que induzca su cultivo. Mientras no se produzca este efecto, o mejor: dicha esta medida, la depresión de los precios agrícolas no disminuyen las amplias expectativas de importación de granos.

Asimismo, es claro que el gobierno mexicano plantea la apertura comercial como mecanismo idóneo para que los agricultores nacionales modernicen su producción para poder sobrevivir. Es decir, la simple competencia producirá que la actividad económica vuelva a generar los excedentes al men os que le garanticen al país su soberanía en materia de productos básicos agropecuarios.

Mientras tanto, su principal efecto pareciera ir en contra de lo planeado por nuestro país. "En general, la apertura comercial indiscriminada está jalando hacia la ba ja a los precios internos y haciendo imposible la recuperación de la agricultura mexicana".⁽⁸⁾

En materia de subsidios las diferencias en sus políti cas de aplicación entre ambos países permanecen. Pues como se ha señalado, los Estados Unidos son uno de los países que más subsidian la actividad agropecuaria, mientras que en México, gradualmente se han retirado los subsidios al campo.⁽⁹⁾

La política de subsidios aplicados por los países desarrollados, ha permitido que sus economías produzcan nive les altos de excedentes agrícolas. Su signo más evidente se da precisamente en la compra-venta de granos en el mer-

cado mundial, caracterizado especialmente por la enorme abundancia de oferta que ha incidido en que la comercialización de dichos excedentes se realicen por debajo de los costos reales para producirlos.

Lo anterior implica que la competencia por los mercados mundiales de granos se concentren prácticamente en naciones desarrolladas con fuertes políticas intervencionistas y subsidiadas, que dejan fuera de la competencia a aquellos países cuyo ramo agrícola se enfrenta a una fuerte apertura comercial con niveles mínimos de protección gubernamental.

El TLC en dicha materia establece para México y Canadá lo siguiente: "Ambos países eliminarán, en un período de 5 años, la mayoría de las barreras que se aplican a los productos hortícolas y frutícolas y algunos productos se desgravarán en un período de diez años".⁽¹⁰⁾

Es decir, se consideran a las agriculturas de los tres países desde un marco económico de igualdad de condiciones, donde las barreras comerciales pasarán a ser eliminadas en aras de que el sector alcance niveles de competencia similares entre dichos países. Se olvida que, previamente a la renuncia de imponer aranceles, las economías de Estados Unidos y de Canadá, continúan protegidas acti-

vamente por los gobiernos de estos países a través de pre
cios y de subsidios, y del fomento a actividades de inve
stigación y desarrollo de nuevas tecnologías.

La importancia de una política de subsidios es por
demás clara. De hecho, su efectiva aplicación permite
sostener un sector de la economía cuya importancia radica
en la posibilidad de que cada país dependa lo menos posible
del vaivén de los mercados mundiales. No siempre el mer-
cado de productos agropecuarios ha permanecido con precios
bajos que permitan su importación a costos relativamente
accesibles. Además, ningún país se fija como política pú
blica, la adquisición de sus alimentos ante las ventajas
comparativas que ofrecen los precios mundiales. Por lo
contrario, establecen políticas destinadas a proteger y
garantizar que los alimentos que consuman se produzcan en
sus respectivos países.

En esta medida, la política sobre subsidios para paí
ses que como el nuestro no puede competir con los más de-
sarrollados, se encaminan a que en estos últimos, se eli-
minen o por lo menos disminuyan, a tal grado que los pro-
ductos que si son competitivos en el mercado exportador,
obtengan reglas claras que permitan su entrada a los paí-
ses consumidores.

Luis Rubio ha afirmado que "lo que sí se podía negociar en el TLC era por lo menos una eliminación de los subsidos a la exportación, mecanismos que constituyen uno de los factores de mayor distorsión en los precios y en el comercio internacional. De hecho, en el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá este fue uno de los logros alcanzados".⁽¹¹⁾

Mientras tanto un estudio elaborado por Raúl Hinojosa Ojeda "predijo que la suspensión de subsidios a los granos básicos -junto con una mayor apertura comercial como parte del TLC- implicaría una migración adicional de más de 600 mil mexicanos a Estados Unidos".⁽¹²⁾

De lo anterior se desprende nuevamente la importancia de los subsidios, pues sus efectos posibles se manifiestan en diferentes aspectos como lo son la migración a otras ciudades y países, la pérdida de empleos agrícolas y la imposibilidad de reactivar el campo mexicano.

Otro de los aspectos que sobresalen en la discusión en torno al TLC lo constituye, sin duda alguna, el grado de productividad de las diferentes economías. La productividad agrícola permitirá a cada país acceder a los mercados de consumidores con productos altamente competitivos.

Y para ello, es importante no sólo incrementar la producción sino que ésta se logre abatiendo los obstáculos que impiden elevar la productividad como lo son la infraestructura de riego, los procesos de comercialización y la introducción de moderna maquinaria, así como las innovaciones tecnológicas, entre otras.

"En los tres cultivos más tradicionales de México (maíz, frijol y trigo ...) típicamente nombrados por campesinos medios y pobres, solamente pequeños estratos de agricultores podrían sobrevivir en condiciones normales de competencia mercantil contra los granjeros de Estados Unidos y Canadá". (13)

Lo antes señalado, se desprende de la crítica a que se le somete al gobierno mexicano por la drástica reducción de recursos públicos destinados a mejorar las condiciones para la producción agrícola. Es decir, es permanente la caída del gasto público destinado a la infraestructura y al fomento agropecuario.

Por ello, "la pobreza de recursos que hemos dedicado a la investigación tecnográfica y los exigüos recursos y apoyos para incentivar los demás eslabones de la cadena de la innovación tecnológica, están en la base de la po-

breza de nuestros resultados".(14)

Aquí cabe destacar que incluso con las reformas al Art. 27 constitucional el gobierno mexicano no se asume como el elemento generador del nuevo proceso de capitalización agrícola. De esta manera, los recursos tendrán que provenir de los empresarios privados nacionales y extranjeros, los que seguramente serán canalizados a los productos más rentables que por lo general se ubican en aquellos donde nuestro país puede competir con el exterior.

En suma, son diferentes las posiciones que se han asumido en torno a la inminente aprobación de un Tratado de Libre Comercio que involucra a nuestro país con dos de los países más industrializados del mundo. Sus efectos solamente se vislumbran desde un campo de análisis prospectivo, en virtud de que sería el primero que se establece entre países calificados como desarrollados y un país subdesarrollado.

Sin embargo, los niveles de integración que alcanzan las economías de Estados Unidos y México sobre todo, son imposibles de desdeñarse o de alejarse del debate que se suscita por la integración formal que representaría el TLC.

Por ello, Luis Rubio señala que la importancia de la firma del TLC estriba en por lo menos cuatro medidas:

- " 1) permitiría establecer reglas claras y más precisas para que los productos mexicanos pudieran acceder al mercado norteamericano;
- 2) esto, a su vez daría mayor certidumbre para generar nuevas inversiones en el campo;
- 3) fomentaría la especialización en algunas producciones agropecuarias, pero también se podrían desarrollar nuevos grupos de productos para la exportación;
y
- 4) su objetivo más importante consiste en aumentar el nivel de ingresos de los productores agropecuarios"⁽¹⁵⁾

Notas al Capítulo 5

1. Rubio, Luis. ¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio? México, FCE, 1992. p.191
2. Ibid. p.185-186
3. Calva, José Luis. Probables efectos de un Tratado de Libre Comercio en el Campo Mexicano. México, Fontamara, 1991. p.37
4. "La liberación de ciertos productos agropecuarios como el maíz tendría que realizarse de manera muy cuidadosa, buscando que las fuentes de trabajo y de subsistencia de muchos campesinos y jornaleros agrícolas mexicanos no desapareciera". Rubio, op.cit. p.189
5. "México continuará aplicando un programa de sustitución gradual de los permisos previos de importación por una protección arancelaria, en la medida en que sea compatible con sus objetivos en este sector. Además... se comprometió... a consolidar sus derechos de aduana a un tipo máximo del 50%". Calva, op.cit. p.30
6. Entrevista a Margarito Montes apud. Calva, op.cit. 106
7. Tellez, Luis apud. Bardacke, TEd. "Nuevo giro en política agrícola" Este país. 1992, núm.18, p.3

8. Entrevista a Margarito Montes apud.Calva,op.cit.p.97
9. "la tendencia general ha sido una reducción de los subsidios en un momento en que la mayoría de los países...mantienen elevados niveles de ayuda a su agroexportación"Gordillo,Gustavo.Más allá de Zapata México,Cal y Arena,1992.p.87
10. Rubio,op.cit.p.237
11. Ibid.p.194
12. Bardacke,op.cit.p.4
13. Calva,op.cit.p.58
14. Ibid.p.17
15. Rubio,op.cit.p.199

6. Conclusiones

En México la lucha por la tierra ha sido objeto de los importantes movimientos sociales que se han expresado como reivindicatorios de la situación rural. Conjuntamente con otras demandas sociales no menos importantes, el movimiento revolucionario de 1910 enarboló como principal bandera la justicia agraria.

Al finalizar este movimiento las diferentes corrientes ideológicas existentes en el país y representadas en el constituyente de 1917, no tuvieron la menor incertidumbre para plasmar en el artículo 27 de la Carta Magna un alto contenido social dirigido hacia el campo.

Por la situación que atravesaba el país, el constituyente de 1917 permitía suponer se superaría la condición lacerante que permeaba la vida en el campo, sin embargo existían incipientes condiciones políticas, económicas y sociales que permitieran la superación del atraso. En efecto la principal demanda de la Revolución fue la tenencia de la tierra pero ésta por sí misma no solucionaba integralmente el problema agropecuario, se requerían también apoyos tecnológicos y financieros que desde el principio fueron proporcionados en forma exigua por un Estado económicamente débil; desde su origen la reforma agraria en México careció de recursos pues se pretendía que del Estado salieran los mismos al no permitir la entrada al campo de recursos privados nacionales y extranjeros por razones históricas.

En el aspecto político el campesinado fue el principal participante de la Revolución, al término de ésta continuó siendo un -- factor pilar de negociación debido a su presencia numérica y al institucionalizarse la vida política nacional, contar con su voto se hizo imprescindible para las sucesiones del poder.

Pese a las deficiencias de que adolecía el agro nacional, éstas no impidieron que gracias a los excedentes del campo mexicano se pudiera industrializar el país y se pudiera crecer en todos los ámbitos. Durante décadas se ha hablado de la conformación de un Estado nacional que a tenido entre sus principales fundamentos la transferencia de recursos del agro hacia otros sectores.

Esta transferencia de recursos y la utilización de una tecnología cada vez más obsoleta fueron minando al campo en forma cíclica.

Al triunfo de la Revolución la población comenzó a crecer y ante la escasez de recursos que se percibía en el campo, si bien la agricultura continuó siendo la actividad por excelencia y sustento del desarrollo, se inició también el fenómeno migratorio - campo-ciudad teniendo como consecuencia dos vertientes: la expansión urbana no planeada y el abandono del campo.

Así las cosas quienes permanecían en la vida rural compra--

ban, vendían o rentaban el ejido aunque ésta transacción se efectuara de manera ilegal y evidentemente a costos por debajo de los reales. Se hizo tangible que el reparto agrario como instrumento para atacar la pobreza rural dejó de ser efectivo, significaba la reproducción de un fenómeno que a todas luces era ineficiente y ^{que} además por ser un recurso finito la tierra se había agotado ya.

Desde finales de los sesenta el crecimiento poblacional, el déficit comercial externo, la insuficiencia fiscal y por ende el menor dinamismo agrícola señalaron el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y crecimiento industrial subsidiado. Ante el deterioro de la economía agraria se perdió la autosuficiencia alimentaria y divisas que ingresaban al país vía excedentes agrícolas, que se empleaban en insumos industriales debieron utilizarse en la compra de alimentos.

Se comprendió que la esencia de la problemática ya no era tanto la tenencia de la tierra sino la transmisión de recursos que hicieran productivo al campo, pues la magra cantidad de productos alimenticios que se cosechaban no sólo ponían en entredicho la autosuficiencia alimentaria sino que también ponía en riesgo el aspecto nutricional del sector social considerado de pobreza extrema. Se reconoció el minifundio como el punto central de la pobreza en el agro, pues a través de los años se hicieron parte de la cultura agrícola nacional el monocultivo y el autoconsumo.

Ante la existencia de tan graves problemas, en los diferentes sectores de la sociedad se planteaba la necesidad de emprender cambios de fondo en la estructura del sistema agropecuario. Haciendo aun lado las diferencias entre las propuestas de los partidos políticos, las organizaciones empresariales y sectores académicos e intelectuales, todos reconocían el carácter impostergable de una reforma.

La propuesta presidencial de reforma al artículo 27 constitucional originó un intenso debate nacional en torno al deber ser del campo en México. Desde los inicios de su administración Salinas de Gortari manifestó la voluntad gubernamental de instrumentar reformas en todo el aparato estatal, así como promover reformas jurídicas en aquellas áreas que fuera evidente requerían de actualización en su marco legal.

Sin duda la reforma del Estado en México bajo un esquema neoliberal ha tocado cuestiones muy sensibles de la vida nacional como el redimensionamiento del aparato estatal, la educación, las relaciones Estado-Iglesias y muchas más. Al abordar la cuestión del artículo 27 no se debe perder de vista que como resultado del proceso revolucionario, tal artículo ha sido considerado en materia de justicia social como uno de los principales triunfos de la sociedad mexicana tras el movimiento armado.

La propuesta de reforma al 27 por parte del titular del Ejecutivo Federal, significó para algunos el resultado de un atinado

diagnóstico del campo mexicano, para otros la propuesta no pasaba de ser una involución.

A nuestra consideración efectivamente existían razones tanto internas como externas que exigían instrumentar cambios a la ya patética situación agraria. Internamente la descapitalización que siempre caracterizó al campo post revolucionario y que en conjunto con otros factores confluieron en una crisis agrícola y alimentaria exigían modificaciones inmediatas.

En el ámbito exterior la dinámica mundial hacia la globalización de las economías exigía también a México reestructurar el aparato estatal a efecto de tornarlo eficiente.

Para contar con un sector primario moderno, el régimen lo primero que hizo fue modificar el marco jurídico de tenencia de la tierra; había que brindarle al ejidatario la posibilidad de pasar de ser un poseedor ejidal a ser un propietario pleno.

Al tener plena propiedad el ejidatario puede vender o rentar su tierra que de hecho anteriormente ya lo hacía pero de manera ilegal. Este es un mecanismo que intenta propiciar la llegada de recursos privados hacia el campo pues se han liberado ya las formas contractuales.

En primera instancia es difícil - como se ha visto -, que el capital privado vaya a apresurarse por invertir en el agro. Si

por décadas se ha manejado que el campo no es rentable resulta entonces incongruente que el capital privado vaya a tener mucho interés, al menos inicialmente, de invertir en ese sector.

Por lo anterior, consideramos inadecuados esos argumentos que plantean que la reforma al 27 constitucional es ahistórica porque permitirá la creación de nuevos latifundios. Pese a que los inversionistas privados pueden obtener créditos a través de su asociación con campesinos sin poner en riesgo su propio capital, no se vislumbra al menos en el corto plazo la posibilidad de considerables acaparamientos de tierra.

La asociación entre inversionistas privados y ejidatarios no es nada nuevo pero suponemos que se mantendrán en los niveles que ya existía con la ventaja que el ejidatario con la reforma cuenta con una mayor protección jurídica.

Al proponer la reforma el Presidente Salinas de Gortari hizo hincapié en que se pretendía modificar las estructuras del Estado interventor, es decir combatir el estatismo y que la plataforma ideológica a seguir no será el neoliberalismo cuya doctrina se ha empleado recientemente en los países que han emprendido reformas estatales.

Para diferenciarla del neoliberalismo se estableció que la

reforma del Estado en México corresponde al liberalismo social, término recién acuñado y que la élite gubernamental lo define como la continuación de la tradición liberal mexicana integrando - en ella su elevado compromiso con la sociedad.

Sin embargo, al observar las políticas implantadas en la reforma se percibe claramente que éstas corresponden plenamente a los planteamientos neoliberales. En este sentido México ha entendido al neoliberalismo como liberalismo social.

No hay duda de que la tutela del Estado en el campo originó muchos vicios que se reflejaron en la improductividad, más eso no significa que todo lo pasado haya estado mal pues el agro ha sido el principal impulsor del desarrollo nacional. No significa tampoco que el Estado abandone al ejidatario con su parcela a las leyes del mercado; la inversión privada jamás será sustituto del crédito al fomento.

Justamente se debe destacar que la redefinición y la creación de los nuevos organismos agrarios hacen clara la legalidad agraria, que impiden la duplicidad de funciones y que evitan el exceso de trámites burocráticos, pero todo éste esfuerzo será falaz si esta nueva legislación agraria no se lleva para su conocimiento a los casi treinta mil ejidos del país.

La reforma rompe con el paternalismo, pero no debe evitar el

apoyo que el gobierno tiene que brindarle a los campesinos. Si bien la reforma brinda al ejidatario total plenitud se debe evitar que el campesino se convierta en jornalero.

No procede la tesis neoliberal de que en una sociedad mercantil, los partícipes tienen el derecho de cosechar beneficios si la empresa triunfa y de compartir pérdidas si fracasa. Para el ejidatario su tierra y el producto de ella lo son todo, mientras que para el inversionista significa un negocio más.

El nuevo marco jurídico agrario no resuelve nada si al campo no concurren el Estado, la sociedad y el campesino organizado. La sociedad urbana debe canalizar recursos a efecto de contar con campo productivo que no solo satisfaga su demanda, sino que también al elevar su productividad pueda convertirse en un importante mercado de bienes y servicios.

Las organizaciones campesinas juegan un papel muy importante en el nuevo contexto, sólo de manera organizada el campesino podrá garantizar el respeto a la legalidad que la norma le establece. No se trata ya de fortalecer a organizaciones con miembros partidistas que siempre han considerado al campesino como cifra, se trata de constituir organizaciones modernas con intereses estrictamente gremiales.

Primordial será la búsqueda de nuevos modelos de organiza--

ción que permitan la conformación de comunidades viables, que se puedan compaginar el ataque a la pobreza extrema sin menoscabo de recursos para el crecimiento entendido como desarrollo.

Si la eventual aprobación del Tratado de Libre Comercio se lleva a efecto, se deberá fortalecer la siembra de hortalizas aprovechando las condiciones de las diferencias de estacionalidad que se tienen con Estados Unidos y Canadá.

En este sentido, no hay que olvidar que los grados de productividad en materia de siembra de granos básicos son extremos por lo que seguramente continuará ensanchándose la brecha en dicho aspecto, dada la orientación de los recursos privados hacia los cultivos de mayor rentabilidad.

El mercado no garantiza acabar con la pobreza pero es importante para solucionar problemas, lo que se debe evitar es la creación y consolidación de una agricultura capitalista que se oriente a la rentabilidad y no a la producción de básicos. No hay que olvidar que el problema de la agricultura es un problema de soberanía nacional.

ART. 27 CONSTITUCIONAL,

Art. 27 Texto en Vigor.	Art. 27 Texto Propuesto
<p data-bbox="243 228 336 249">1er. Párrafo.</p> <p data-bbox="77 274 445 400">La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.</p>	<p data-bbox="688 333 740 356">IGUAL</p>
<p data-bbox="243 422 336 443">2o. Párrafo.</p> <p data-bbox="77 467 445 511">Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.</p>	<p data-bbox="688 467 740 489">IGUAL</p>
<p data-bbox="243 526 336 547">3er. Párrafo.</p> <p data-bbox="77 571 445 1175">La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción en los elementos naturales y daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.</p>	<p data-bbox="502 571 896 1150">(Se reforma para quedar en los siguientes términos:) La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.</p>

<p>Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.</p>	
<p>4o. Párrafo.</p> <p>Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y de los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos, los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en extensión y términos que fije el derecho internacional.</p>	<p>IGUAL</p>
<p>5o. Párrafo.</p> <p>Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de</p>	<p>IGUAL</p>

los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva del límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa, a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

IGUAL

6o. Párrafo.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el

IGUAL

<p>aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.</p>	<p>IGUAL</p>
<p>7o. Párrafo.</p> <p>Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.</p>	<p>IGUAL</p>
<p>8o. Párrafo.</p> <p>La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdic-</p>	<p>IGUAL</p>

<p>ciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.</p> <p>La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:</p>	<p>IGUAL</p>
<p>Fracción I. 1er. Párrafo</p> <p>Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus acciones o para obtener concesiones de explotación de minas y aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder, en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una franja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas.</p>	<p>IGUAL</p>
<p>Fracción I. 2o. Párrafo</p> <p>El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.</p>	<p>IGUAL</p>

<p style="text-align: center;">Fracción II.</p> <p>Las asociaciones religiosas denominadas Iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán, en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieran actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación, concediéndose acción popular, para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispos, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público serán propiedad de la Nación.</p>	<p style="text-align: center;">IGUAL</p>
<p style="text-align: center;">Fracción III.</p> <p>Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales, impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio.</p>	<p style="text-align: center;">IGUAL</p>

<p style="text-align: center;">Fracción IV.</p> <p>Las sociedades comerciales por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de ésta clase que se constituyeren para explotar cualquiera 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.</p>	<p style="text-align: center;">Fracción IV.</p> <p>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. 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;</p>
<p style="text-align: center;">Fracción V.</p> <p>Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.</p>	<p style="text-align: center;">Fracción V.</p> <p style="text-align: center;">IGUAL</p>
<p style="text-align: center;">Fracción VI. 1er. Párrafo.</p> <p>Fuera de las corporaciones ^o ha que se refieren las fracciones III, IV y V, así como de 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. Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.</p>	<p style="text-align: center;">Fracción VI. 1er. Párrafo.</p> <p>Los Estados y el Distrito Federal, los mismo que los municipios de toda la República tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.</p>
<p style="text-align: center;">Fracción VI. 2o. Párrafo.</p> <p>Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la</p>	<p style="text-align: center;">IGUAL</p>

<p>propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con ésta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no este fijado en las oficinas rentísticas.</p>	<p>IGUAL</p>
<p>Fracción VI. 3er. Párrafo.</p> <p>El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de éste procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoria.</p>	<p>IGUAL</p>
<p>Fracción VII. 1er. Párrafo.</p> <p>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 restituido o restituyeren.</p> <p>Fracción VII. 2o. Párrafo.</p> <p>Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales cualquiera que sea el origen de éstos, se hayan pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecu-</p>	<p>Fracción VII</p> <p>(Se reforma para quedar en los siguientes términos:) La ley reconoce y protege la propiedad ejidal y comunal de la tierra, tanto para el asentamiento humano como para las actividades productivas.</p> <p>La ley protegerá la integridad territorial de los pueblos indígenas.</p> <p>Considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, la ley protegerá la base territorial del asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas</p>

livo Federal se abocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren 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.

Fracción VII. 3er. Párrafo.

La ley fijará el procedimiento breve conforme al cual deberán tramitarse las mencionadas controversias.

de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

Considerando el respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, la ley regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de " ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre sí; igualmente fijará las condiciones conforme a las cuales su núcleo ejidal podrá otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra los ejidatarios y comunidades, en los términos que la ley reglamentaria señale. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la propia ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción.

Fracción VIII.

Se declaran nulas:

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda, o cualquier otra autoridad federal, desde el día 1o. de diciembre de 1976, hasta la fecha, con las cuales se haya invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y núcleos de población.

c) Todas las diligencias de apao o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados

IGUAL

<p>durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población.</p> <p>Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.</p>	<p>IGUAL</p>
<p>Fracción IX.</p> <p>La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser anulada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.</p>	<p>IGUAL</p>
<p>Fracción X. 1er. Párrafo.</p> <p>Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o por que legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados por tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de consederseles las extensiones que necesiten, y al efecto se expropiará por cuanta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.</p>	<p>SE DEROGA</p>
<p>Fracción X. 2o. Párrafo.</p> <p>La superficie o unidad individual de dotación no deberá ser en lo sucesivo menor de diez hectáreas de terrenos de riego o humedad, o a falta de ellos,</p>	<p>SE DEROGA</p>

<p>de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo tercero de la fracción XV de este artículo.</p>	<p>SE DEROGA</p>
<p>Fracción XI.</p> <p>Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expiden, se crean:</p> <p>a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución;</p> <p>b) Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen;</p> <p>c) Una Comisión Mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado y en el Distrito Federal, con las atribuciones de las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen.</p> <p>d) Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios, y,</p> <p>e) Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.</p>	<p>SE DEROGA</p>
<p>Fracción XII. 1er. Párrafo.</p> <p>Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores.</p>	<p>SE DEROGA</p>
<p>Fracción XII. 2o. Párrafo.</p> <p>Los gobernadores turnarán las solicitudes a las Comisiones Mixtas, las que sustanciarán los expedientes en plazo peritório y emitirán dictamen. Los gobernadores de los Estados aprobarán o modi-</p>	<p>SE DEROGA</p>

<p>ficarán el dictamen de las Comisiones Mixtas y ordenarán que se dé posesión inmediata de las superficies que en su concepto procedan. Los expedientes pasarán entonces al Ejecutivo Federal para su resolución.</p>	<p>SE DEROGA</p>
<p>Fracción XII. 3er. Párrafo.</p> <p>Cuando los gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fija la ley, se considerará desaprobado el dictamen de las Comisiones Mixtas y se turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal.</p>	<p>SE DEROGA</p>
<p>Fracción XII. 4o. Párrafo.</p> <p>Inversamente, cuando las Comisiones Mixtas no formulen dictamen en plazo perentorio, los gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión que juzguen procedente.</p>	<p>SE DEROGA</p>
<p>Fracción XIII.</p> <p>La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas y con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, y se informará al ciudadano Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria.</p>	<p>SE DEROGA</p>
<p>Fracción XIV. 1er. Párrafo.</p> <p>Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o resitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrá ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.</p>	<p>SE DEROGA</p>
<p>Fracción XIV. 2o. Párrafo.</p> <p>Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro</p>	<p>SE DEROGA</p>

<p>del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación, Fenecido este término, ninguna reclamación será admitida.</p>	<p>SE DEROGA</p>
<p>Fracción XIV. 3er. Párrafo.</p> <p>Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se expida certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas.</p>	<p>SE DEROGA</p>
<p>Fracción XV. 1er. Párrafo.</p> <p>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.</p> <p>Fracción XV. 2o. Párrafo.</p> <p>Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación.</p> <p>Fracción XV. 3er. Párrafo.</p> <p>Para los efectos de la equivalencia se computará 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.</p> <p>Fracción XV. 4o. Párrafo.</p> <p>Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terreno de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del</p>	<p>Fracción XV.</p> <p>(Se reforma para quedar en los siguientes términos:) Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.</p> <p>Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.</p> <p>Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.</p> <p>Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fija la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.</p> <p>Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se mejora la calidad de sus tierras, aunque se cambie el uso de las mismas, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máxi-</p>

<p>algodón, si reciban riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.</p> <p style="text-align: center;">Fracción XV. 5o. Párrafo.</p> <p>Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.</p> <p style="text-align: center;">Fracción XV. 6o. Párrafo.</p> <p>Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore 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 mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.</p>	<p>mos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley;</p>
<p style="text-align: center;">Fracción XVI.</p> <p>Las tierras que deban ser objeto de adjudicación individual, deberán fraccionarse precisamente en el momento de ejecutar las resoluciones presidenciales, conforme a las leyes reglamentarias.</p>	<p style="text-align: center;">SE DEROGA</p>
<p style="text-align: center;">Fracción XVII.</p> <p>El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural; y para llevar a cabo el fraccionamiento de los excedentes, de acuerdo con las siguientes bases.</p> <p>a) En cada Estado y en el Distrito Federal se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un sólo individuo, o sociedad legalmente</p>	<p style="text-align: center;">Fracción XVII.</p> <p>(Se reforma para quedar en los siguientes términos:) El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento de las extensiones que excedan los límites señalados en la fracción XV de este artículo, de acuerdo con las siguientes bases:</p> <p>a) El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro de un plazo de dos años con-</p>

<p>constituida.</p> <p>b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en la plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes;</p> <p>c) Si el propietario se opusiere al fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación;</p> <p>d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y rédito, a un tipo de interés que no exceda de 3% anual;</p> <p>e) Los propietarios estarán obligados a recibir bonos de la Deuda Agraria local para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su Deuda Agraria;</p> <p>f) Ningún fraccionamiento podrá sancionarse sin que hayan quedado satisfechas las necesidades agrarias de los poblados inmediatos. Cuando existan proyectos de fraccionamiento por ejecutar, los expedientes agrarios serán tramitados de oficio en plazo perentorio;</p> <p>g) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.</p>	<p>tado a partir de la notificación correspondiente;</p> <p>b) Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda.</p> <p>Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni gravamen ninguno;</p>
<p>Fracción XVIII.</p> <p>Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.</p>	<p>IGUAL</p>

<p style="text-align: center;">Fracción XIX.</p> <p>Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedida y honesta implantación de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.</p>	<p style="text-align: center;">IGUAL</p>
<p style="text-align: center;">Fracción XX.</p> <p>El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.</p>	<p style="text-align: center;">IGUAL</p>

8. Bibliografía

Aguilar Camín, Héctor. Después del Milagro. México, Cal y Arena,
1989. 296 pp.

Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer. A la Sombra de la Revolución Mexicana. México, Cal y Arena, 1993. 318 pp.

Auping Birch, Juan. Entre Socialismo y Neoliberalismo. México, IPE,
1992. 204 pp.

Bartra, Roger. Estructura agraria y Clases Sociales en México.
México, Era, 1982. 183 pp.

Campeinado y poder político en México. México,
Era, 1982. 127 pp.

Basañez, Miguel. La lucha por la Hegemonía en México 1968-1980.
México, Siglo XXI, 1985. 243 pp.

Bobbio, Norberto. Liberalismo y Democracia. México, FCE, 1989. 115 pp.
El futuro de la democracia. México, FCE, 1989. 138
pp.

Calva, José Luis. Crisis Agrícola y alimentaria en México, 1982-
1988. México, Fontamara, 1988. 197 pp.

Probables efectos de un Tratado de Libre Comer-
cio en el campo mexicano. México, Fontamara, 1991. 167 pp.

La disputa por la tierra. México, Fontamara, 1993.
244 pp.

C E E S P. Modernización y productividad. México, Diana, 1988. 142

pp.

Cordera, Rolando y Carlos Tello. México: la disputa por la nación.

México, Siglo XXI, 1986. 149 pp.

Crozier, Michel. Estado Modesto, Estado Moderno. México, FCE, 1989.

292 pp.

----- Como reformar el Estado. México, FCE, 1992. 154 pp.

Dillard, Dudley. La Teoría Económica de John Maynard Keynes. Ma-

drid, Aguilar, 1973. 372 pp.

Fernández Santillán, José. Política y Administración Pública en México.

México, UAM, 1989. 152 pp.

Flores, Olea, Víctor. México entre las naciones. México, Cal y Arena,

1989. 112 pp.

Friedman, Milton y Rose. Libertad de elegir. México, Grijalbo, 1980.

434 pp.

Garavito, Rosalbina y Augusto Bolívar (Coord). México en la década

de los ochenta. México, UAM, 1990. 466 pp.

González, Mauricio. Diluvio. México, Grijalbo, 1988. 138 pp.

Gordillo, Gustavo. Más allá de Zapata. México, Cal y Arena, 1992. 191

pp.

Guillén Romo, Héctor. El sexenio de crecimiento cero. México, Era,

1990. 22 pp.

- Gutelman, Michel. Capitalismo y reforma agraria en México. México, Era, 1974. 290 pp.
- Grimal, Pierre. Los extraños de la libertad, Barcelona, Gedisa, 1990. 186 pp.
- Hanke, Steve. Privatización y desarrollo. México, Trillas, 1989, 239 pp.
- Hayek, F.A. Los fundamentos de la libertad. Valencia, Fomento de Cultural, 1961. 426 pp.
- Ibarrola Antonio de. Derecho Agrario. México, Porrúa, 946 pp.
- Jaime, Edna y Luis Barrón. (Coord). Lo hecho en México. México, Cal y Arena, 1992. 280 pp.
- Laski, H.J. El liberalismo europeo. México, FCE, 1984. 249 pp.
- Lemus García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano. México, Porrúa, 1991. 389 pp.
- Locke, Jhon. Ensayo sobre el gobierno civil. Madrid, Aguilar, 1980. 190 pp.
- Lugo, Héctor et al. Modernización del sector agropecuario. México, IPE, 1991. 223 pp.
- Márquez, Miguel. La crisis del Estado Social de Derecho y el Neoliberalismo. México, s/e, 1988. 183 pp.
- Mansfield, Harvey. El espíritu del liberalismo. México, NOEMA, 1981. 134 pp.

Medina Cervantes, José. Derecho Agrario. México, Harla, 1987. 537 pp.

Meyer, Lorenzo. La Segunda muerte de la Revolución Mexicana. México, Cal y Arena, 1993. 274 pp.

Moguel, Julio (Coord). Historia de la cuestión agraria mexicana. t.9 México, Siglo XXI-CEHAM, 1990. 320 pp.

Morett Sánchez, Jesús. Alternativas de modernización del ejido. México, IPE, 1991. 223 pp.

Nozick, Robert. Anarquía, Estado y Utopía. México, FCE, 1988. 333 pp.

Offe, Claus. Contradicciones en el Estado del Bienestar. Madrid, Alianza Universidad, 1990. 309 pp.

Paine, Thomas. Los derechos del hombre. México, FCE, 1986. 264 pp.

Paz, Octavio. Pequeña crónica de grandes días. México, FCE, 1990. 171 pp.

Pazos, Luis. La disputa por el ejido. México, Diana, 1991. 148 pp.

Pérez, Germán y Samuel León (Coord) 17 Angulos de un sexenio. México, Plaza y Valdez, 1987. 494 pp.

Picó, Josep. Teoría sobre el Estado del Bienestar. Madrid, Siglo XXI,
1987. 156 pp.

Rey Romay, Benito. México: "el país que perdimos". México, Siglo XXI-
UNAM, 1987. 118 pp.

Rivera Ríos, Miguel. El nuevo capitalismo mexicano. México, Era, 1992.
223 pp.

Rubio, Luis. ¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Co-
mercio? México, FCE, 1992. 335 pp.

Ruiz Massieu, José Francisco. ¿Nueva clase política o nueva políti-
ca? México, Océano, 1986. 162 pp.

Salinas de Gortari, Carlos. Producción y participación política en
el campo. México, UNAM, 1986. 320 pp.

Savas, E. S. La clave para un gobierno mejor. Mexico, Guernica, 1989.
431 pp.

Stavenhagen, Rodolfo et al. Neolatifundismo y explotación. México,
Nuestro Tiempo, 1968. 217 pp.

Sirvent, Carlos. De la modernización a la democracia. México, FCPS/
UNAM, 1987. 109 pp.

Villareal, René. La contrarrevolución monetarista. México, Océano,
1984. 559 pp.

Homerografía

Alegatos (México, D.F.), 1986, Núm. 2, 60 pp.

----- (México, D.F.), 1987, Núm. 2, 108 pp.

----- (México, D.F.), 1987, Núm. 7, 168 pp.

Epoca. (México, D.F.), 1992, Núm. 63, 80 pp.

Este país (México, D.F.), 1991, Núm. 2, 48 pp.

----- (México, D.F.), 1992, Núm. 10, 48 pp.

----- (México, D.F.), 1992, Núm. 18, 64 pp.

----- (México, D.F.), 1993, Núm. 26, 63 pp.

Estudios Políticos (México, D.F.), 4:1985, Nums. 2-3, 96 pp.

----- (México, D.F.), 5:1986, Núms. 3-4, 86 pp.

----- (México, D.F.), 5:1979-1980, Núms. 20-21, 194 pp.

----- (México, D.F.), 8:1989, Núm. 1, 74 pp.

----- (México, D.F.), 1990, Núm. 1, 190 pp.

Nexos (México, D.F.), X:1987, Núm. 113, 73 pp.

----- (México, D.F.), X:1987, Núm. 117, 70 pp.

----- (México, D.F.) X:1987, Núm. 119, 88 pp.

----- (México, D.F.), XI:1988, Núm. 123, 76 pp.

- (México, D.F.), XI:1988, Núm.124, 77 pp.
- (México, D.F.), XI:1988, Núm.126, 84 pp.
- (México, D.F.), XI:1988, Núm.127, 82 pp.
- (México, D.F.), XI:1988, Núm.128, 69 pp.
- (México, D.F.), XI:1988, Núm.131, 83 pp.
- (México, D.F.), XI:1988, Núm.132, 66 pp.
- (México, D.F.), XII:1989, Núm.133, 77 pp.
- (México, D.F.), XII:1989, Núm.136, 77 pp.
- (México, D.F.), XII:1989, Núm.137, 76 pp.
- (México, D.F.), XII:1989, Núm.144, 72 pp.
- (México, D.F.), XIII:1990, Núm.145, 76 pp.
- (México, D.F.), XIII:1990, Núm.146, 77pp.
- (México, D.F.), XIII:1990, Núm.151, 75 pp.
- (México, D.F.), XIII:1990, Núm.152, 98 pp.
- (México, D.F.), XIII:1990, Núm.153, 93 pp.
- (México, D.F.), XIV:1991, Núm.166, 97 pp.
- (México, D.F.), XV:1992, Núm.174, 107 pp.
- (México, D.F.), XV:1992, Núm.178, 89 pp.
- (México, D.F.), XV:1992, Núm.180, 75 pp.
- (México, D.F.), XVI:1993, Núm.184, 84 pp.
- (México, D.F.), XVI:1993, Núm.185, 92 pp.

Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. (México, D.F.)

XXVII:1992,

Núm.149, 222 pp.

----- (México, D.F.), Nueva Epoca: 1992, Núm. 149, 222 pp.

Vuelta (México, D.F.) X: 1986, Núm. 116, 72 pp.

----- (México, D.F.) XI: 1987, Núm. 123, 69 pp.

----- (México, D.F.), XII: 1988, Núm. 136, 64 pp.

----- (México, D.F.), XII: 1988, Núm. 140, 69 pp.

----- (México, D.F.) XII: 1988, Núm. 141, 66 pp.

----- (México, D.F.), XII: 1988, Núm. 144, 78 pp.

----- (México, D.F.), XII: 1988, Núm. 145, 65 pp.

----- (México, D.F.), XIII: 1989, Núm. 147, 67 pp.

----- (México, D.F.), XIII: 1989, Núm. 148, 70 pp.

----- (México, D.F.) XV: 1991, Núm. 179, 64 pp.

----- (México, D.F.), XVII: 1993, Núm. 198, 84 pp.

Documentos oficiales

- . Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, IFE, 1990. 188 pp.
- . Ley Agraria y Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. México, Porrúa, 1993. 329 pp.
- . Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. México, SPP, 1989. 143 pp.