

2 eje.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

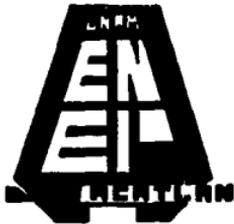
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
PLANTEL ACATLAN

LAS REFORMAS AL ARTICULO 27
CONSTITUCIONAL Y LAS MODIFI-
CACIONES A LA ESTRUCTURA
AGRARIA DE MEXICO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN SOCIOLOGIA
P R E S E N T A

MIRIAM PASTRANA SORIANO

DIRECTORA DE TESIS: MAESTRA LILIA GONZALEZ GARCIA



ACATLAN, EDO. DE MEX.

1994

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

"Los campesinos gritan que Zapata vive la lucha sigue. Uno de ellos lee una carta dirigida a Carlos Salinas de Gortari donde lo acusan de haber acabado con los logros zapatistas en materia agraria, vender al país con el Tratado de Libre Comercio y volver a México a los tiempos del porfirismo, declaran contundentemente no reconocer las reformas salinistas al artículo 27 de la Constitución Política"...

E.Z.L.N.

Selva Lacandona, agosto de 1992.

**A ellos, a los
campesinos humildes
de mi país.**

Agradecimientos

Quiero destacar que iniciar y concluir el presente trabajo ha sido un gran reto, la particularidad con la que dio comienzo en nada se asemejó al final del mismo; es por ello que agradezco a la maestra Lilia González García directora de esta tesis, por el tiempo, la paciencia y el amplio desempeño profesional para guiarme a pesar de las condiciones adversas.

A mis fraternales amigos los licenciados Jesús Campos Linares y Leonor Aragón Ramírez por el apoyo moral y material que siempre me han brindado.

A mis sinodales por sus acertadas observaciones, críticas y recomendaciones para el presente trabajo.

A todos mis amigos que supieron darme palabras de aliento en el momento preciso.

A mi papá que siguió con interés el comienzo de este trabajo y que sin duda le hubiera sido una gran satisfacción vivir su conclusión.

A mi mamá por su invaluable apoyo y su ejemplo de superación constante.

A mis hijos: Leonardo mi compañero de siempre y Alfredito que moviéndose en mi vientre impulsó este trabajo.

A José Alfredo por haberme puesto una serie de obstáculos que quizás sirvieron para realizar este objetivo.

A mis hermanos Alejandro y Mario que en todo momento dejaron sentir su apoyo y presencia.

A mis sobrinos: Mario, Miguel, Alejandro y Cynthia como ejemplo del impulso y reto que han de seguir.

I N D I C E

INTRODUCCION

CAPITULO I.	EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA AGRARIA.	1
1.1	México Prehispánico	1
1.2	México Colonial	5
1.3	La Epoca Independiente.	13
1.3.1	La Constitución de 1857.	19
1.3.2	El Porfiriato y las Leyes de Colonización de Baldíos y Compañías Deslindadoras.	23
CAPITULO II.	POLITICA Y LEGISLACION AGRARIAS DE 1910 A 1978.	30
2.1	La Revolución (Antecedentes del Artículo 27).	30
2.2	La Constitución de 1917	40
2.2.1	Reformas y Adiciones al Artículo 27 Constitucional	49
2.2.1.1	Decreto del 10 de enero de 1934.	50
2.2.1.2	Decreto del 6 de diciembre de 1937.	50
2.2.1.3	Decreto del 9 de noviembre de 1940.	50
2.2.1.4	Decreto del 21 de abril de 1945.	50
2.2.1.5	Decreto del 12 de febrero de 1947.	51
2.2.1.6	Decreto del 2 de diciembre de 1948.	52
2.2.1.7	Decreto del 20 de enero de 1960.	52
2.2.1.8	Decreto del 29 de diciembre de 1960.	52

	2.2.1.9	1974.	52
	2.2.1.10	1975.	52
	2.2.1.11	1976.	53
	2.2.1.12	3 de febrero de 1983.	53
	2.2.1.13	Reformas de 1991.	53
2.3	Ley de Ejidos de 1924		54
2.4	El Cardenismo		57
2.5	La Contra-Reforma Agraria. (Manuel Avila Camacho-Miguel Alemán-Adolfo Ruiz Cortines).		63
2.6	La Política Agraria (1958 - 1976). (Adolfo López Mateos, Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría Álvarez)		67
CAPITULO III. POLITICA Y LEGISLACION AGRARIAS DE 1976 - 1991.			85
3.1	José López Portillo (1976 - 1982)		85
3.2	Miguel de la Madrid Hurtado (1982 - 1988)		92
3.3	Carlos Salinas de Gortari		100
CAPITULO IV. LAS REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL 1991.			116
4.1	Contenido de las Reformas al Artículo 27 Constitucional.		120
4.2	Modificación de la Estructura Agraria		136
	4.2.1	Político - Administrativo - Legal.	141
		4.2.1.1 Procuraduría Agraria.	143
		4.2.1.2 Tribunales Agrarios	147
		4.2.1.2.1 El Tribunal Superior Agrario.	148
		4.2.1.2.2 Los Tribunales Uni- tarios Agrarios.	151
		4.2.1.3 Registro Nacional Agrario.	152
4.3	Afectación Socioeconómica del Campesino.		153

4.3.1 Aspectos Económicos	153
4.3.2 Aspectos Socioculturales	155
4.3.3 Movimientos Campesinos	155
CONCLUSIONES	160
BIBLIOGRAFIA	185

INTRODUCCION

Las modificaciones al Artículo 27 Constitucional dadas a conocer públicamente el 6 de enero de 1992, liquidan el reparto agrario, esencia histórica del agrarismo mexicano y producto de la lucha combativa de miles de campesinos despojados de tierra. El reparto agrario significó más que una victoria, fue la garantía de arraigo a la tierra, a las tradiciones, a las costumbres recreadas a través de festejos, ofrendas, rituales, vestimentas en fin, creencias que fomentaron la unión, la convivencia de los hombres del campo. El tener acceso a una parcela significó tener de alguna forma asegurada la subsistencia sobre todo si la cosecha era buena, y si no... tal vez en la próxima. El tener un pedazo de tierra que trabajar implicó rescatar ese trabajo comunitario que nuestros ancestros hacían con gran regocijo. Todo esto puede sucumbir ante el embate de las leyes del mercado. Producción, competencia y ganancia, pueden suplir el sudor, las manos agrietadas, la fe y el empeño de aquel campesino que conoce su tierra y que su único pecado fue el no tener acceso a los instrumentos necesarios para hacerla más fértil.

La lucha por poseer un pedazo de tierra es tan vieja como el hombre mismo, pues la tierra significa la existencia. De la tierra el hombre obtuvo y obtiene los productos necesarios para comer, vestir y vivir en general. Es por ello que tener acceso a una propiedad ha sido el ideal y el objetivo de la más apremiante de

las necesidades. Es así que el campesino de todos los tiempos como el de fines del siglo XX, luchará por la tierra.

Efectivamente, tierra y propiedad son conceptos unidos eternamente en toda nuestra historia. Las culturas de Mesoamérica sustentaron su estructura y organización social con base en la posesión de la tierra. Concretamente, en la sociedad mexicana hubo extensiones territoriales ligadas a una función específica: tierras del Tlatoani, de los templos, de los nobles y guerreros, de los pueblos, o bien, tierras del calpulli.

Al llegar los españoles se creó una nueva estructura agraria colonial; desaparecieron las tierras dedicadas al mantenimiento religioso, de guerra y de funcionarios. Las tierras del calpulli fueron respetadas hasta la primera mitad del siglo XVI. Poco a poco, el clero fue apropiándose de extensos territorios y al finalizar la época colonial, la estructura agraria estaba conformada por las grandes propiedades eclesiásticas, las haciendas productivas pertenecientes a españoles y criollos (latifundistas), y la propiedad comunal otorgada a los pueblos indígenas en: fundo legal, propios, ejidos, baldíos, rellengas y tierras de repartimiento.

La desproporción territorial en la propiedad y posesión de las tierras conformaron la parte débil de la estructura agraria colonial; ésta fue la causa de los serios trastornos económicos y

políticos que caracterizaron a la colonia y posteriormente al México independiente.

En efecto, después de la Guerra de Independencia, el país vivió una serie de luchas intestinas y al problema heredado de la Colonia, es decir, a la concentración de grandes extensiones territoriales del clero y de los hacendados, se le buscó solución mediante la promulgación de nuevas leyes dentro del marco ideológico del liberalismo: la Ley de Desamortización de Bienes del Clero y Corporaciones Civiles o Ley Lerdo (1856) y la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos o Ley Juárez (1859), fueron los mecanismos de los que dispuso el gobierno liberal para tal objetivo.

Porfirio Díaz tomó el poder (1876) y gobernó al país sin que la desproporción en la propiedad territorial cambiara, por el contrario, con la promulgación de la Leyes de Colonización de Lotes Baldíos y Compañías Deslindadoras (la 1ª 1883 - la 2ª 1893) se produjo un acaparamiento mayor de la tierra, vía despojo, por parte de los latifundistas, quienes sin medida alguna aumentaron sus ya extensos territorios, allegándose las propiedades y posesiones de los pueblos y comunidades indias. Por consiguiente, se fomentó el latifundio y con ello la organización interna de las haciendas.

Ante las abundantes desigualdades económicas y sociales, el estallido popular no se hizo esperar, de alguna forma todos los sectores de la sociedad de entonces participaron con un solo fin:

derrocar a Díaz, pero la fuerza que impulsó la contienda revolucionaria fue la decidida participación de los campesinos despojados, humillados y explotados que se enfrentaron a los terratenientes nacionales y extranjeros privilegiados, protegidos por el gobierno porfirista.

Concluida la Revolución y promulgada la Constitución de 1917, surge una estructura agraria delineada por una distribución territorial más equitativa. Es en el Artículo 27 de la Constitución en donde se sintetizaron las aspiraciones de los campesinos sin tierra; es este Artículo el que legalizó la propiedad nacional, la propiedad privada y la propiedad social (conformada por el ejido y las tierras comunales). En estos tres pilares descansó la estructura agraria del país por más de setenta años.

Denominador común de los discursos oficiales fue el respeto a la Revolución y a sus principios contenidos en la Constitución Mexicana en los Artículos 3º, 27 y 123, ordenamientos en los que efectivamente habían sido recopiladas las inquietudes del pueblo mexicano, es decir, los gobiernos posrevolucionarios retomaron estos principios y los hicieron suyos para poder gobernar, sin que se llevaran todos a la práctica necesariamente.

No es sino hasta el gobierno del General Lázaro Cárdenas en donde se puso en práctica lo que dictaba la Constitución: hacer

justicia a los campesinos pobres y con ello impulsar la actividad agropecuaria del país.

Pero los gobiernos posteriores no dieron continuidad a la política agraria de Cárdenas, las ilusiones duraron muy poco. Avila Camacho y después Miguel Alemán (principalmente) retrocedieron el proceso cardenista en el campo con el Decreto de Amparo, ante la expropiación de la tierra y propiciaron con ello de nueva cuenta el despojo y la creación de nuevos latifundios; no obstante, la propiedad social de la tierra logró sobrevivir alrededor de cincuenta años más.

Por otro lado, la cercanía de México con los Estados Unidos convirtió al país del norte en el principal cliente comercial; los gobiernos mexicanos desde 1917 hasta 1982, unos más otros menos, siempre vieron con recelo las ingerencias estadounidenses y cuando menos en sus discursos, los diferentes jefes del ejecutivo manifestaron su oposición y exigieron el respeto de Estados Unidos a la nación mexicana y a sus principios constitucionales.

Esta postura cambió paulatinamente, y como lo mencionó el expresidente José López Portillo, su periodo sexenal fue un "parteaguas" entre el México revolucionario y el México neoliberal, pues en el plano legislativo se dieron planteamientos que posteriormente madurarían en la política económica seguida por la actual administración.

La llegada a la silla presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado marcó en gran medida el desplazamiento de la rectoría de la economía nacional por parte del Estado, dándose los primeros pasos para la reprivatización de las empresas estatales, bajo el eufemismo de reconversión industrial y procediéndose a la apertura comercial de las fronteras, al ingresar al Acuerdo General de Aranceles Aduanales Comerciales (GATT). Todas estas acciones ya requeridas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) para la obtención de nuevos créditos.

En 1988, un nuevo mandatario con las mismas características, egresado de Harvard, llegó al poder en medio de unas nebulosas elecciones. Los cambios para insertar al país en el bloque geopolítico económico de América del Norte se intensificaron y prácticamente se puso en subasta la empresa paraestatal; se vendieron aerolíneas, la empresa telefónica, se concesionaron carreteras y mucho más. Pero los cambios para llevarlos a la práctica requirieron de la adecuación legislativa; así llegó su turno a la Constitución Mexicana, primero en su artículo 28 para poder rematar la banca nacionalizada, abrir la participación privada en la petroquímica y posteriormente el bastión del agrarismo mexicano: el Artículo 27.

El contenido del Artículo 27 Constitucional fue la última expresión de la propiedad social, algo totalmente opuesto a los lineamientos neoliberales que son los característicos de los dos últimos regímenes.

Considerando el marco histórico hasta aquí esbozado y dada la importancia que merecen los recientes cambios legislativos, el presente trabajo tiene como objetivo primordial analizar las modificaciones al Artículo 27 Constitucional y su impacto en la estructura agraria.

Para ello es menester hablar someramente de la estructura agraria en el México precolombino pues hay una importante tradición de propiedad común y trabajo colectivo que fue casi aniquilada por los conquistadores. La propiedad europea se fusionó con esas características de propiedad indígena, de esta mezcla surgió la nueva estructura agraria colonial de donde se gestarán los problemas agrarios del México actual.

Es por lo anterior que se recurrió a los métodos diacrónico y sincrónico, es decir, al estudio histórico - social de la estructura agraria en tiempo y espacio que permita ver el antecedente en un panorama diacrónico y llegar a un análisis sincrónico desde la época prehispánica hasta nuestros días.

Para ello fue necesaria una exhaustiva selección de bibliografía y documentación, pues ambas son vastas en cuanto al agro se refieren. Se buscó una interpretación social de las principales leyes que han regido al país hasta el momento actual; y para comentar las modificaciones constitucionales recientes, se requirió revisar el material hemerográfico publicado a partir de noviembre de 1991.

HIPOTESIS

Bajo este marco teórico metodológico, las reformas al Artículo 27 Constitucional que se analizarán en el cuerpo de la tesis, conducen a algunos planteamientos en torno a lo que sucederá con los ejidatarios y comuneros de bajos recursos a los que se les "brinda" la oportunidad de vender o rentar su parcela:

- a) Si la globalización internacional, o bien, la formación de bloques económico - financieros exige la adecuación de la política económica nacional a los lineamientos neoliberales, por consiguiente la política agraria del país requiere también de cambios en la estructura agraria, esto es posible al modificar el Artículo 27 Constitucional.
- b) Si los contenidos neoliberales expresan la protección a la propiedad privada en general, estos se contraponen a la propiedad social (ejido y tierras comunales) entonces, ésta aunque no explícitamente, tenderá a desaparecer.
- c) Si los capitales nacionales o extranjeros buscan la ganancia tenderán a instalarse en tierras productivas mediante sociedades mercantiles, como consecuencia los ejidatarios y comuneros perderán sus parcelas o las rentarán o se convertirán en asalariados.
- d) Al perderse la propiedad de la tierra, se propiciará la migración interna y externa campesina.

- e) La privatización de la tierra no sólo provocará la disolución de la organización ejidal, (cooperativas, participación de la mujer y de los jóvenes) sino también la pérdida de la propiedad común y el trabajo colectivo.
- f) Las organizaciones campesinas sean independientes u oficiales tienen un gran reto al enfrentar la nueva estructura agraria pues necesitarán de buscar nuevas formas de lucha agrarista que impliquen no perder la propiedad ejidal.
- g) El estado sigue siendo el rector del marco legislativo y del aparato administrativo agrario, elementos que desplazarán las funciones de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Por la necesidad de explicar estas reflexiones y en el afán de contribuir al conocimiento de este segmento de la realidad social, la presente tesis se conforma de cuatro capítulos, los tres primeros son el sustento histórico y el último contiene un análisis actual de las modificaciones al Artículo 27.

En el capítulo primero se presenta un análisis de la evolución de la estructura agraria desde la época prehispánica hasta el porfiriato, destacándose los efectos de las Leyes de Colonización de Baldíos y de Compañías Deslindadoras en el desarrollo del latifundio, base de la creación de las grandes haciendas de fines del siglo XIX y principios del XX.

En el segundo capítulo, se hace una revisión de la estructura agraria nacional a partir de la Revolución Mexicana de 1910, enfatizando la importancia de la Ley del 6 de Enero de 1915, base del cambio de la estructura agraria y del Artículo 27 Constitucional; la contrarreforma agraria de los regímenes sexenales entre 1940 y 1984, hasta los sexenios de Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría Álvarez.

El sexenio de José López Portillo es analizado como un preámbulo del capítulo tercero en el que se exponen las características especiales de los sexenios de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari y los antecedentes de la reforma al Artículo 27 Constitucional de 1991.

El capítulo cuarto contiene las reformas constitucionales al Artículo mencionado y sus efectos mediatos en la estructura agraria; se hace referencia también a la nueva Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional y de los nuevos órganos contenciosos y administrativos derivados del nascente marco jurídico. En el mismo apartado, se presenta un análisis sobre las expectativas socioeconómicas del ejidatario mexicano a la luz del cambio constitucional. Finalmente se exponen las conclusiones generales.

C A P I T U L O I

EVOLUCION DE LA ESTRUCTURA AGRARIA.

El conjunto de los problemas relacionados con la estructura agraria en México, tiene su origen de la fusión de los regimenes agrarios prehispánico y español.

El mestizaje ocurrido en todos los ámbitos de la sociedad mexicana, se dio probablemente con un mayor énfasis en la organización tanto social como en el de la propiedad agraria.

Para entender más claramente este mestizaje, es necesario realizar un análisis de la propiedad existente a la llegada de los españoles.

1.1 MEXICO PREHISPANICO.

El momento en que arriban los primeros españoles al territorio nacional, había una clara dominación del pueblo azteca o mexicana sobre los pueblos que habitaban la zona mesoamericana. Esto, de alguna manera, contribuyó a que las formas de propiedad agraria en Mesoamérica fueran similares a las de los aztecas y en última instancia, a las que se derivaban del estado de sometimiento en que se encontraban.

"El cultivo necesariamente itinerante (en sus principios) del maíz, favoreció la constitución de la familia extensa, una unidad económica autosuficiente cuyos lazos de sangre se fortalecieron en el aislamiento y en el esfuerzo colectivo de sus miembros, por asegurar la supervivencia. En el territorio que hoy llamamos México, la relación familia-tierra fue aún más poderosa, porque no existieron especies animales domesticables, recursos que en otros lugares hicieron menos rigurosa la relación con la tierra."^{1/}

Florescano considera que en la medida que los vínculos familiares se estrechaban con la tierra como fuente principal de sustento, se fue formando el concepto del calpulli, una forma de organización en la cual se integraban dos elementos fundamentales: los lazos de parentesco y los derechos sobre la tierra.

Entre los aztecas, la propiedad era colectiva, pero el usufructo individual, la organización de este sistema de tenencia, cuando menos en la capital del Estado tenochca, tenía por base el calpulli, que era dirigido por un calpultec. Según Zurita, no existe ninguna duda sobre el carácter colectivo de propiedad de las tierras del calpulli "...cada

(1) Florescano, Enrique; Origen y Desarrollo de los Problemas Agrarios de México: 1500 - 1821; pp. 12 - 13.

familia recibía una parte de la tierra que usufructuaba a perpetuidad."^{2/}

En las conquistas de los aztecas, las tierras del pueblo derrotado se distribuían entre el tlatoani, los guerreros distinguidos y rentistas-tributarios llamados mayeques.

Paralelamente a las tierras del calpulli o del altépetl, existían formas de tendencia directamente dependientes del tlatoani -no como individuo, sino como suprema autoridad del Estado- las cuales engloba Bartra en cuatro tipos:

- 1) Tlatocatlalli, Tlatocamillo o Intonal Intlácatl: tierras asignadas al tlatoani y controladas directamente por éste, cuya producción se utilizaba para mantener al personal a su servicio o para gratificar a nobles y guerreros que se hubieran distinguido por sus servicios.
- 2) Teopantlalli o Teotlalli: tierras cuyo producto se destinaba al mantenimiento de los templos, tanto de la clase sacerdotal como del culto religioso.
- 3) Milchimalli o cacalomilli y Yaotlalli: tierras destinadas a los gastos de la guerra. Estas formas se diferenciaban bastante entre sí; las llamadas milchimalli estaban ubicadas dentro del calpulli y eran trabajadas por los llamadas cacalomilpan y producían maíz que sería destinado a elaborar pinole;

(2) Cfr. Bartra, Roger; Trabajo y tenencia de la tierra en la sociedad azteca; p. 218.

las cacalomilli probablemente también eran parte del calpulli, producían el maíz destinado a elaborar cacalac (totopos o tortillas), alimento que se mantiene fresco durante varios días. Los yaotlalli eran las tierras conquistadas, en las que seguramente trabajaba una población mucho más explotada; sus productos también eran destinadas a las necesidades de la guerra.

- 4) Tecpantlalli: tierras destinadas al mantenimiento del palacio; eran trabajadas por gente llamada tecpanpouchqui o tecpantlaca, quienes pagaban tributo en trabajo."^{3/}

Como puede deducirse de estas formas de tenencia, las últimas están ligadas a una función específica: el culto religioso, la guerra o al sostén de la casa del tlatoani (Huei Tlatoani Calli).

"Los indios no llegaron a formarse un concepto abstracto sobre cada uno de los géneros de propiedad; valíanse para diferenciarlos de vocablos que se referían a la calidad de sus poseedores y no al género de propiedad, como puede verse enseguida:

Tlatocamilli	Tierra del tlatoani
Pillalli	Tierra de nobles
Aitepetlalli	Tierra del pueblo
Calpullalli	Tierra de los calpulli
Milchimalli	Tierra para la guerra
Teotlalli	Tierra de los dioses" ^{4/}

(3) Ibid. pp. 224-225.

(4) Mendieta y Núñez, Lucio; El Problema Agrario de México; p. 91.

Los bienes del calpulli, pueden considerarse como bienes comunales con derecho hereditario de familia, pero limitado este derecho a las familias pertenecientes al calpulli desde el establecimiento mexicana en las márgenes del lago de Texcoco. El derecho hereditario de sucesión en las tierras del calpulli estaba correlativamente vinculado con la obligación de cultivar dichas tierras, quien faltaba a esta obligación por dos años consecutivos, era desposeído de su parcela.

"La tenencia y explotación de la tierra, marcó pues, en forma definitiva la organización y la estructura social de los pueblos prehispánicos... la absoluta integración lograda por el hombre prehispánico, a partir de su relación con la tierra, con su comunidad, la naturaleza y el cosmos... comenzó a perderse en forma acelerada cuando penetraron los españoles y le disputaron su derecho a la tierra. Al perder ésta y al modificarse radicalmente el sentido de uso y explotación, los indígenas perdieron también su lugar en el mundo, el sentido de su relación con los demás hombres, la naturaleza y el cosmos."5/

1.2 MEXICO COLONIAL.

Cuando arribaron a territorio mexicano los españoles carecían de bienes, por lo que esta época se caracteriza por el reparto de la tierra entre los conquistadores, en recompensa a los

(5) Florescano, E.; op. cit., pp. 15, 21 y 22.

servicios prestados a la corona española. La distribución de la tierra se realizó de acuerdo a los méritos de cada soldado.

"De las tres formas de tenencia de la tierra existentes entre los aztecas, sólo reconocieron (en el siglo XVI), las relativas a la propiedad comunal y al usufructo individual, a los caciques y principales las tierras que antes fueron del Estado... pasaron a ser propiedad de la corona española o de los conquistadores. En cambio, muchos factores se conjugaron para respetar y más tarde legalizar la posesión de las comunidades e individuos indígenas (ejidos)."^{6/} Se dio una nueva dotación de tierras a partir de 1547: Fundo legal, propios, ejidos, tierras de repartimiento, baldíos, parcelas de usufructo individual.

La Nueva España nació como una parte del Real Patrimonio, es decir, como propiedad de la Corona española considerada ésta no como individuo o persona sino como institución.

Desde el punto de vista jurídico, el dominio eminente del territorio novohispano, incluyendo el subsuelo, correspondió a los reyes y sus descendientes como actualmente pertenece originalmente a la nación. Entonces como ahora, la Corona

(6) Cúé Cánovas, Agustín; Historia Económica y Social de México: 1521 - 1854; p. 5.

española y la nación transmiten a los particulares la propiedad sobre porciones diversas del mismo territorio.

El origen "legal" de la propiedad territorial novohispana se relaciona con los siguientes documentos:

1. Las bulas Intercaetera de Alejandro VI, de mayo a junio de 1493, por las cuales el Papa hizo donación a la Corona de España, de todas las islas y tierras firmes encontradas y por encontrar hacia el oeste de una línea meridiana imaginaria trazada a cien leguas al oeste de las Islas Azores, constituyendo a los reyes de España y a sus herederos y sucesores en verdaderos dueños de dichas tierras a cambio de la obligación de aquéllos de instruir a los habitantes de los nuevos territorios, en la religión cristiana. Por donación del Papa, los reyes se consideraron "Señores de las Islas Occidentales, Isla y tierra firme del Mar Océano", que incorporaron a la Real Corona de Castilla.
2. El tratado de Tordesillas entre España y Portugal, modificando la "Línea Alejandrina" hacia el oeste, en una longitud de 270 leguas (o sea a 370 leguas al occidente de las islas Azores), tratado confirmado por el Papa Julio II en 1506.

3. Las "Leyes de Partida", que autorizaban el derecho de conquista en tierras habitadas por infieles.

"El soberano español fue el origen y fuente de que derivó toda propiedad individual y común, en la Nueva España. Los monarcas concedían a los particulares y pueblos, derechos sobre las tierras, en virtud de un título llamado "merced real".

"Los primeros repartos de tierras que entre sí se hicieron los conquistadores, sin consentimiento de los monarcas, fueron confirmados más tarde por éstos. Así adquirieron un carácter legal los primeros actos de apropiación privada de la tierra, realizados en nuestro país a raíz de la conquista española."2/

La peonía y la caballería representaron los primeros repartos de tierra. La primera fue una porción de tierra asignada a un soldado de a pie. La caballería (que constituía una porción territorial correspondiente a cinco veces una peonía) fue asignada a los soldados a caballo.

Las fuentes de la propiedad agraria de Nueva España fueron tres, tanto en lo colectivo como en lo individual:

- 1. La merced real, otorgada como se ha dicho, por el mismo monarca en favor de individuos o pueblos indígenas y españoles.

(7) *ibid.* p. 115.

2. La posesión anterior a la conquista, reconocida por el Rey en beneficio de comunidades indígenas y aún de individuos.
3. El recurso de composición, que confirmaba la propiedad de tierras baldías o realengas, adquiridas ilegítimamente, mediante un pago determinado a la Corona.

La peonía y la caballería desaparecieron como medidas agrarias en 1589. En este año quedaron fijadas definitivamente las medidas agrarias, representadas desde entonces por las siguientes:

1. Caballería de tierra (42 hectáreas y fracción).
2. Fanega de sembradura de maíz (3 hectáreas y fracción).
3. Suerte de tierra (10 hectáreas y fracción).
4. Solares para casas, molinos y ventas (17 hectáreas y fracción).
5. Sitio de ganado mayor (1755 hectáreas y fracción).
6. Criadero de ganado mayor (438 hectáreas y fracción)
7. Sitio de ganado menor.
8. Criadero de ganado menor (195 hectáreas y fracción) 8/

Con excepción de la propiedad eclesiástica, tres tipos de propiedad agraria se distinguen en la Nueva España:

(8) Cfr. *Ibid.* P. 115.

1Q De carácter individual, representado por:

- a) Propiedad de españoles (latifundistas), adquirida por merced real, por adquisición de tierras realengas o baldías, por uniones matrimoniales, mayorazgos, despojo de propiedades de indígenas, etc.
- b) Propiedad de caciques y nobles indígenas (estancias), cultivadas por terrazgueros indígenas.

2Q De pueblos indígenas (comunal):

- a) Anteriores a la conquista: calpullis (divididos en tiamillis o parcelas familiares y altepetlallis) (no divididos).
- b) Posteriores a la conquista (pueblos de nueva creación).

Estos pueblos fueron dotados de:

1. Fundo legal (de 600 varas a los cuatro vientos, contadas a partir de la iglesia del pueblo), destinado a solares, casas y corrales. En 1567 fue declarado inalienable.
2. Ejido (de una legua de largo). Situado en las afueras del pueblo. Era tierra destinada al pastoreo y a la obtención de la leña, piedra, agua, etc. Se estableció el deber de dotar de ejido a los pueblos con fecha de 1573.
3. Propios (terrenos cultivados colectivamente y cuyos productos se destinaban a los gastos del mismo pueblo).

4. Tierras de repartimiento, concedidas en 1567 y destinadas al cultivo por parte de las familias que constituían la comunidad.
5. Parcelas de usufructo individual pero transmitibles por herencia.

A los pueblos españoles que se establecieron, se les dotó también de fundo legal, ejido, propios y tierras de repartimiento. Además, muchos de sus vecinos obtuvieron parcelas de propiedad individual.

En el curso de tres siglos se produjo el acrecentamiento de la propiedad territorial en beneficio de un número reducido de pobladores, generalmente españoles. Uno de los grandes latifundistas fue la iglesia, si bien los primeros frailes llegados al territorio novohispano tenían como objetivo cumplir con su función de misioneros catequizadores, "...la iglesia de Nueva España cayó en las tentaciones de sus hermanas... convirtiéndose en acaparadora de tierras... Sin embargo, los más grandes acaparadores de haciendas fueron los jesuitas... pero a diferencia de muchos latifundistas que acumulaban tierras por el gusto de ser "dueños de todo" sin preocuparse de los rendimientos económicos... buscaban aumentar la riqueza de sus haciendas... con el objeto de sostener sus colegios y misiones..."^{9/} Cuando se habla de

(9) Florescano, E.; op cit., pp. 58 y 61.

iglesia católica se acostumbra diferenciar al clero secular (sacerdotes), del clero regular (frailes y monjes), en nuestro caso, carece de sentido hacerlo puesto que ambos se distinguieron por el apropiamiento de grandes extensiones de tierras.

La gran propiedad o latifundio creció desmesuradamente por: apoderamiento de tierras baldías realizado por propietarios españoles y más frecuentemente por despojo de tierras indígenas, que fueron desapareciendo absorbidas por el latifundio español, aproximadamente en el orden siguiente: propiedades individuales de indígenas caciques y nobles; ejidos de los pueblos de indios; propios; tierras de repartimiento y parcelas de usufructo individual y finalmente, aunque en mucha menor escala, los fundos legales de las poblaciones indígenas.

Puede afirmarse que el problema agrario se inició en México a partir de la Conquista española. A su aparición y desarrollo contribuyeron tres factores:

1. Las disposiciones que se dictaron por los reyes y sobre mercedes de tierras, establecieron un reparto desigual entre españoles e indígenas;
2. Las variaciones que sufrieron las medidas agrarias, entre 1521 y 1589, produjeron incertidumbre respecto a los límites de las propiedades privadas.

3. La falta de títulos que ampararan las propiedades de los indígenas, favoreció el crecimiento de la gran propiedad de españoles y mestizos, en perjuicio de las propiedades individuales y comunales de los aborígenes."10/

Sin embargo, aunque disminuida grandemente, la propiedad comunal de los indígenas pudo conservarse durante la etapa colonial y en los años que siguieron a la consumación de nuestra Independencia, hasta que la aplicación de la Ley de Desamortización y la acción de las compañías deslindadoras consumaron casi totalmente la obra de destrucción de los ejidos y tierras de los pueblos y comunidades campesinas e indígenas.

1.3 LA EPOCA INDEPENDIENTE.

En el año de 1810, la propiedad de la tierra se encontraba en manos de los colonos españoles y del clero; ya que gran parte de los indígenas habían sido despojados de sus propiedades.

El indígena, el natural de estas tierras que había sufrido en sangrientas persecuciones todo el rigor de la conquista, había visto destruir su civilización, su religión y, en muchas ocasiones, su propia raza había sido violada por el

(10) Cúé Cánovas, A.; op.cit. p. 117.

conquistador arrogante y temerario que no tenía nada que perder y sí todo que ganar. Esto hizo que la población indígena se refugiara a la sombra protectora de los religiosos que la defendían contra los desmanes de los invasores hambrientos, ávidos de oro y poder.

La propiedad eclesiástica favoreció también en gran parte la decadencia de la propiedad agraria de los indios, por cuanto amortizaba fuertes capitales y además de los despojos de que fueron víctimas, se deshicieron voluntariamente de muchas de sus propiedades en favor de la iglesia mediante donaciones y testamentos e hipotecas. La iglesia en la Nueva España era propietaria de innumerables haciendas y ranchos que explotaba para beneficio del culto y acrecentamiento de sus riquezas.

Hallándose en Guadalajara el 9 de diciembre de 1810, Miguel Hidalgo y Costilla publicó un decreto que en su parte principal dice:

"Por el presente mando a los jueces y justicias del distrito en esta capital, que inmediatamente proceda a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día, por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales, para que enterándolas en la Caja Nacional, se entregue a los referidos naturales las tierras de cultivo, sin que para lo sucesivo puedan

arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos."¹¹/

El decreto es el primer documento que durante la lucha por la Independencia ordena el reparto de tierras a quienes las arrendara, con la obligación de no enajenarlas.

El problema agrario surge con la Colonia, a raíz de las primeras disposiciones que se dictaron sobre concesión de mercedes de tierra y reducciones de indios, porque ellas establecieron el reparto entre indígenas y españoles con base en una desigualdad absoluta, la que se recrudece con el tiempo y da motivo para que se realice la lucha de la independencia que duró 11 años.

Al independizarse México, llevaba en sus entrañas un problema agrario provocado por tres siglos de opresión de los españoles.

La Constitución de 1824 estructura políticamente a la nación mexicana, como una República Federal con tres poderes, pero no hace mención específica sobre la propiedad agraria, sin embargo en las restricciones del Poder Ejecutivo estipula que "...no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento

(11) Vasconcelos, José; Breve Historia de México; p. 48.

de ella; y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad general tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos al consejo de gobierno indemnizando siempre a la parte interesada..."^{12/}

Lograda la independencia de la Corona española, se inicia una nueva lucha: La Reforma, movimiento contra el dictador Santa Ana y la liberación de la opresión de instituciones heredadas de la Colonia que venía funcionando.

Ignacio Comonfort y Juan Alvarez en el año de 1854, proclamaron el Plan de Ayutla en el que condenan el despojo de tierras a los campesinos y otras formas de explotación y servidumbre a los que estaba sometida la mayoría de la población; con base en este plan se lanzaron contra el gobierno de Santa Ana y su ejército, puesto que continuó el acaparamiento de grandes extensiones y el enriquecimiento a costa del pueblo y de esto, los causantes fueron el clero y las corporaciones religiosas, así como familias de hacendados. El gobierno y la iglesia protegieron el latifundio y fue en esta época en que se recrudece la división entre el pobre y el rico.

(12) La República Federal Mexicana; "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos: 1824", Art. 112, Fracc. 3A.

En este periodo los peones asalariados, en muchos casos siguieron siendo tratados como esclavos y los terratenientes endeudaron a los campesinos de por vida. Los enfrentamientos se dieron continuamente entre los liberales, quienes habian realizado la independencia y buscaban el progreso del pais y, los conservadores, quienes deseaban mantener los privilegios de la colonia.

Benito Juárez y Melchor Ocampo, liberales que se habian distinguido en la lucha, por el establecimiento de los derechos civiles, se unieron al Plan de Ayutla. La Revolución de Ayutla sacude al pueblo a fin de que termine la intervención del clero en el gobierno y ante su despilfarro y endeudamiento y mal manejo del presupuesto, así como el encubrimiento del gobierno en el acaparamiento de tierras por la iglesia.

Durante el gobierno de Ignacio Comonfort, se expidió en junio de 1856, una de las más importantes Leyes de Reforma, la Ley Lerdo o de Desamortización de Fincas Rústicas y Corporaciones Civiles que administraran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas. Siendo la iglesia como se expuso con antelación, uno de los principales terratenientes, fue también uno de los principales afectados.

Los efectos de esta Ley, según algunos autores, son los que propiciaron el latifundismo laico característico del porfiriato, al permitir por medio de las subastas el acaparamiento de bienes inmuebles en pocas manos.

"En su aspecto esencial, la Ley Lerdo obligaba a las corporaciones a vender sus propiedades raíces, perdiendo el derecho de poseer y el de adquirir dichos bienes, pero seguirán percibiendo las rentas que de ellos obtenían, como expresaba dicho ordenamiento legal."^{13/}

Así, la Ley Lerdo afectó las tierras comunales indígenas, considerándose que la mayoría de las corporaciones civiles eran de campesinos.

En 1856, se integró un Congreso Constituyente, mediante el cual se promulgó la Constitución de 1857, dando fin al movimiento revolucionario de Ayutla. Las ideas agrarias fundamentales fueron compendiadas en el Artículo 27, gracias a los liberales Ponciano Arriaga, Isidoro Olivera, José Ma. Iglesias y Miguel Lerdo de Tejada.

"La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que debe hacer la expropiación y los requisitos que en ella haya de verificarse. Ninguna corporación civil o

(13) Cué Cánovas, Agustín; La Reforma Liberal en México; p. 19.

eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí, bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución."^{14/}

Esto causó y originó la guerra de Reforma.

Seducido por los conservadores, Ignacio Comonfort renunció, y Benito Juárez, asumió conforme a la Constitución, la presidencia de la República, desde donde complementó la Constitución con nuevos ordenamientos llamados Leyes de Reforma.

1.3.1 La Constitución de 1857.

Aún, cuando es de suponer que en el proceso para la elaboración de la Constitución de 1857, en sus intervenciones ante el Congreso Constituyente, hombres de la talla de Ignacio Ramírez o de José Ma. Velasco plantearon el problema del campesino y de la tierra, la carta magna cuando fue promulgada casi nada estipulaba sobre el derecho del campesino a tener tierra para obtener su sostén.

(14) De la Torre, Ernesto; Historia Documental de México; p. 291.

"...A pesar de que los constituyentes conocían la situación del agro, muy pocos aceptaban la necesidad de dotar de tierras a los campesinos, menos aún la urgencia de erigir una verdadera modificación de la estructura a la categoría de precepto constitucional."^{15/}

En una de las participaciones ante el Congreso, Ignacio Ramírez exponía: "El más grave de los cargos que hago a la comisión, es haber conservado la servidumbre de los jornaleros... Ante el siervo era el árbol que se cultivaba para que produjera abundantes frutos, hoy el trabajador es la caña que se exprime y se abandona..."^{16/}

Con la restauración de la República se adiciona a la Constitución, las Leyes de Reforma, no mencionándose nada ni a favor ni en contra del derecho del campesino a su tierra y cuando se agregan es para negar a los pueblos y comunidades indígenas el derecho a obtenerlas.

Por lo antes expuesto, se puede afirmar que en materia agraria se cometieron errores de grandes consecuencias, pues por una parte se pretendía convertir al campesino mexicano en propietario individual, dentro de los lineamientos de política liberal, cosa que estaba en contra de las costumbres ancestrales (en la primera parte de este capítulo se hizo una

(15) López Gallo, Manuel; Economía Política en la Historia de México, p. 124.

(16) *Ibid.* pp. 122-125.

explicación respecto a lo que era el calpulli y los vínculos del mismo) y por otra al establecerse la desamortización de los bienes de comunidades en general, los bienes de las comunidades rurales (ejidos, montes, aguas) fueron repartidos y esto provocó el despojo de las tierras de muchos pueblos, contribuyendo al desarrollo del latifundismo.

El rechazo por parte del clero, de la Ley de Desamortización de 25 de Junio de 1856 o Ley Lerdo, obligó al régimen liberal de Benito Juárez a promulgar la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos del 12 de Junio de 1859. Para fortuna del país, la iglesia no quiso aceptar la primera Ley, lo que obligó al régimen liberal a confiscar los bienes eclesiásticos sin pago de indemnización.

Con las Leyes de Reforma, se tenía la esperanza de que los arrendatarios que cultivaban las tierras del clero, aprovecharían la oportunidad y adquirirían dichas tierras en propiedad privada, a precios muy bajos y con todas las facilidades ofrecidas por el gobierno, pero a los tres meses de plazo que señalaba la Ley de Desamortización, los arrendatarios creyentes no quisieron adquirir tierras para evitar conflictos con la iglesia, pues ésta los amenazaba con la excomunión y otros se atrevieron a afrontar el veto sin tener dinero. Así que pasado el tiempo de tres meses y perdiendo los arrendatarios su prioridad, se dio puerta

abierta a las denuncias, situación que los terratenientes supieron aprovechar, otorgando posteriormente grandes dádivas a la Iglesia. Por lo mismo, la situación del campesino no varió en razón de que anteriormente la Iglesia había sido el gran terrateniente individual, ahora sólo había ocurrido la transferencia de las propiedades del clero a los grandes latifundistas.

Todas estas medidas, produjeron un acaparamiento de mayor tierra por los latifundistas, quienes sin medida alguna, aumentaron sus ya anormales y extensivos latifundios, allegándose las propiedades de los pueblos, entre las que se puede mencionar los ejidos, terrenos de servicios públicos y fundo legal, que eran la fuente de sustento de los pueblos y comunidades indias.

Esto aumentaba, debido principalmente a la ignorancia del pueblo campesino, quien no sabía el contenido y aplicación de la Ley de Desamortización, o aún sabiéndolo, lo objetaban porque no conocían a ciencia cierta el verdadero fondo y propósito de ésta. La resistencia pasiva, que consistía en no conocer la Ley o no tener deseos de obedecerla, rápidamente atrajo al denunciante al poblado, donde con facilidad podía probar la ilegalidad de la propiedad comunal de las tierras y obtener una recompensa por el denuncia. La propiedad era pagada, no al campesino, sino a la Tesorería del Estado. "En

lo que se aceptaba que cualquier persona que usufructuaba una propiedad con valor menor a 200 pesos, podría regularizarla a su nombre, mediante documento expedido por la autoridad política de la jurisdicción correspondiente.*^{17/}

1.3.2 El Porfiriato y las Leyes de Colonización de Baldíos y Compañías Deslindadoras.

A la muerte de Benito Juárez, por mandato de ley, Sebastián Lerdo de Tejada se convierte en presidente de México; al mismo tiempo Porfirio Díaz se levanta en armas contra Sebastián Lerdo de Tejada y en 1876 es arrojado del poder por Porfirio Díaz, quien a partir de entonces gobernó México en un lapso de 34 años, con excepción del periodo de 1880 a 1884 que gobernó Manuel González.

La Ley de Colonización de Lotes Baldíos y Compañías Deslindadoras.

Esta época se caracteriza por las grandes desproporciones, puesto que se intensificó la tendencia hacia la concentración de la tierra. Por los resultados obtenidos de la Ley de Desamortización, se trató de arreglar la situación, implantando una Ley de Colonización, promulgada en 1875, respaldada posteriormente por un Decreto en 1883, que era similar a las leyes anteriores, con el objeto esencial de

(17) Caso, Antonio: Antología; pp. 421-422.

favorecer la migración interna y a la inmigración extranjera hacia los terrenos baldíos para disponer de estas tierras, el gobierno ordenó el levantamiento de un avalúo de los terrenos ociosos y los adjudicó a colonos nacionales y extranjeros, con las condiciones siguientes:

1. La adquisición por compra dentro de un plazo de 10 años.
2. La compra al contado a un precio especial reducido.
3. La adjudicación gratuita, previa solicitud, otorgando el título definitivo de la propiedad, después que el colono había cultivado durante 5 años consecutivos su parcela.

A esta Ley se le hizo una innovación, que consistía en que el trabajo de deslinde de parcelas era realizado por compañías deslindadoras, que por el trabajo que ejecutaban recibían un tercio de la tierra que deslindaban y podían comprar el resto en un plazo largo y por un precio muy bajo, las compañías encargadas del deslinde, lo mismo aprovecharon las tierras efectivamente libres que las que estaban cultivadas, cuando pertenecían a pequeños propietarios o a comunidades indígenas políticamente débiles, que carecían de la posibilidad de demostrar la legalidad de su posesión. Quienes trataron de defenderse del despojo de las autoridades y las compañías deslindadoras, eran asesinados; otros llevados a trabajar a zonas insalubres y muchos eran sometidos a servir al ejército por tres años, este procedimiento recibió el nombre de leva.

"De 1881 a 1889, las compañías deslindaron 32'200,000 hectáreas. De esta cantidad se les adjudicaron de conformidad con la ley, es decir, sin pago alguno, 12'700,000 hectáreas; y se les vendieron a vil precio 14'800,000 más. Total 27'500,000 hectáreas, o sea algo más del 13% de la superficie total de la República, quedando por lo tanto, sólo 4'600,000 a favor de la Nación."18/

En 1889 las compañías deslindadoras se encontraban integradas por 29 personas. Las compañías deslindadoras asestaron el golpe final a la pequeña propiedad y a la propiedad comunal de los pueblos indios.

En los albores de 1910, la propiedad se encontraba distribuida de la forma siguiente: "el 1% de la población poseía el 97% de todo el territorio; el 3% de pequeños propietarios sobrevivientes poseía el 2% de la propiedad rústica; y el 96% de la población restante el 1% de la superficie."19/

Aunque existieron de muy diversos tipos, en general la hacienda estaba constituida por un "casco", el cual semejaba un pequeño castillo rodeado de grandes murallas. En éste se encontraban localizados, la casa del hacendado, del administrador, de los empleados administrativos, la oficina, la tienda de raya, la iglesia y la prisión.

(18) Ibid. p. 423.

(19) Ibid. p. 425.

Generalmente el jefe de la hacienda era el administrador, ya que el hacendado pasaba el tiempo la mayoría de las veces, en la capital o en el extranjero; dejando al administrador toda la autoridad y responsabilidad.

La tienda de raya era un establecimiento importante y realizaba funciones sociales y económicas destinadas a evitar la fuga económica de dinero y a establecer una "unidad cerrada". Para imposibilitar la fuga de efectivo, se pagaba al peón por medio de vales que tenían que cobrar en la tienda de raya, así los peones se veían obligados a comprar sus alimentos y demás artículos de consumo a precios arbitrarios establecidos por el dueño.

El hecho de que la iglesia y la prisión fueran parte de la hacienda, implica que los poderes judiciales y religiosos estuvieran sujetos a los deseos del hacendado.

Existían dos clases de peones: los "acasillados", que vivían dentro de la hacienda y los de "tarea" o libres, que eran contratados eventualmente para ciertos tipos de trabajo.

Los peones acasillados vivían apegados siempre al crédito otorgado por la tienda de raya y a los exiguos privilegios que pudiera otorgarle el dueño. Quienes además desarrollaban trabajos humillantes en la casa del hacendado. Por otro lado, la hacienda contribuía con poco o nada a la educación. Existían haciendas, que sí tenían escuelas, éstas estaban

manejadas por el patrón, de modo que se enseñaba poco menos de lo indispensable; esto se reafirma con el dato de que para 1910 cerca del 78% de la población fuera analfabeta.

Ya para el último bienio del gobierno de Porfirio Díaz, la concentración de tierras en poder de uno cuantos, mostró sus efectos negativos de producción comercial, ya que el gobierno de 1890 y 1911 importó grandes cantidades de maíz que era la base y sigue siendo, de la dieta mexicana; sin embargo, la gran mayoría de los mexicanos comían menos hacia el final del régimen porfirista.

En 1909 México era todavía rural en un 80% y cerca de la mitad de la población total estaba atada directamente a los grandes latifundios; los que estaban en esa situación, rara vez entraban a la economía mercantil, incluso los que no estaban ligados directamente a la hacienda, los pequeños agricultores, tenían un escaso o nulo poder adquisitivo.*

* Una visión más amplia al respecto puede encontrarse en: Contreras, Mario; México en el siglo XX; pp. 527.

REFLEXIONES SOBRE EL CAPITULO I

La llegada de los españoles al territorio mexicano, marca el inicio de los problemas agrarios con una nueva estructura, al introducirse formas de propiedad diferentes a la idiosincrasia del indígena mesoamericano, puesto que para estos, la tierra era un bien colectivo, diferente a la visión europea individualista y de prestigio social.

Aparejado al apropiamiento de la tierra, los españoles son favorecidos por el monarca con privilegios económicos, políticos, sociales y administrativos, un ejemplo de ello, es la enmienda que cuando se funde con el repartimiento, convierte la zona concedida en un verdadero centro de poder cuya cabeza es el español beneficiado.

En la medida que el indígena es considerado sólo como una máquina de trabajo parlante, el despojo de sus propiedades va acrecentándose, igual que la concentración de la tierra en pocas manos principalmente: el clero y la población de españoles laicos.

El afán de riqueza rápida por parte de los colonizadores, los hace dedicarse a actividades que les permitan esto, como lo es la minería, descuidando la agricultura tradicional y la incipiente industrialización de la colonia. El atraso económico atávico lo debe México a esta particular situación.

Por otro lado, la poca visión española cuando se expulsa a los judíos en 1492, deja a España a partir de esa fecha, sin infraestructura económica, incapaz de abastecer a sus colonias con productos elaborados en la península, e incluso incapaz de hacerlo en su mercado interno. La consecuencia fue que el inmenso flujo de riqueza que llega a España de sus dominios sirvió para el fortalecimiento económico de Francia, Inglaterra y Holanda, proveedores naturales de la monarquía española.

Las medidas que se dan para contrarrestar el acaparamiento agrario como son la Ley Lerdo y la de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, no sólo no remedian el problema sino que lo acrecentan. Otro hecho que promueve el latifundismo es la aplicación de la Ley de Colonización de Lotes Baldíos y Compañías Deslindadoras, preparando la situación ideal para el movimiento revolucionario de 1910.

C A P Í T U L O I I

POLITICA Y LEGISLACION AGRARIA DE 1910-1978.

En términos de desarrollo social y económico tanto el porfiriato como la Revolución de 1910 obedecen a un mismo proyecto histórico: el desarrollo del capitalismo. Son etapas del mismo proceso, que consistieron a partir de La Reforma, en un esfuerzo que tendía a la consolidación y al desarrollo del sistema capitalista nacional.

Aunque hay distintas y diversas apreciaciones respecto a esta etapa de nuestra historia, el presente capítulo es un intento por dejar sentadas algunas ideas que permitan entender mejor los años posrevolucionarios en el marco fundamental y preocupación principal del tema que son la modificaciones al Artículo 27 Constitucional y la estructura agraria, en este caso haciendo énfasis en la consolidación del ejido como una figura jurídica específica.

2.1 LA REVOLUCION (ANTECEDENTES DEL ARTICULO 27).

En el marco del desarrollo capitalista, consideramos que el problema del campesinado desprovisto de tierras, obligado a trabajar en forma asalariada tiene sus orígenes en las Leyes de Desamortización y Nacionalización de Bienes de Comunidades Civiles y Religiosas de 1859, puesto que incluía a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las tierras del clero que pasaron a ser propiedad, por usura o por despojo de grandes latifundistas. Terratenientes mexicanos y poderosas compañías

extranjeras, al amparo de las Leyes de Reforma adquirieron grandes extensiones territoriales, de las cuales despojaron a los campesinos que por su ignorancia, no habían podido legalizar su pequeña propiedad, quedando convertidos en peones de los grandes hacendados; un hecho que agudizó lo anterior fue a Ley sobre Deslinde de Terrenos y Colonización de 1883 y 1893 que autorizó la formación de las compañías deslindadoras.

"Según el Censo de Población de 1910, había en el país 840 hacendados, 411,096 personas clasificadas como agricultores, y 3'096,827 jornaleros del campo. La población de México ascendía a 15'160,369 habitantes. Los 840 hacendados que menciona el censo sin dejar lugar a dudas, estaban clara y perfectamente clasificados por él, eran los dueños de la mayor parte del territorio nacional. Uno de ellos, el general Terrazas, poseía en el norte millones de hectáreas, seguramente el propietario individual de más extensas tierras en cualquier país y en todos los tiempos. Por eso, cuando alguien preguntaba si Terrazas era del Estado de Chihuahua, la respuesta fue: "no, el estado de Chihuahua es de Terrazas."^{1/}

De acuerdo con Silva Herzog el 80% de la población mexicana dependía del salario rural.^{2/}

Era evidente que en un país con el 80% de la población rural, cualquier movimiento social buscara el apoyo en este segmento,

(1) Silva Herzog, Jesús; Breve Historia de la Revolución Mexicana; T. I. pp. 19-23.

(2) *Ibid.* p. 122.

por lo tanto, después del fraude realizado, en las elecciones del 26 de junio de 1910, por Porfirio Díaz en contra de Francisco I. Madero, éste incluyera en el Plan de San Luis un apartado que alentará el sector campesino para sumarse a las filas de la insurrección, de esta forma el Artículo 3º del citado Plan exponía que:

"...Abusando de la Ley sobre terrenos baldíos, innumerables propietarios pequeños, casi todos pobres, han sido despojados de sus posesiones con la connivencia del ministro de Fomento o por decretos de tribunales de la República. Siendo solamente justo y equitativo restituir a sus antiguos dueños las tierras de que han sido despojados de manera tan arbitraria, tales disposiciones y decretos han sido declarados sujetos a revisión se exigiria que aquellos que las adquirieran de manera tan ilegal, o de sus herederos, el que hagan la debida restitución a sus dueños..."^{3/}

En apoyo a Madero, en el sur de la República en el Estado de Morelos, se levantó en armas Emiliano Zapata, bajo el lema de "Tierra y Libertad".

"Al movimiento de oposición que se concentró bajo el signo del Plan de San Luis y la dirección burguesa nacional (Madero), no se aliaron solamente las masas de la pequeña burguesía e inteligencia urbanas, sino a pesar de la vaguedad del programa agrario, también los grupos de resistencia en el campo. En el sur, Madero encontró el

(3) Plan de San Luis; Art. 3º Cfr. Jürgen Harrer, *Hands; 1910-1917. Raíces Económicas de la Revolución Mexicana*; p. 110.

apoyo del caudillo campesino Emiliano Zapata, en el norte el apoyo del rebelde social campesino Francisco (Pancho) Villa y de sus partidarios...⁴/

Al tomar el poder, con la renuncia de Porfirio Díaz, mediante los tratados de Ciudad Juárez, Madero desconoció los acuerdos realizados con las facciones campesinas, lo que motivó a Zapata a promulgar el Plan de Ayala el 28 de noviembre de 1911, este documento, independientemente de que desconoce a Madero y reconoce como jefe de la Revolución a Pascual Orozco, en sus Artículos 6º y 7º expone que:

*6º Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles, desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan los títulos correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados por la mala fe de nuestro opresores...

7º En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más que dueños del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social, ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de sus monopolios a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o

(4) Ibid. p. 112.

campos de sembradura o labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos."5/

A raíz del abandono en que deja Madero las fuerzas que lo condujeron al poder, se va presentando una profunda división en los grupos revolucionarios, destacando por sus características agrarias, los zapatistas y los villistas.

Sin embargo "...Zapata y Villa, desde luego, no son lo mismo, ni como personas, ni como dirigentes, ni como revolucionarios. Los diferencia netamente el arraigo profundo y casi atávico del primero y sus seguidores, a su tierra, frente a la movilidad y desarraigo de lumpenproletario del segundo. A Zapata lo seguían las masas de comuneros pueblerinos despojados de sus tierras, mientras que a Villa lo seguían masas de peones, aparceros, arrieros y buhoneros que jamás habían tenido un pedazo de tierra como propio..."6/

Dicho de otra forma, los objetivos de zapatistas y villistas eran diferentes, como lo menciona Víctor Alba "...para Zapata, del sur, donde abundaban las comunidades agrarias despojadas, lo fundamental era devolverles la tierra, para Villa, del

(5) Córdoba, Arnaldo; La ideología de la Revolución Mexicana; p. 437.

(6) *Ibid.* p. 144.

norte donde abundaban los latifundios, lo básico era dividir las haciendas".^{7/}

Sobre estas bases debe identificarse a ambos como los verdaderos líderes del reparto agrario y de la reinstauración de la pequeña propiedad en el campo.

Con la finalidad de suprimir las diferencias existentes entre las facciones revolucionarias, los jefes decidieron manejarse en Aguascalientes en la llamada Soberana Convención Revolucionaria, durante los años 1914 a 1916. En ella se nombró como Primer Jefe del Ejército constitucionalista a Venustiano Carranza, quien el 6 de enero de 1916, en la ciudad y puerto de Veracruz, promulgó la Ley Agraria que declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, otorgadas en contravención a lo dispuesto en la Ley del 25 de junio de 1856.

En esta Ley se declaran nulas: "...Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas... en contravención a lo dispuesto a la ley del 25 de junio de 1856..., todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por cualquier autoridad federal desde diciembre de 1876, hasta la fecha (1916), con las cuales

(7) Alba, Victor; Las ideas sociales contemporáneas en México; p. 163.

se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase, pertenecientes a pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades. y todas las diligencias de apeo o deslinde...", además, estipulaba que "...los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno nacional..."^{8/}

La citada Ley establecía también una Comisión Nacional Agraria y comisiones locales para cada entidad federativa, así como los procedimientos para solicitar la restitución de tierras.

Empero, la situación conflictiva del país impidió que la Ley se cumpliera.

Mucho más radical y explícita fue la Ley General Agraria de Francisco Villa del 24 de mayo de 1915, emplea por primera vez la denominación de Reforma Agraria para los cambios integrales en el campo y en reconocimiento de la soberanía de los estados menciona que la Ley Federal contiene principios generales y

(8) Córdova, A.; La ideología...; p. 455.

que corresponde su aplicación a las autoridades locales de acuerdo con sus necesidades.

La expropiación agraria, según el Artículo 7º de dicha Ley, involucra no sólo tierras y aguas sino "...muebles, aperos, máquinas y demás accesorios que se necesiten para el cultivo de la porción expropiada."⁹

La Soberana Convención Revolucionaria expidió a su vez un Programa de Reformas Políticas Sociales de la Revolución el 26 de octubre de 1915 en Cuernavaca, Morelos, en el que se expone con el título: "Cuestión Agraria":

"La Revolución se propone realizar las siguientes reformas:

Artículo 1. Destruir el latifundismo, crear la pequeña propiedad y proporcionar a cada mexicano que lo solicite, la extensión de terreno que sea bastante para subvenir a sus necesidades y a las de su familia, en el concepto que se dará la preferencia a los campesinos.

Artículo 2. Fomentar la agricultura, fundando bancos agrícolas que provean de fondos a los agricultores en pequeño, e invirtiendo en trabajos de irrigación, plantío de bosques, vías de comunicación y en cualesquiera otra clase de obras de mejoramiento agrícola, todas las sumas necesarias, a fin de que nuestro suelo produzca las riquezas de que es capaz.

(9) Ibid. pp. 465-470.

Artículo 4. Fomentar el establecimiento de escuelas regionales de agricultura y de estaciones agrícolas de experimentación para la enseñanza y aplicación de los mejores métodos de cultivo.

Artículo 5. Facultar al gobierno federal para expropiar bienes raíces, sobre la base del valor actualmente manifestado al fisco por los propietarios respectivos, y una vez consumada la reforma agraria, adoptar como base para la expropiación, el valor fiscal que resulte de la última manifestación que hayan hecho los interesados..."10/

En su conjunto, los documentos anteriormente citados forman las bases del Artículo 27 Constitucional y de la estructura agraria posrevolucionaria. Existe un hecho aislado en el que se acostumbra dar una mayor relevancia que la que realmente tuvo: el reparto de tierras realizado el 31 de agosto de 1913, en la Hacienda de Los Borregos, Tamaulipas por el general Lucio Blanco, pero no fue más allá de un acontecimiento aislado.

Con la idea de concretar cual fue el desenlace de la Revolución Mexicana, y específicamente que representó socialmente el Artículo 27 Constitucional, mencionemos que:

"El triunfo del constitucionalismo significa históricamente la derrota de las masas populares que lo

(10) Amaya C., Luis Fernando; La Soberana Convención Revolucionaria: 1914-1918; pp. 459-460.

hicieron posible. Pero dialécticamente, tal cual puede verse en forma concentrada en la Constitución y concretamente en los artículos 27 y 123, en este instrumento superestructural de la nueva burguesía vencedora de la porfiriana y forjada por los avatares de la Revolución, están contenidos los únicos triunfos posibles, en el momento histórico de su participación, para las masas populares. A causa de que la actividad de éstas tienen un acentuado carácter reivindicatorio de mejores condiciones de vida, de explotación menos cruel, de salarios más 'justos', respecto a la asociación y los derechos de los trabajadores y de restitución de tierras contra el latifundismo capitalista ya prevaleciente, muchas de las demandas populares coinciden hasta cierto punto con los propósitos de la burguesía que se va forjando a partir de la aglutinación en el constitucionalismo de fracciones burguesas y pequeño burguesas más o menos radicalizadas."^{11/}

Podemos concluir que el contexto en el que se desarrolla la Revolución Mexicana, tiene necesariamente que reflejarse en un Congreso constituyente heterogéneo. Es decir la búsqueda de una transformación radical del país cuando éste se incorporaba al capitalismo internacional, la búsqueda de esa transformación cuando las fuerzas revolucionarias del país carecían de capacidad o voluntad suficientes para romper con el capital; los extremos de pobreza y de riqueza arrojados por el porfiriato frente a la incipiente conciencia y organización política del pueblo: los enfrentamientos entre el carrancismo con el villismo y el zapatismo, no obstante haber derrotado

(11) Estrategia, No 13. p. 82 y 83.

juntos al régimen de Díaz, son algunas de las contradicciones que desencadenaron concepciones distintas dentro del Constituyente de Querétaro. Sin embargo, no obstante lo difícil y contradictorio del contexto, se logra un pacto social, la formulación de este fue el resultado de la correlación de fuerzas que escenificaron la contienda revolucionaria; fue en su conjunto la única vía para la pacificación del país y las posiciones más avanzadas acabaron por imponerse. En 1917, finalmente se promulgó la nueva Constitución, cuyo Artículo 27 recoge los postulados agrarios revolucionarios, que a continuación se presenta en su redacción final.

2.2 LA CONSTITUCION DE 1917.

El texto original del Artículo 27 Constitucional estipulaba que:

"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 las particulares, constituyendo la propiedad privada."

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización."

"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 el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades 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. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados se considerarán de utilidad pública."

"Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyen 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 fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los

combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos."

"Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; de las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados en su rama principal, las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o de los Estados; las aguas que se extraigan de las mismas, y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores en la extensión que fija la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviere; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados."

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y cumpla con los requisitos que prevengan las leyes."

"La capacidad para adquirir de las tierras y aguas de la Nación se regirá por las siguientes prescripciones:

"I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. 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 aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder un beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las plazas por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas."

"II. 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 tuvieren 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 de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto."

"Los Obispos, casas rurales, 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 rigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación."

"III. 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 de instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o 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 el ejercicio."

"IV. Las sociedades comerciales por acciones no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyen para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la unión o de los Estados fijarán en cada caso."

"V. 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."

"VI. Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que de hechos 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 haya restituido o restituyeren conforme a la Ley de 6 de enero de 1915, entretanto la ley determina la manera de hacer repartimiento únicamente de las tierras."

"VII. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y VI, 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, el Distrito Federal y los Territorios, 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."

"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 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 esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio parcial y a la resolución judicial."

Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas."

"Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la Ley de 25 de Junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al Decreto de 8 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho decreto, no procediere por vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquéllas en calidad de dotación sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida, únicamente las tierras que hubieron sido tituladas en los repartimientos hechos en virtud de la citada Ley de 25 de Junio de 1856 o poseída con nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento."

"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 este 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 y remate o venta de las tierras y aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades de que se dicte sentencia ejecutoria."

"Durante el próximo período constitucional, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes:

a) En cada Estado y Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que pueda ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.

b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el 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.

c) Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación.

d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capitales y réditos en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquéllas. El tipo de interés no excederá del cinco por ciento anual.

e) El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial 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.

f) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de lo que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno."

"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 a 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."^{12/}

Como puede apreciarse, prácticamente el espíritu del Artículo 27 (como el de la misma Constitución en su conjunto), refleja un contenido antimperialista, pues destaca una distribución territorial nacional, más equitativa, más social. Recordemos siempre que una de las condiciones para terminar con el movimiento armado que costó un millón de vidas fue precisamente el reparto agrario, es decir, el reconocimiento a la propiedad nacional y la propiedad social (ejido y tierras comunales), el derecho de los campesinos a poseer una parcela, a tener los instrumentos para hacerla producir, así como la

(12) CFR Rovalix, Pastor; Génesis de los artículos 27 y 123; p.p. 195 y 200.

obligación jurídica del gobierno de dotar tierras al que careciera de ellas.

El contenido burgués de dicho artículo se expresa en el reconocimiento y protección de la propiedad privada de la tierra, que como sabemos es un medio de producción que genera riqueza. En estos tres pilares descansará la estructura agraria del país, por más de 70 años.

Sin embargo, y para efectos de esta investigación, es necesario apuntar que el Artículo 27, sufrirá varias modificaciones; unas siguiendo los contenidos nacionalistas como es el caso del subsuelo, en donde sólo a la Nación corresponde su explotación, otras, son contrarreformas, como en el periodo alemanista y ahora con el gobierno salinista, que acaban con los ideales revolucionarios que hicieron posible el reparto agrario. Veamos en que consisten dichas reformas y adiciones del Artículo 27.

2.2.1 Reformas y Adiciones al Artículo 27 Constitucional.

Entre el Artículo 27 original y el actual existen notables diferencias producidas, hasta 1991 por 25 enmiendas y mediante 13 distintos decretos.

2.2.1.1 Decreto de 10 de enero de 1934. Modificó el texto del Artículo al incorporar los postulados y principios de la Ley Agraria de enero de 1915 que había sido declarada en Querétaro "Ley Constitucional" y consecuentemente reformó la misma Ley Agraria.

2.2.1.2 Decreto de 6 de diciembre de 1937. Realizó una adición a la fracción VII, con el fin de establecer el derecho de los núcleos de población a disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenecieran o les fueran restituidas. Con el objetivo de resolver los conflictos derivados de los límites de terrenos comunales se agregó otro párrafo, realizando a la jurisdicción federal su resolución.

2.2.1.3 Decreto del 9 de noviembre de 1940. La expropiación petrolera originó que al párrafo sexto se le reformara, declarándose que en materia de petróleo no se expedirían concesiones y que sólo a la nación le correspondería su explotación.

2.2.1.4 Decreto de 21 de abril de 1945. En esta oportunidad se estipuló en el párrafo quinto que la propiedad en materia hidráulica le correspondía a la nación con miras a facilitar su aprovechamiento para obras de beneficio común.

2.2.1.5 Decreto del 12 de febrero de 1947. Reformó las fracciones:

X.- Establece como unidad individual de dotación un mínimo de 10 hectáreas de terreno de riego o humedad o sus equivalentes en otra clase de tierras.

XIV.- Fue objeto de una trascendental modificación al conceder a los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación que contaran con certificado de inafectabilidad a promover el juicio de amparo contra la privación de sus tierras y aguas.

XV.- Para proteger la pequeña propiedad, incorporó las dimensiones que ésta debería tener y que se encontraban asentadas en el Código Agrario, entonces en vigor, 100 hectáreas de riego o humedad o su equivalente y 200 hectáreas en terrenos de temporal, 150 hectáreas cuando se dedicaran al cultivo de algodón, con riego, y 300 cuando se destine al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cocoa o árboles frutales. La propiedad ganadera se estableció en 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente, es decir, el terreno necesario para su crianza.

2.2.1.6 Decreto del 2 de diciembre de 1948. Se reformó la fracción I, teniendo como fin permitir que los diferentes países que mantienen relaciones con México puedan adquirir la propiedad privada de bienes inmuebles para instalar sus embajadas y legaciones, bajo los principios de prevalencia del interés público y reciprocidad.

2.2.1.7 Decreto de 10 de enero de 1960. Incorpora la plataforma continental, aguas interiores, mar territorial y espacio aéreo nacional y sus recursos al régimen jurídico de propiedad de la nación.

2.2.1.8 Decreto de 29 de diciembre de 1960. Con la expropiación de la industria eléctrica se establece que la nación asumiría de modo exclusivo, la generación, transformación, distribución y abastecimiento de la energía eléctrica que tuviera por objeto la prestación de servicio público, sin que se pudiera concesionar a particulares.

2.2.1.9. En 1974 es reformado por la desaparición de los Territorios Federales: Baja California Sur y Quintana Roo y su respectiva conversión en Estados libres y soberanos.

2.2.1.10 1975, se incluyen como recursos cuyo aprovechamiento se reservará a la nación los materiales nucleares.

2.2.1.11 1976, se completa el Decreto de 20 de enero de 1960 al fijarse como zona económica exclusiva en 200 millas náuticas, a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial.

2.2.1.12 3 de febrero de 1983, se agregaron las fracciones XIX y XX:

"XIX. Estipula la obligación del Estado de disponer las medidas conducentes para la expedita y honesta impartición agraria.

XX. Incluye el concepto de desarrollo rural integral y la expedición de la reglamentación para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público."^{13/}

2.2.1.13 *Reformas de 1991.* Las cuales se desarrollarán y analizarán en el capítulo IV.

Como podemos apreciar, el conjunto de las modificaciones y ampliaciones al artículo 27 Constitucional son el reflejo estructural de las contradicciones sociales a las que se enfrentaron los gobiernos posrevolucionarios.

(13) Madrazo, Jorge; "El artículo 27 Constitucional" en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada; pp. 72-73.

Recordemos que a raíz de promulgar la Reforma Agraria, no obstante sus limitaciones, ésta contribuyó a elevar la producción de algunas zonas del país. La nueva burguesía, vencedora del porfiriato, requería para su consolidación de un Estado con mayor participación en la economía, un Estado que fomentara la creación de una infraestructura (electricidad, caminos, créditos bancarios y financieros, etc.) necesaria para el desarrollo capitalista.

Este mismo desarrollo, exige al Estado como aparato administrativo del conjunto de la sociedad, ser el encargado de las modificaciones y adiciones a la Carta Magna en general, y el artículo 27, en particular.

Siguiendo los lineamientos de esta investigación, rescataremos algunas de esas modificaciones legislativas, situándolas en el periodo presidencial al que correspondan.

2.3. LEY DE EJIDOS DE 1924.

"Bajo la bandera de la reforma agraria "integral", Calles comenzó a orientar la transformación del campo mediante su famosa Ley sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución de Patrimonio Parcelario Ejidal, publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1925."^{14/}

(14) Córdova, A.; Ideología... op. cit. p. 338.

La finalidad de esta Ley era principalmente transformar el sistema colectivo de explotación de la tierra por un nuevo sistema de producción individual.

Aún cuando propiamente los efectos de esta Ley no se manifiestan constitucionalmente, es conveniente aclarar que con ella el ejido cobró la acepción que casi sin modificaciones, tuvo hasta la época modernista del Presidente Salinas de Gortari, esto es: el conjunto de tierras dadas en propiedad a un grupo de población, mediante la dotación o restitución. El ejido en otras palabras siguió siendo la forma de propiedad común de los pueblos pero pasó a ser el modo individual de explotación, mediante el parcelamiento de las tierras dedicadas al cultivo y la asignación de las parcelas, en usufructo, a los campesinos jefes de familia.

"...Las leyes sobre el patrimonio ejidal en 1925, planteaban el principio de una división obligatoria de los ejidos en parcelas individuales y señalaban el inicio de la intervención del Estado en la vida interna de aquéllos. La decisión de dividir los ejidos se debía a una doble preocupación: en primer lugar, la de reducir el poder de las autoridades ejidales... (y) plantar, por lo menos en principio, los jalones de la propiedad privada en todo el sentido de la palabra; sin embargo, la apropiación privada de su usufructo significaba para algunos un paso importante hacia el ideal agrarista del 'pequeños burgués campesino.'"15/

(15) Gutelman, Michel; Capitalismo y Reforma Agraria en México; pp. 94-95.

Tal vez sea necesario recordar que la administración de los ejidos estaba bajo la responsabilidad de un comisario de tres miembros electos, quienes por sí mismos o apoyados por los latifundistas terminaban, con sus abusos, convirtiéndose en caciques omnipotentes, de ahí la intención de la administración callista de una mayor intervención estatal.

Calles con esta Ley trataba de reivindicar para el Estado una dirección exclusiva en la forma como debía marchar la economía del campo. Por otro lado, la política agraria había sido exclusivamente la de dotar tierras sin considerar el apoyo técnico-económico, de ahí lo que él llamara "solución integral", que años después volvió a ponerse de moda.

Explicaba Calles que "la aplicación de las leyes agrarias ha producido, en parte, los beneficios deseados por los gobiernos revolucionarios, pero no se obtendrán de modo total estos beneficios, en mi concepto, en tanto que no se aborde el problema de las tierras de un modo completo e integral que comprenda no sólo la entrega de la tierra sino la garantía de su producción, haciendo que el que la recibe sea dotado también de las semillas, aguas, implementos y créditos necesarios para el cultivo de las tierras."^{16/}

(16) Cfr. Córdova, A.; op. cit., p. 333.

Reafirmaban su punto de vista, el mismo Calles, al citar en su iniciativa la ley que:

"El ejidatario que entre en posesión de su parcela, tendrá el arraigo a la tierra que se busca, y la seguridad de que, llenando determinados requisitos, el principal de los cuales es ponerla en cultivo y no abandonarla; nada ni nadie podrá arrancarle la posesión de la tierra y no quedará a lo arbitrio del reparto de un nuevo comité..."^{17/}

2.4 EL CARDENISMO.

El Plan Sexenal presentado por el presidente Lázaro Cárdenas, es sin duda el primer intento serio de programar las actividades gubernamentales, en beneficio de la economía nacional. Al igual que Calles, Cárdenas destaca en dicho Plan, la importancia del reparto de tierras como solución al problema agrario "...El Partido Nacional Revolucionario, en la forma más solemne y enérgica, da por reproducida la declaración de principios hecha desde la Constitución, afirmando que el problema social de mayor importancia en nuestro país es sin duda alguna lo relativo a la distribución de la tierra y a su mejor explotación..."^{18/}

(17): Ibid. p. 338.

(18): Plan Sexenal, Revista Política (suplemento).

También para Cárdenas, hay la necesidad de organizar y dar apoyo económico al campesino, pues el reparto agrario por sí solo no es suficiente "...Sobre todo una vez que el reparto se haya efectuado en toda su extensión... es indispensable organizar en todos sus aspectos al sector campesino y capacitarlo económicamente para asegurar la mayor producción agrícola..."^{19/}

Los cambios se expresaron en la aplicación de la Reforma Agraria afectando, a diferencia de los siguientes sexenios, tierras altamente productivas pertenecientes a latifundistas poderosos "...Las tierras se entregaron a los campesinos en forma de ejidos incluidos los primeros ejidos colectivos establecidos en México entre los que destacan los de Mexicali, el Yaqui y el Mayo, Culiacán, La Laguna, Lombardía y Nueva Italia..."^{20/}

En todas las declaraciones hechas por Lázaro Cárdenas al inicio de su gobierno, hacían evidente el esfuerzo por acelerar la aplicación de la Reforma Agraria, en beneficio de las más amplias capas del campesinado, basta con mencionar que "...si de 1915 a noviembre de 1934 se distribuyeron 7'152,842 hectáreas a 793,442 campesinos, en el período de Cárdenas se

(19) Ibid.

(20) Guillén, Arturo: Planificación Económica a la Mexicana, p. 59.

distribuyeron en los primeros tres años 18'352,273 hectáreas a un millón de campesinos."21/

En 1935 fue creado el Banco de Crédito Ejidal, para organizar la ayuda económica del Estado a los ejidos. Se introduce maquinaria, fertilizantes y además se construyen obras de riego y vías de comunicación.

En el informe del 12 de septiembre de 1935 Cárdenas consideraba que "...por el hecho de solicitar ejidos, el campesino rompe su liga económica con el patrón, y en estas condiciones, el papel del ejido no es el de producir el complemento económico de un salario... sino que el ejido, por su extensión, calidad y sistema de explotación debe bastar para la liberación económica absoluta del trabajador, creando un nuevo sistema económico agrícola, en un todo diferente al régimen anterior... (que servirá) para sustituir el régimen de los asalariados del campo y liquidar el capitalismo agrario de la República."22/

Hemos observado solememente los cambios realizados por la política agraria de Cárdenas. Cabe agregar que no sólo en lo económico sino también en lo político están presentes. En

(21) Shulgovski, Anatol; México ante la encrucijada de su historia; pp. 229-230.

(22) Krauze, Enrique; Lázaro Cárdenas: General misionero; p. :09.

este período se sentaron las bases de una nueva estructura de poder político en México, concretamente en lo que toca a la relación del Estado con obreros y campesinos. Es decir, se crea un esquema de representaciones sociales que "...se encargarían de amortiguar y canalizar las demandas de sus bases negociándolas con el Estado dentro de márgenes fijados en su mayor parte por éste. Al mismo tiempo, frente al apoyo que en términos políticos estas organizaciones brindarían al Estado, éste correspondería poniendo en funcionamiento un sistema de premios y concesiones limitadas, más para la dirigencia, ya fuera a nivel nacional, regional o local, que para el grueso de las filas campesinas y obreras supeditadas de origen organizativa e incluso ideológicamente al Estado, en tanto esas organizaciones crecieron, se anexaron de un modo definitivo a aquél y cercenaron cualquier brote de independencia dentro de él..."^{23/}

Estamos hablando concretamente de la organización campesina representada por la Confederación Nacional Campesina (CNC), en donde los intereses de los campesinos se transformaron en los intereses del Estado; el ejido se convierte en el impulsor de la nueva organización en el campo.

Concretando, la política agraria de Cárdenas giró en torno a las siguientes leyes:

(23) Granados, Otto; Las organizaciones campesinas; p. 46.

- a) Ley de dotación y restitución de tierras y aguas.
- b) Ley de repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal.
- c) Ley de creación de nuevos centros de población agrícola.
- d) Las disposiciones sobre el Registro Agrario Nacional.

El objetivo de este tipo de medidas, como ya se mencionó, era la organización del ejido para su rendimiento máximo, buscando transformar las sociedades agrícolas en nuevos centros de población rural, reconociendo a la pequeña propiedad, pero dándole una mayor prioridad a la ejidal.

La redistribución de la tierra, la organización y la constitución de ejidos son los instrumentos que permitieron fortalecer el desarrollo económico y social del país en los años siguientes... "Sin duda se logró un crecimiento agrícola como nunca antes; específicamente de 1940 a 1960 el valor real de la producción agrícola total se incrementó en un 300 por ciento... más que en la industria y los servicios..."^{24/}

(24) Aguilar Alonso; Carmona Fernando; México: Riqueza y Miseria; p. 203.

El auge económico conseguido en este período se debió principalmente a la política agrícola de apoyo al ejidatario, producto del reparto agrario.

Por último, es de destacar el contenido nacionalista del Plan Sexenal, ya que señala la necesidad de nacionalizar el subsuelo vía recuperación de los recursos naturales, que hasta el momento estaban en manos de extranjeros. Esto queda constitucionalmente establecido con el Decreto del 9 de noviembre de 1940, que reforma el párrafo sexto del Artículo 27 Constitucional.

Posteriormente, el gobierno de Manuel Avila Camacho, abandona dicho Plan, el reparto agrario se reduce y la economía nacional da un giro hacia la industrialización, pues recordemos que la segunda guerra mundial significa para los Estados Unidos emplear su planta industrial en la producción bélica, obligando a conseguir por medio de importaciones los productos que la guerra les impide producir. De esta forma el reparto agrario pasa a segundo término, y muy por el contrario se fomenta la protección a la pequeña propiedad, pues se decretan una serie de medidas que así lo establecen. Pasemos a ver en que consisten.

2.5 LA CONTRA-REFORMA AGRARIA

(MANUEL AVILA CAMACHO - MIGUEL ALEMAN - ADOLFO RUIZ CORTINES)

La etapa que ha dado en dominársele contra-reforma agraria, está constituida por los regimenes de Manuel Avila Camacho, Miguel Alemán Valdés y Adolfo Ruiz Cortines. El periodo inicia con cambios profundos en la Reforma Agraria, provocando la disminución del reparto de superficie para los campesinos y el aumento de la distribución de la pequeña propiedad.

Con el decreto de 1941, se estipularon las modalidades de retroceso para reparación de las afectaciones ilícitas. En 1942, se precisaron las condiciones de inafectabilidad de los terrenos dedicados a la ganadería, éstos serian inalienables a condición de que no pasaran de 300 has. en las mejores tierras y de 50,000 has. en las peores. El primero se refiere a la legalización de todo lo que se encontrara fuera de la normatividad agraria, principalmente lo relacionado con la pequeña propiedad. El segundo, es en relación a la protección por parte de las normas agrarias a la pequeña propiedad ganadera.

Posteriormente, se agudiza el proceso de contra-reforma. Miguel Alemán Valdés en 1947 modifica el Artículo 27 en sus fracciones X, XIV y XV. En la primera "...Se disponia que en adelante no se distribuirian a los campesinos de los ejidos

parcelados inferiores a 10 has. húmedas o irrigadas o su equivalente en tierras secas."25/ En la segunda "se restablecía el juicio de amparo, que sustenta que los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación, a los que se hayan expedido o en el futuro se expidan certificados de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegal de sus tierras o aguas."26/ En el tercero y último apartado "se precisarán las condiciones de existencia de la pequeña propiedad privada, favoreciéndose a los capitalistas privados, por lo cual se consideraba Pequeña Propiedad Agrícola la que no exceda de 100 has. de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación. Su equivalencia sería 1 ha. de riego por 2 de temporal, por 4 de agostadero de buena calidad y por 8 de monte o de agostadero en terreno árido. También se consideraba pequeña propiedad la superficie que no exceda de 200 has. en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo, 150 cuando los terrenos se dediquen al cultivo de algodón si se recibe riego de avenida fluvial o por bombeo; de 300 en explotación para plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales. Entre otras, se considera pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta 500

(25) Gutelman, Michel; op. cit., p. 116.

(26) Ibidem. p. 116.

cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, de acuerdo a la capacidad forrajera del terreno. Además, se estableció que la pequeña propiedad que se le haya expedido certificado de inafectabilidad y se le mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola y ganadera de que se trate, tal propiedad no será objeto de afectaciones agrarias, aún cuando se rebasen los máximos por esta fracción."27/

A esta serie de contra-reformas, le sigue otra medida que sin duda fomenta la explotación capitalista en el campo, pues acelera la construcción de obras de riego en beneficio del capital "...El área regada crece en el periodo de 816,000 hectáreas a 1'442,000. Geográficamente, el grueso de las obras de riego se concentra en la zona norte, en la que predominan ni más ni menos las explotaciones privadas..."28/

Por último, ya en el periodo de Adolfo Ruiz Cortines, en 1954, se hace una adición al artículo 167 del Código Agrario, en el que "...Se disponía que las tierras ejidales en forma de parcelas individuales o de bienes colectivos que hubieran mejorado por medio de obras de saneamiento, de avenamiento o cualquier otro tipo de trabajo que aumente su valor y que haya sido realizado por los ejidatarios mismos, serán sometidos a

(27) Ibidem. p. 114-115.

(28) Guillén, Arturo; op cit. p. 68.

una nueva clasificación. Los excedentes de tierra constituirán nuevas tierras de dotación para cada pueblo y serán concedidas de preferencia a aquellos campesinos que tengan derechos agrarios insatisfechos por insuficiencia de tierras laborales..."²⁹/

La disminución en el reparto ejidal, el abandono del crédito al mismo, las contra-reformas expuestas, las medidas de riego, fomentarán el neolatifundio y provocarán la descapitalización en el campo, concretamente para los ejidatarios y comuneros, beneficiados con el reparto cardenista.

Antes de proseguir en lo que toca a las modificaciones al Artículo 27, es necesario abrir un breve paréntesis económico que nos de una idea de la situación en el campo y así poder observar que después de las contrareformas alemanistas en el plano legislativo, ya no se dan modificaciones importantes que alteren la estructura agraria, pero, en lo económico si existen cambios importantes que van a fomentar el desarrollo capitalista dependiente de nuestra economía. En lo que toca al campo, estos cambios se van a reflejar aumentando la influencia económica de la propiedad privada por un lado y disminuyendo la presencia del ejido por el otro.

(29) Gutelman, Michel; op. cit., p. 120.

2.6 LA POLITICA AGRARIA (1958-1976)

(ADOLFO LOPEZ MATEOS, GUSTAVO DIAZ ORDAZ Y LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ)

Comenzaremos con al denominada "Revolución Verde" (1940-1960), iniciada con la puesta en marcha del Programa de investigación agrícola (convenio entre México y la Fundación Rockefeller), con la cual se pretende la solución a los problemas agropecuarios, en lo que se refiere a semillas, es decir, son paquetes tecnológicos (semillas, fertilizantes, plaguicidas, tractores, riego, etc.) que formaban parte de un proyecto de modernización agrícola altamente subsidiado.

La Revolución Verde no fue otra cosa que la expansión de la filosofía del desarrollo capitalista basándose en el sector agrícola, llevándose a cabo en las regiones más favorables para la agricultura, con facilidades en todos los aspectos, no así para los ejidos, es decir "...Para fomentar la inversión privada se utilizan todos los expedientes posibles: rebajas, exenciones de impuestos, subsidios, eliminación de restricciones del crédito privado, promoción y otorgamiento de préstamos oficiales, aumento de aranceles, etc..."^{30/}

Fue un programa orientado básicamente a la agricultura empresarial. López Mateos fue muy claro cuando mencionaba que

(30) Guillen, op. cit. p. 67.

"estamos luchando por reducir las áreas malceras para dedicarlas a cultivos más remunerados..."^{31/}

En este periodo presidencial, también se promulgan dos decretos que incorporaron la plataforma continental a la propiedad de la nación y a la exclusividad del Estado para la generación transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica. Esta modificación en el contexto económico que estamos tratando benefició la política agraria aplicada por los sexenios siguientes.

El modelo de desarrollo que se dio a lo largo del periodo mencionado permitió que las tierras de labor, las de riego y el capital siguieran aumentando pero en beneficio de los pequeños propietarios en lugar de los ejidatarios. Estos últimos, al no contar con el apoyo financiero inmediato sólo les restó emplearse en las industrias, migrar a los Estados Unidos o bien rentar sus ejidos, que como sabemos estaba prohibido constitucionalmente, pero que en la realidad se dio, incluso, esta fue una de las justificaciones que el actual presidente Salinas de Gortari presentó al Congreso para efectuar las modificaciones al artículo 27. Sustentando lo anterior en cifras tenemos que... Hacia 1960 los predios privados de mayores de 5 has. constituían el 16.5 por ciento

(31) Tarrío G. María, et al; La crisis agraria en México: Algunos planteamientos y algunos desacuerdos, p. 46.

del total nacional, acaparaban el 51 por ciento de tierra de labor, el 58 por ciento del valor de la producción agraria y el 86 por ciento del capital. En este desenvolvimiento concentrador el 0.17 por ciento del total de predios con extensión de más de 400 has. concentraba el 35.5 por ciento de la extensión de 13.5 por ciento de millones de has. Como se puede apreciar los frutos de la reforma alemanista daban los resultados deseados. Por el otro lado las proporciones de la superficie de riego descendió de 5.5 a 2.5 por ciento y la temporal de 22 a 19 por ciento; la de monte y cerril subió de 22.8 a 30.2 por ciento.^{32/}

La llamada política de sustitución de importaciones presentada por los gobiernos de López Mateos y Díaz Ordaz, como un medio para lograr la independencia económica del país, se convierte en una de las principales causas de la dependencia respecto al capital extranjero y uno de los mayores obstáculos para lograr un crecimiento sano, rápido y sobre todo nacional. Sin el afán de viciarnos con cifras ejemplifiquemos lo anterior en palabras del economista Arturo Guillén: "...mientras el período 1953-1958 el promedio anual de entradas de capital extranjero (vía inversiones directas) fue de 99.7 millones de dólares, en el período 1965-1969 el promedio anual fue de 137.7 millones de dólares, lo que representa un incremento del 38.1%. Y al mismo tiempo que los monopolios extranjeros acrecientan su control en vastos sectores de la economía... el

(32) Aguilar Alonso; Op cit: p. 207.

promedio anual de remesas al exterior por inversiones extranjeras directas, que en el sexenio 1953-1958 ascendió a 116.2 millones de dólares, en el periodo 1965-1969 llegó a 242.4, lo que significa que aumentó 109%. O sea, que las remesas al exterior crecieron casi tres veces más rápidamente que las entradas de capital por inversiones extranjeras..."33/

Esta misma situación se extiende al periodo de Luis Echeverría (1971-1975) en donde "...las entradas de capital crecieron 69%, (y) las salidas por utilidades, regalías, etc., crecieron nada menos que 101%. las salidas de capital son casi dos veces superiores a las entradas, y esto a pesar de que la cifra de entradas incluye las reinversiones, que más que flujo de capital significan la acumulación de plusvalía producida en nuestro suelo..."34/

Lo anterior nos deja observar la gran sangría de capitales pues es mucho más lo que sale en ganancias que lo que se invierte, es decir, la crisis económica no afectó a estos inversionistas, por el contrario, sus ganancias aumentaron, pero no así para la producción en el campo concretamente, como ya se mencionó hubo auge en la producción agrícola del país, pero posteriormente esta se estancó e incluso llegó a

(33) Guillén, op. cit., p. 133.

(34) Ibidem. p. 155.

desplomarse evidenciando la crisis del modelo de desarrollo implementado.

Es decir: "...En tanto que el crecimiento de la producción agrícola se había mantenido de 1940 a 1965 en un promedio de 5% anual, desde 1965 disminuye al 1.2% y de 1970 a 1974 se estanca en una tasa de crecimiento promedio del 0.2%. Las tasas de crecimiento negativo que experimenta la producción de maíz -menos 0.1% entre 1965 y 1970, menos 3.2% entre 1970 y 1974- y la reducción drástica de la superficie cosechada -menos 0.7% entre 1965 y 1970, menos 4.7% entre 1970 y 1974-; aunadas al peso específico que este grano tiene en la dieta campesina- aproximadamente el 60% de este grano es autoconsumido en la agricultura de subsistencia y en la canasta básica del consumo del trabajador urbano..."^{35/}

En el marco de este contexto socioeconómico del campo, emerge un movimiento campesino multiforme y complejo cuya demanda primordial es la lucha por la tierra; son innumerables las luchas campesinas que se han presentado a lo largo y ancho de la República, pues retrocediendo un poco recordemos que el reparto desciende notablemente al finalizar el periodo de Cárdenas "...en los 18 años que gobernaron al país Avila Camacho, Alemán y Ruiz Cortines se repartieron apenas un poco más de doce millones de hectáreas... beneficiando alrededor de

(35) Gordillo, Gustavo; "La nueva ola" en El Desafío Mexicano; p. 233.

410 mil ejidatarios; es decir, que en tres sexenios el reparto sólo alcanzó un poco más de 70% de lo que en un sexenio, el de Cárdenas se había repartido. Ni qué decir de la calidad de las tierras, aún cuando el porcentaje de las tierras de riego entregados por don Lázaro Cárdenas era muy bajo -5.5% en relación con el total-, durante los tres siguientes sexenios, este por ciento alcanzó la ridícula cifra de 1.7%, también sobre el total..."^{36/}

Al finalizar la década de los sesentas, la estabilidad política y social del país era un obstáculo para el desarrollo del sistema de producción imperante. Con la inestabilidad no se cumplirían los objetivos, por lo cual, los gobiernos siguientes se vieron en la necesidad de retomar los principios de la Reforma Agraria dándole otra imagen al campo mexicano. El inicio del período se caracterizó por un aumento en la repartición de tierras a campesinos, por una disminución en la expedición de los certificados de inafectabilidad y por la continuidad de la estructura ejidal, es decir, la dotación, ampliación y creación de nuevos centros de población ejidal. En general, se planteó una política de recuperación de tierras disponibles... "Con Díaz Ordaz, la política de recuperación de las tierras disponibles se afirmó todavía más. Entre 1964 y 1969 fueron declaradas "tierras nacionales" más de 9 millones de hectáreas, que no podían utilizarse sino para fundar ejidos

(36) Citado por Granados, Otto; Las organizaciones campesinas, p. 58.

y no podían constituir "pequeñas propiedades privadas." Desde el comienzo de la reforma agraria hasta 1964, solamente 3'100,000 hectáreas habían sido declaradas "tierras nacionales" y según el mismo presidente, la mayoría habían sido vueltas a comprar por particulares."37/

Las presiones de los grupos internos como la Unión General de Obreros, Campesinos y Empleados de México (UGOCEM) y la Confederación Nacional Campesina (CNC) aunadas a la de la población en general, lograron que en el régimen de Adolfo López Mateos y el de Díaz Ordaz, se tratara de mediatizar el descontento campesino como ya mencionamos, con la reactivación del reparto agrario. López Mateos repartió un "...total de 16 millones en el curso de su sexenio, camino en que abundaría su sucesor Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970). Como se puede ver, la estabilidad del sistema político no se basó sólo ni principalmente en el uso de la fuerza, sino fundamentalmente en la capacidad de sus dirigentes para evitar la movilización de fuerzas sociales con liderato independiente; para ello, Díaz Ordaz negoció, incorporó y dio satisfacción parcial a demandas presentadas e incluso se adelantó en la solución de problemas que eran crisis en potencia."38/

(37) Gutelman, Michel, op. cit., p. 122.

(38) Aguilar Camín, Héctor y Meyer Lorenzo; A la sombra de la Revolución Mexicana. p. 219.

Con Díaz Ordaz observamos el mayor de los repartos, superior al realizado por Cárdenas 23'055,619 hectáreas que beneficiaron a 374,520 campesinos..."39/. Sin embargo, pensamos que la calidad de las tierras y su ubicación no se pueden comparar a las entregadas por Cárdenas.

Posteriormente, Luis Echeverría Álvarez planteó que "...los latifundios que existen serán repartidos..."40/ ya que él sostuvo la tesis de que el reparto agrario estaba concluido. El expresidente propuso una política agraria de transformación estructural, que implicaba por la fuerza el establecimiento de cooperativas. Mencionó que "...cualquier reforma agraria requiere organización de cooperativa, para lo cual era necesario, la expropiación de todos los latifundios aún los simulados; la colectivización de los ejidos existentes y la agrupación de cooperativas de los minifundios privados..."41/. Probablemente eran buenos ideales, pero como ya apuntamos anteriormente, en una economía capitalista y dependiente, en la cual se sigue una política económica para el agro en beneficio del capital sea nacional o extranjero, una política que permite el acaparamiento de las tierras, en donde la Reforma Agraria es incapaz de liquidar al latifundio, en donde éste aparte de ser agricultor, es transportista,

(39) Zaragoza, Luis y Macías Ruth; El desarrollo de México y su marco jurídico; (Anexo).

(40) Guillén; op. cit., p. 124.

(41) Ibidem. p. 124.

comerciante, usurero que vende semillas, fertilizantes y alquila o vende maquinaria, la formación de cooperativas campesinas parece una utopía, pues, quién va a competir con semejante "pulpo" de la producción en el campo mexicano.

Con Echeverría, la entrada de agroindustrias extranjeras casi se duplica "...Hasta 1960, se habían instalado en el país 61 empresas pertenecientes a transnacionales. En el periodo 1961-70 llegaron a 86 más. Entre 1971-75 otras 43. La gran mayoría pertenece a transnacionales estadounidenses, clasificadas dentro de los 100 agronegocios más grandes del mundo..."42/

Con Echeverría, la deuda externa aumenta como en ningún período anterior. Díaz Ordaz dejó un saldo de 4'067 millones de dólares, al finalizar 1976 el monto se triplica a 15'009 millones de dólares 43/.

Con Echeverría se reparten 12'017,050 hectáreas que beneficiaron a 218,918 campesinos 44/. Sin embargo, la lucha por la tierra impulsa una poderosa movilización campesina. A continuación mencionaremos algunos de los movimientos principales "...En Tlaxcala y en Puebla la lucha

(42) Proceso N° 275. p. 12.

(43) Cuadernos Políticos N° 28. p. 46.

(44) Zaragoza, Luis; op. cit., Anexo.

encontró un nuevo y poderoso resorte a principios de 1970, hasta confluír en una importante marcha campesina a la ciudad de México en 1972. A partir de entonces, se desarrollará una oleada de invasiones en ambos estados que culminarán con la afectación de varios latifundios ganaderos. En Puebla y parte de Veracruz la movilización campesina dará origen a la Unión Campesina Independiente. En Sinaloa la intensa lucha por la tierra en el Valle de Culiacán, en la región de Guasave y Angostura, y en el norte del estado, confluye con un poderoso y desarticulado movimiento estudiantil que responde a las agresiones del gobierno estatal sobre la UAS. La ocupación de predios agrícolas se combina con los mitines y con brotes insurreccionales y motines en los campos agrícolas. Aquí la movilización campesina alerta a la burguesía sinaloense, que además de promover una política de mano dura "accede" al reparto de un número limitado de tierras. En Sonora la amplitud de la movilización lleva a la expropiación de tierras más importante durante el régimen Echovorrista en 1976. La misma secuela del movimiento por la tierra da origen a la Coalición de Ejidos de los Valles del Yaqui y Mayo, que agrupa a prácticamente todos los ejidos dotados en 1976. En Chihuahua, la lucha campesina por las libertades democráticas y un fuerte impulso a la lucha sindical confluyen con importantes movimientos por la tierra que tienen su momento estelar cuando el Comité de Defensa Popular promueve la toma de 11 mil hectáreas del latifundio Quinta Carolinas. En

Jalisco la lucha por la tierra en el centro del estado y en la costa se combina con las frecuentes tomas de la Delegación agraria. En Guanajuato la toma de tierras es fundamentalmente promovida por la UGOCM de Horta, una de las fracciones que se desprendió de la organización de Jacinto López y no quedó incluida en el pacto de Ocampo. En San Luis Potosí la lucha por la tierra desemboca a raíz de las invasiones encabezadas por los grupos de Otates y de las Crucitas en la formación del Campamento "Tierra y Libertad". En Oaxaca las luchas campesinas dan origen en el Istmo y en los valles centrales a la COCET y en la zona de Tuxtepec al Frente Campesino Independiente. En la Huasteca Hidalguense las invasiones de tierras que se suceden desde 1972 hasta 1980, promovidas inicialmente por la CAM, dan origen en 1979 a la Unión Regional de Ejidos y Comunidades de la Huasteca Hidalguense (URECHH). En Durango la lucha por la tierra que venía desarrollándose desde la década anterior contribuye al fortalecimiento de la Federación de Obreros y Campesinos del Estado de Durango (FOCED), integrada formalmente a la UGOCM "Jacinto López". En Michoacán la lucha de los indígenas por recuperar sus tierras va a desembocar en la formación de la Organización de los Comuneros de Santa Fe de la Laguna. En Zacatecas un movimiento generalizado por la tierra de origen al Frente Popular de Zacatecas y en Colima al Comité Nacional Cardenista. En Guerrero la lucha por la tierra sirve, como se sabe, de telón de fondo del movimiento guerrillero encabezado

por Genaro Vázquez y Lucio Cabañas. En Chiapas se dan diversos movimientos por la tierra, desde los promovidos por los jornaleros de las fincas cafetaleras hasta la lucha de los indígenas por recuperar sus tierras..."^{45/}

Este breve panorama de las principales movilizaciones campesinas da cuenta de la gravedad de las demandas en el campo mexicano; la crisis económica en general y la tenencia de la tierra en particular son factores que determinan el grado de organización, de combatividad y resistencia campesina. La respuesta del Estado a las peticiones de tierra variaron desde la mediatización administrativa hasta la represión absoluta, baste señalar la saña con que se aniquiló el movimiento guerrillero-campesino de Lucio Cabañas y Genaro Vázquez.

En el plano legislativo, los cambios jurídicos reglamentarios del Artículo 27 Constitucional van a efectuarse en gran medida, por la situación mencionada hasta aquí. Conviene destacar lo expuesto por Roger Hanser respecto a la situación que enfrentaba el presidente Echeverría al tomar el poder "...si el nuevo presidente está convencido de que para mantener la paz social en el México rural es necesario modificar las prioridades imperantes, los próximos seis años presenciarán esas modificaciones; sin esos cambios no se han

(45) Gordillo, Gustavo; op. cit., pp. 234-235.

hecho en el pasado, la razón no es tanto porque el gobierno haya estado paralizado por la inmovilidad, sino porque no vio con mucha alarma el descontento rural... No obstante, si la respuesta es... por cualquier razón demasiado reducido o demasiado tardada... la paz del PRI podría convertirse en una reliquia del pasado."46/

El más trascendental de los cambios de Luis Echeverría fue la derogación del Código Agrario de 1942 y la promulgación de la Ley Federal de la Reforma Agraria (LFRA), mediante decreto del 22 de mayo de 1971.

La iniciativa de Ley exponía en sus motivos que:

"En la vasta consulta nacional realizada durante la última campaña política para renovar los poderes federales, se advirtió una clara voluntad de renovación legislativa; a ello precisamente, da respuesta esta iniciativa de ley, que recoge las ideas y proposiciones de partes interesadas y de los estudios de los problemas del campo.

Después de casi tres decenios de vigencia del actual Código Agrario (1940) y apreciadas algunas de sus imperfecciones jurídicas, así como el surgimiento de nuevos problemas que la anterior legislación no tuvo oportunidad de contemplar, es un imperativo social recoger las experiencias acumuladas en la aplicación de la política agraria.

(46) Hanser Roger; La política del desarrollo mexicano; p. 159.

En el instrumento jurídico que ahora se propone, se reúnen dichas experiencias y se fortalece e impulsa nuestra Reforma Agraria con apego a los principios del Artículo 27 Constitucional. En este precepto se encuentran las directrices de justicia social que el constituyente concibió para el desarrollo del país.*47/

En la LFRA subsisten rasgos del Código Agrario como por ejemplo el de impedir la capitalización de los campesinos mediante el establecimiento de un máximo de capital agrario de \$20,000 para que un campesino sin tierra adquiriera el derecho a ser dotado de parcela; se elimina el requisito de saber leer para ser miembro del comisariado ejidal; se amplía la unidad de dotación de 4 hectáreas a 10 hectáreas de riego o humedad, considerándose en ambos casos el doble cuando las tierras sean de temporal. En los casos de restitución se mantiene el criterio de respetar una superficie de 50 hectáreas, siempre y cuando formen una unidad topográfica.

Por último, otras Leyes promulgadas en el periodo 1970-1976 son las siguientes:

- a) 11 de enero de 1972, Ley de Aguas que deroga: la Ley de Aguas de Propiedad Nacional del 30 de agosto de 1934; la Ley de Riegos del 30 de diciembre de 1946; la Ley Federal de Ingeniería Sanitaria de 30 de noviembre de 1947; la de

147) Chávez, Martha: La Ley Federal de la Reforma Agraria; p. 7.

Cooperación para dotación de agua potable a los municipios de 15 de diciembre de 1956; y la Ley Reglamentaria del párrafo Quinto del Artículo 26 Constitucional en Materias de Aguas del Subsuelo de 29 de diciembre de 1956.

- b) 3 de septiembre de 1973, Reglamento para la Expedición de Certificados de Inafectabilidad Agropecuaria.

REFLEXIONES SOBRE EL CAPÍTULO II

Es indiscutible que el Artículo 27 marca un cambio en la estructura agraria al introducir constitucionalmente la dotación ejidal, sin duda, producto de la combatividad de las fuerzas agraristas que lucharon por el reparto de la tierra.

Si tomamos en cuenta que la Revolución Mexicana fue un movimiento social que concluye al triunfar el proyecto burgués y se reconoce la propiedad nacional, la pequeña propiedad, la propiedad social expresada en el ejido y las tierras comunales, debemos observar que es precisamente esta última la que se opone al individualismo liberal, sostén ideológico del capitalismo, creando así una contradicción entre los contenidos del Artículo 27 Constitucional y la política económica emprendida por el Estado burgués.

El régimen de Lázaro Cárdenas fue el único que fomentó el reparto agrario, creó una infraestructura en el campo y también conformó una organización campesina oficial, rubros que promovieron el desarrollo capitalista en el campo. Cabe agregar la visión cardenista por formar ejidos colectivos que permitieran al campesino vivir del producto de su dotación para no recurrir al trabajo asalariado en otras tierras.

La coyuntura de la segunda guerra mundial, marcó en gran medida el grado de dependencia de la economía nacional con la norteamericana,

pasando a ser México el primer proveedor de productos agrícolas de los Estados Unidos.

La Revolución Verde, si bien tuvo éxito al fomentar la producción por medio de técnicas y recursos avanzados, sólo fue implementada en algunas regiones del país, principalmente en las más desarrolladas y sólo en algunos productos agrícolas, provocando que gran parte de los terrenos nacionales más fértiles, llegaran a ser de mala calidad e inutilizables, debido al contenido que conformaban los paquetes tecnológicos.

Con las reformas del Artículo 27 Constitucional, en sus fracciones X, XIV, y XV, se fortaleció a la burguesía agraria nacional provocando la aparición del neolatifundismo. A su vez se disminuye drásticamente el apoyo institucional al ejido (el ejido colectivo se fracciona) generando la disminución en las condiciones de vida de la población rural.

Con López Mateos se comenzó un proceso de aumento en la deuda externa, pues por medio de ésta se quiso capturar recursos para industrializar y urbanizar el país, acción que provocó el desplazamiento de campesinos a la ciudad.

El aumento en el deterioro de vida de los campesinos, fomentó las movilizaciones en el campo, que de alguna forma, sea burocrática o sea por la fuerza fueron mediatizadas. Sin embargo es en el sexenio

de Díaz Ordaz donde hubo una postura generalizada de descontento en contra de la política gubernamental, ésta fue frenada utilizándose la fuerza represiva, finiquitándola con la masacre de 1968.

Con Luis Echeverría, la deuda externa creció como nunca antes y las movilizaciones campesinas también, siendo mediatizadas con el uso extremo de la misma represión del periodo anterior. Empero, una forma de atenuar el resentimiento estudiantil a raíz del epílogo sangriento del 68, fue la de procurar el empleo a jóvenes en las secretarías del Estado. Esto provocó un aumento sin precedentes de empresas, cargos y empleos públicos.

En términos generales, el desarrollo de la economía agrícola capitalista fue favorecido por los gobiernos vigentes, pues la política económica emprendida fue de constante apoyo a la inversión nacional y extranjera a través de exenciones de impuestos, subsidios y de créditos. Esta misma política no solo redujo sino en muchos casos abandonó por completo el apoyo oficial al ejido, disminuyendo su potencial productivo, provocando a su vez que esas tierras otorgadas en dotación, no enajenables, se rentaran a otros que sí pudieron invertir en su explotación. Esta es la situación que permitió conformar los motivos explicativos para las reformas recientes al Artículo 27 Constitucional.

CAPITULO III

POLITICA Y LEGISLACION AGRARIA DE 1976-1991.

El objetivo de este capítulo es el de observar someramente los lineamientos de la política económica oficial dirigida al campo mexicano, así como las modificaciones legislativas de 1976 a 1991.

La visión de la política agraria nacional de cómo se perfila, desarrolla y madura en el contexto de la política económica neoliberal capitalista nos da la posibilidad de conocer el grado de influencia no sólo en lo económico, sino también en lo superestructural, es decir, en el plano legislativo, alterando el marco jurídico reglamentario para el campo, modificándose así el Artículo 27 Constitucional, que desde 1917 regía todo lo referente a materia agraria.

3.1 JOSE LOPEZ PORTILLO (1976-1982)

La agudización de la crisis alimentaria en el país al finalizar la década de los setenta, marcaba ya la necesidad de modernizar el campo, es decir, de fomentar la productividad de éste, a través de la inversión. Esto se plantea el gobierno de López Portillo, quien ante el panorama favorecedor del "boom petrolero" proyecta un "Plan Básico 1976-1982" para impulsar el desarrollo económico del país en general, y de

"autosuficiencia alimentaria" para la agricultura en particular.

En 1976 se elabora un proyecto que en conjunto buscó fortalecer el abasto nacional aumentando la producción de granos básicos, disminuyendo la exportación de los mismos y fomentando la ayuda al sector campesino, concretamente al ejidatario y al comunero.

En 1981, se decretó la "Ley de Fomento Agropecuario" (LFA), que al parecer, es el antecedente de las reformas constitucionales al Artículo 27 en 1992, pues en esencia se pretende la asociación entre ejidatarios y pequeños propietarios, es decir, se trata de propiciar la penetración de capitales privado y estatal en la estructura ejidal. Veamos como: "...Los ejidos o comunidades podrán integrar mediante acuerdo voluntario, unidades de producción asociándose entre sí o con colonos y pequeños propietarios, con la vigilancia de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos..."⁽¹⁾

Recordemos que el marco jurídico de la Reforma Agraria que regía hasta 1981, impedía la asociación económica y productiva entre el ejido o comunidad y la pequeña propiedad, la LFA, legaliza esta forma asociativa bajo la figura de "unidad de

(1) Diario Oficial. "Ley de Fomento Agrario" art. 32 p. 12.

producción, esto, en el plano de la producción sin alterar el marco legislativo, es decir, aquí la producción capitalista se desenvuelve pero se frena al enfrentar las trabas legales de raíz agrarista "...Las unidades de producción no modificarán el régimen jurídico en los ejidos y comunidades, ni afectarán los derechos y obligaciones de los ejidatarios y comuneros, tampoco podrán modificar la situación jurídica de las pequeñas propiedades, ni las causales de afectación agraria..."^{2/}

Con lo anterior queda asentado que el Artículo 27 Constitucional no se afecta, pasará una década para que dicha asociación se realice en el plano jurídico al modificar la Carta Magna.

Empero, la "unidad de producción" no significa solamente la conformación de áreas integradas cuya explotación conjunta permita un aprovechamiento más racional de los recursos, tal y como lo define la política oficial, tampoco significa solamente el acuerdo entre sujetos distintos para complementarse en las actividades productivas y obtener mutuos beneficios. En esencia, lo que la LFA propone significa desigualdad. Veamos como:

- 1) Al someter las estructuras ejidales a las de unidad de producción, se rompe el sentido equilibrado de las primeras

(2) Ibid. art. 35 p. 12.

puesto que las estructuras internas del ejido ponderan equitativamente a cada uno de los productores directos que en él participan, mientras que "...en las unidades de producción los votos de las partes integrantes se computarán en proporción a la unidad de superficie de terreno que a cada uno corresponda..."^{3/}

Entonces los sujetos que se asocian en la unidad de producción pueden ser desiguales, con esto se pierde la condición de participación equitativa, por consiguiente su sentido democrático.

- 2) En la unidad de producción el acceso a las utilidades es una función de las diversas aportaciones valoradas según su importancia en la producción, es decir "...La tierra, recursos materiales y trabajos aportados serán valorados de acuerdo con su importancia en la producción..."^{4/}

De esta forma los criterios y racionalidad se contraponen a la idea de dar preferencia a la colectivización en el desarrollo de la producción ejidal puesto que, si la pequeña propiedad, como es de suponerse, tiene una mayor participación en cuanto a extensión de tierra, maquinaria, fertilizantes y capital, entonces su ganancia-utilidad será mayor. Es decir, al

(3) *Ibid.* art. 42 p. 13.

(4) *Ibid.*

asociarse el ejido con la pequeña propiedad se crean condiciones para el predominio del capital. Probablemente la alternativa en estas condiciones sería una política agraria del Estado que lograra garantizar la preservación de la integridad ejidal aprovechando las ventajas colectivamente, esto último, supone condicionar la constitución de las unidades de producción al desarrollo de la estructura ejidal bien protegida en cuanto a créditos, subsidios, etc.

Pero dicha Ley, dificulta la alianza entre el Estado y los campesinos y la creación de espacios políticos e institucionales para el fortalecimiento de la organización ejidal, pues son pocos los artículos que permiten la participación conjunta con la SARH.

En última instancia, la asociación entre desiguales es arbitraria por naturaleza y conduce al trato inequitativo, o bien, a la desaparición de la parte más débil, que en este caso es el ejido.

Aunada a la situación antes descrita, la LFA y sus objetivos así como otros proyectos oficiales se vieron interrumpidos o simplemente redactados en el papel al enfrentar nuestra economía lo que, expertos en la materia, denominaron como la más severa de las crisis.

El 17 de febrero de 1982, se presenta una drástica devaluación del peso mexicano; el 25 de febrero del mismo año, la baja internacional del precio de hidrocarburos provoca el "crack" de la economía mexicana, pues ésta se basó fundamentalmente en la exportación de crudo. De esta forma, devaluación y caída de los precios provocan una serie de desajustes económicos; la cadena inflación-devaluación parece no tener fin. Por si fuera poco, la construcción de una infraestructura petrolera de extracción, necesitó de recursos que se obtuvieron a través de préstamos, la deuda externa aumentó al grado que "...Se complica la situación si se tiene en cuenta que casi todos los ingresos por la venta del petróleo se destinan al pago de la deuda. Por intereses, México está pagando 12,000 millones de dólares y por amortización 3,000. Y lo que recibe, por exportación petrolera es apenas 16,000 millones de dólares..."^{5/}

Por otro lado, recordemos que desde los años sesenta, la política agraria oficial no sólo favorece la penetración de capital nacional en la agricultura, sino que fomenta grandemente la entrada del extranjero. Con López Portillo se fomenta su presencia "...la inversión extranjera directa (...) creció con gran rapidez, pues pasó de 3,276 millones de

(5) Proceso, Nq 431. p 10.

dólares en 1976 a más de 10,000 millones en 1981, un crecimiento de más del 200% en sólo cinco años..."6/

Los efectos sociales de esta severa crisis no se hicieron esperar, pues al proceso de inflación-devaluación le siguió una política de topes salariales y reducción del gasto público, impuesta por el Estado. Esto fomentó la reducción del ingreso afectando al grueso de la población y muy particularmente a los trabajadores del campo. En 1976, el índice de precios al consumidor fue de 71.3 pesos, para 1982 aumentó a 398.7. El salario mínimo para los trabajadores del campo en 1976 fue de 97.55 pesos, en 1982 bajó a 78.13 pesos.7/

Dos datos que nos permiten observar la gravedad de la crisis, al reducirse el salario y al aumentar los precios los trabajadores en general y los campesinos en particular, reducen su gasto familiar: alimentación, salud, educación son algunos de los rubros que sin duda se ven seriamente afectados, entonces, ¿cómo ser productivos y autosuficientes?

Un último dato "...la deuda pública externa saltó de 22,912 millones en 1976, a 80,000 millones de dólares en 1981, lo que

(6) Guillén, Arturo; Planificación Económica a la Mexicana. p. 82.

(7) Calva, José Luis; La Crisis agrícola y alimentaria en México. p. 62-168; cuadro 8 p. 28.

nos coloca como el país más endeudado del mundo subdesarrollado...¹⁸⁾, deuda que si bien se usó en parte para comprar lo que no producimos, sirvió también para financiar la fuga de capitales, recordemos, que este sexenio se caracterizó por una abominable corrupción y enriquecimiento.

3.2 MIGUEL DE LA MADRID HURTADO (1982-1988)

En medio de la más severa crisis económica, en un país cuya actividad productiva se encontraba prácticamente paralizada, comenzó la gestión de Miguel de la Madrid Hurtado.

La propuesta del gobierno se basó en dos programas; uno el Plan Inmediato de Recuperación Económica (PIRE), de corto plazo, diseñado para corregir los desequilibrios más importantes como: contener la inflación, proteger el empleo y crear condiciones para una recuperación sostenida del aparato productivo; el otro, Plan Nacional de Desarrollo (PND), concebido para realizar los cambios estructurales necesarios para evitar la recurrencia de la crisis y encaminar al país hacia el crecimiento autosostenido.

Ambos programas contienen una estrategia económica de carácter neoliberal y monetarista, ya que el primero buscó la recuperación sostenida por medio de una política de

18) Guillén, op. cit., p. 182.

contracción del gasto público, control de salarios y fijación de precios y tipos de cambio. El segundo, postuló la necesidad de estimular el ingreso de nuevas inversiones extranjeras directas y de aplicar una política comercial liberal expresada en la reducción gradual de la protección, el ingreso al GATT y la firma de un acuerdo comercial bilateral con los Estados Unidos.

En lo que se refiere al campo, dentro de el PND, la estrategia de "desarrollo rural integral" plantea como objetivo primordial "...el mejoramiento de los niveles de bienestar de la población rural, con base a su participación organizada y en la plena utilización de los recursos naturales y financieros con criterios sociales de eficiencia productiva, permanencia y equidad, fortaleciendo su integración con el resto de la nación..."^{9/}

Podemos sintetizar los aspectos principales de la estrategia rural en cuatro objetivos fundamentales:

- a) Regularizar la base jurídica de "las diversas formas de tenencia de la tierra e impulsar la organización de los productores."

(9) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988; p. 277.

- b) Corregir en favor del agro los términos de intercambio y "elevar el nivel de vida de la población rural."
- c) Mejorar la producción y la productividad para "aprovechar el potencial productivo de los suelos", así como "garantizar la soberanía alimentaria del país."
- d) Integrar las actividades agropecuarias entre sí y con la industria y el comercio.^{10/}

En el plano legislativo, Miguel de la Madrid presentó su exposición de motivos de la iniciativa de la Reforma y Adiciones al Artículo 27 Constitucional, el 3 de diciembre de 1982. La reforma mencionó lo siguiente:

"Los principios del proyecto nacional que contiene la Constitución de 1917 son síntesis de las aspiraciones que el pueblo ha planteado, ratificado y desarrollado en su trayectoria hecha la integración de su nacionalidad, organización política y afirmación soberana...

El Estado se ha modernizado... se ha dado en México una acelerada modernización, sin embargo, ésta no ha podido resolver con la celeridad necesaria, los graves problemas de desigualdad social, de ineficiencia y baja productividad, de escasa competitividad de nuestros productos en el exterior y la generación de suficiente ahorro interno para financiar el desarrollo...

(10) Ibid. Ver pp. 133 y siguientes.

Las nuevas fracciones XIX y XX que adicionan el Artículo 27 tienen por propósito introducir el concepto de desarrollo rural integral, así como condiciones para una impartición expedita de la justicia agraria y el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo.

Se mantienen todas las disposiciones y el texto del Artículo 27, así como el número del mismo, ya que éste contiene las definiciones históricas fundamentales sobre el régimen de propiedad y las conquistas de la Reforma Agraria que, con estas adiciones, habrán de ser enriquecidas al facilitarse la organización de la producción en el campo a partir del régimen de propiedad agraria que conquistó la Revolución Mexicana."^{11/}

En realidad la fracción XIX poco impacto presentaba en cuanto a los aspectos político y estructural de la Reforma Agraria, pero la fracción XX, sí, puesto que creaba como atribución del Estado inmiscuirse en el ciclo productivo de las agrupaciones ejidales, vacío por el que el control de las organizaciones campesinas se estaba diluyendo, los susodichos párrafos establecen que:

"XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición 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, y

(11) Reforma Agraria Integral: 1982-1988; pp. 249-261.

XX. 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, crédito, servicio 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.^{12/}

Durante este sexenio se expidieron una serie de disposiciones, leyes y acuerdos creados para operar los cambios constitucionales que subrayan una participación estatal más comprometida con el campo en todos los aspectos de la producción y comercialización. En una entrevista, el entonces secretario de la SARH, Eduardo Pesqueira, comentó que: "...Lo que ocurre es esto: hasta el sexenio anterior, las acciones en el campo vinieron a ser aisladas. Hubo un tiempo en que se impulsó la irrigación, otro en que se buscó la mecanización; antes únicamente el reparto de la tierra, sin mayor apoyo institucional. No había la debida coherencia respecto a los créditos, la asistencia técnica, ni la capacitación. Ahora una de las grandes ventajas de la política agropecuaria es que se busca el desarrollo rural integral. Se hizo un agregado al Artículo 27 de la Constitución y desde este gobierno el Estado

(12) Constitución Política, Art. 27, Fraccs. XIX y XX. pp. 33-34.

asume la obligación de promover ese desarrollo, dependiendo de los recursos de la tierra..."13/

Al parecer todas esas disposiciones solo sirvieron para la creación de nuevos puestos en la administración pública, pues como hemos observado a través de los periodos presidenciales expuestos hasta aquí, se ha dado una política agraria que sólo queda en el papel y que sigue favoreciendo la entrada de capital nacional y extranjero, que desvían el cultivo de productos básicos, que recurre a la importación de éstos fomentando la insuficiencia alimentaria, que restringe la posibilidad de un mercado interno fuerte y por consiguiente aumenta nuestra dependencia al exterior; política que poco hace por el ejidatario y el comunero, los cuales tienen que realizar un sin fin de trámites para obtener crédito y cuando éste por fin llega no es suficiente para impulsar la producción de sus parcelas; política que atecta a los trabajadores del país con bajos sueldos y topes salariales siendo más lesiva para los trabajadores del campo. En fin, una política que con la poca o nula atención tecnológica y de inversión para con la mayoría de la población rural, es una política que sigue generando la pobreza y la desigualdad social en el campo mexicano.

(13) Proceso N° 422, p. 19.

Empero, para no dejar en palabras lo anterior y comprender la grave situación, ejemplifiquemos con algunos datos y observemos la diferencia entre lo que se dijo y lo que se hizo en el período presidencial de Miguel de la Madrid.

En este sexenio se fomentó la inversión extranjera, si bien es cierto que con la entrada al GATT, las empresas maquiladoras aumentaron, es de pensar que también las agroindustrias fueron favorecidas, así: "...A la inversión extranjera se aplicó un criterio flexible. Al término de 1988 aumentó a 23 mil millones de dólares, esto es cerca de un 60% más que en 1982..."^{14/}

En contraste, el presupuesto para el campo disminuyó ya que: "...Los recursos destinados para el campo bajaron de 12% del presupuesto global en 1983 a 10.5% en 1986 (...) cerca de 17,000 ejidos -casi el 75% del total- quedaron marginados del crédito oficial durante 1985..."^{15/}

En cuanto a precios al consumidor y salario mínimo para los trabajadores del campo también encontramos diferencias, en 1982 los precios al consumidor fueron de 398.7 pesos y aumentaron desmedidamente a 10,206 en 1987. Los salarios en

(14) Estrategia, Revista de Análisis político; NQ 84. p. 26.

(15) Proceso; NQ 488. p. 11. 1988.

1982 fueron de 78.13 pesos y para 1987 se redujeron a 54.41 pesos.^{16/}

En cuanto al reparto agrario con De la Madrid se repartieron sólo 5,500 has. que beneficiaron a 33,261 campesinos,^{17/} mientras que el acaparamiento y la concentración de tierra en pocas manos sigue dominando en el campo pues, "...tan sólo 3,854 propietarios privados (...) detentan 70 millones de hectáreas de la mejor calidad, mientras que otros 9,409 acaparan 22,000 millones que entre los dos grupos significa el 74% de toda la tierra del país..."^{18/}

Por último, el saldo más grave en este sexenio y reto del siguiente fue el monto de la deuda externa: "...De 1983 a la fecha han sido enormes los recursos que se envían al exterior por el pago de intereses de la deuda externa (...) el endeudamiento externo tan sólo en cuatro años fue del orden de los 35 mil millones de dólares..."^{19/}

(16) Calva, op. cit., p. 28.

(17) Zaragoza, Luis; op. cit., (Anexo).

(18) Proceso NQ 329, p. 18. 1983.

(19) Estrategia NQ 73, p. 16.

3.3 CARLOS SALINAS DE GORTARI.

En su campaña política como candidato del P.R.I., hizo poco énfasis respecto a la estructura agraria, en un discurso pronunciado durante la reunión "El reto económico", efectuada el 19 de mayo de 1988, exponía:

"...Es necesario dar seguridad por igual a las tres formas de tenencia de la tierra que la Constitución establece: ejidal, comunal y pequeña propiedad. Es necesario también establecer nuevos modos de producción y organizaciones que aprovechen mejor el potencial agropecuario de México y aporte al productor del campo ingresos y dignidad. Para ello propongo definir las fórmulas que permitan sembrar en tierras ganaderas con vocación agrícola, sin riesgos de afectación; reconocer y fortalecer organizaciones de productores capaces de absorber funciones como el manejo del crédito, del seguro, de la asistencia técnica, de la compra de insumos y la venta de productos, de la comercialización de fertilizantes, y promover el desarrollo de empresas comercializadoras a industrias rurales para que una mayor parte del excedente productivo se quede en el campo."²⁰

Una vez en el poder, la política dirigida al campo mexicano, se expresa en la continuación de la estrategia del llamado Desarrollo Rural Integral que no es otra cosa que la implantación de la política neoliberal en el campo (y en la

(20) Salinas de Gortari, Carlos; El Reto; pp. 117-118.

economía en general) como una medida para contrarrestar la descapitalización que se sufre en el medio rural.

Esta estrategia se contempla en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. (PND), bajo el nombre de Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios. El objetivo primordial es el incremento de la producción y de la productividad en el campo mediante un proceso de modernización. El capítulo quinto incluyó la modernización en el campo, en donde, al margen del discurso político empleado para realizar cambios de "todo lo anterior fue malo pero en este momento lo modificamos", se consideró que cuatro decisiones, entre otras, habrían de conducir a lograrlo, éstas fueron:

- *1) La descentralización hacia los estados de la República de facultades y recursos humanos y financieros;
- 2) el fortalecimiento de la autonomía de gestión de los productores y sus organizaciones;
- 3) la concertación con los gobiernos y los productores de los Estados para elaborar y ejecutar los programas de desarrollo rural con la suma de los recursos locales y federales disponibles, así como su uso coordinado; y

- 4) el ejercicio de una firma política para promover la eficiencia productiva y evitar el contrasentido de que, en un país con grandes carencias, existan recursos ociosos: tierras, obras de infraestructura, maquinaria, instalaciones industriales y de servicios, entre otros."^{21/}

Para este Plan, modernizar implica que los campesinos sean los que determinen sus programas de producción, sus compromisos y sistemas de trabajo, la práctica de esquemas equitativos de asociación entre ejidatarios, pequeños propietarios y empresarios que promuevan el flujo de capital, el trabajo de tierras de recursos ociosos, el uso de mejores técnicas y la obtención de mayores rendimientos.

Dentro de la política a corto plazo, establece una estabilidad de precios, proteger el bienestar de la población de bajos ingresos en general, y de los campesinos en particular. A mediano plazo busca aumentar el bienestar de los productores de bajos ingresos, promover la oferta abundante de alimentos y de materias primas para el resto de los sectores. Por último en lo que respecta a la política de largo plazo, el citado Plan acepta con cierto determinismo la emigración del campo a la ciudad, pero aclara que: "...la transferencia de mano de obra de la agricultura a las demás actividades debe

(21) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994; p. 71.

ser ordenada, ...la estrategia de largo plazo buscará desacelerar y ordenar la emigración, contrarrestando las fuerzas de expulsión del sector agrícola y fomentando las oportunidades de empleo no agrícola en el propio campo y en núcleos de población de tamaño medio."22/

Con todo esto se pretende la soberanía alimentaria, terminar con el deterioro rural y con la importación de granos como el maíz, el frijol, arroz, etc., asimismo, se busca impulsar los productos de exportación con ventajas comparativas, así como afirmar la seguridad en la tenencia de la tierra y garantizar la utilización productiva del ejido y comunidades, evitando el minifundio disperso e improductivo.

En el PND, se establece que: "...se exigirá a sus tenedores que la tierra cumpla con su potencial productivo, para ello habrá que aprovecharse las amplias posibilidades que ofrece la LFA..."23/

Se resucita aquella Ley de Fomento Agropecuario, decretada por López Portillo y derogada por de la Madrid en 1982. Posteriormente, el texto que va a delinear la implantación de la política agraria expuesta en el PND, es el Programa Nacional de Modernización del Campo (1990-1994) (PRONAMOCA).

(22) *Ibid.* p. 72.

(23) *Ibid.* p. 73.

Aquí se muestran claramente los términos en los que ha de llevarse a cabo la modernización en el medio rural. Los objetivos principales del PRONAMOCA son: el incremento de la productividad y la producción en el campo así como, elevar el nivel de vida de las familias rurales. Estos objetivos presuponen la participación de los productores en un proceso democrático y el pleno respeto a las formas de organización y tenencia de la tierra establecida en la Constitución.

Dentro de los objetivos generales y particulares del PRONAMOCA se expresa que:

GENERALES:

1. Se busca imprimir competitividad al sector agropecuario y forestal.
2. Abasto y soberanía alimentaria.
3. Eliminar las restricciones que pesen sobre el sector para lograr una mejor asignación de recursos.
4. Impulsar el desarrollo de planes propicios para la inversión, tanto nacional como extranjera.
5. Estimular el desarrollo y diversificación de actividades en el medio rural.

PARTICULARES:

1. Establecer el marco propicio para las inversiones del sector.

2. Garantizar la certidumbre en la tenencia de la tierra.
3. Desincorporación de las actividades que el Estado realiza en materia y comercialización de productos.
4. Promover cambios en el sistema financiero que permita la eficiencia en la canalización de recursos al campo.
5. Desarrollar la investigación, así como la ciencia y tecnología a escala mundial.
6. Desgravación arancelaria.
7. Apoyar la creación y el uso más intensivo de las agroindustrias que permitan la generación de empleos en el sector rural.
8. Apoyar la organización de los productores para consolidar su estructura interna y su transformación, con el fin de poder solucionar problemas de toda índole.

Entonces la estrategia del PRONAMOCA es, como ya se mencionó, la modernización en el campo y por ende parte del Artículo 27 Constitucional que señala el carácter rector y promotor del Estado en el campo mexicano, se exponen los términos de competitividad potencial y exportadora, inversión nacional y extranjera, certidumbre en la tenencia de la tierra, investigación a escala mundial, desgravación arancelaria, etc. Esto no es otra cosa más que la continuidad de la política hacia el campo implementada desde los años ochenta. Es decir, una política con tendencia a la liberalización del mercado agropecuario; a preparar las condiciones internas para las

inversiones tanto nacionales como extranjeras y a fomentar la agroindustrialización en las poblaciones campesinas. Esto significa entonces el pleno dominio del capital en el campo mexicano.

Sin afán de extenderse más en los contenidos del citado programa, señalaremos solo algunos puntos que hacen sospechar que no todo es armonía y buenos deseos para beneficiar a la mayoría campesina con el objetivo central de "aumento a la productividad y competitividad."

EL FINANCIAMIENTO.

Con esto se pretende otorgar oportunamente los recursos suficientes para fomentar la producción en el campo, y se plantea un tratamiento diferente a los productores dependiendo de su nivel de ingresos y su potencial productivo:

- a) Los productores de zonas marginadas, estarán beneficiados por el PRONASOL y por el Fondo Estatal de Reconversión Productiva (BANRURAL).
- b) Los productores con potencial productivo, contarán con el apoyo de BANRURAL, Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA) y el Fondo Especial de Garantía y Asistencia Técnica para Créditos Agropecuarios (FEGA).

c) Los productores de agricultura comercial, quienes obtendrán el apoyo del FIRA, Nacional Financiera, S.A., Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDER), y Banco de Comercio Exterior.

Entonces, las instituciones con mayores recursos probablemente apoyarán a los altos productores, y a la mayoría de los campesinos posiblemente los respaldará PRONASOL. Hay por consiguiente gran diferencia en lo que toca al respaldo financiero, esto incrementará más aún las condiciones precarias en las que viven los ejidatarios y comuneros de bajos recursos.

RECURSOS HIDRAULICOS.

Se pretende incrementar la superficie de riego del país y el uso eficiente de la infraestructura con la mayor participación de los usuarios en su manejo. Se buscará la autosuficiencia financiera de la infraestructura de riego, promoviendo la participación de los sectores sociales y privados en las inversiones.

En la realidad esto significa que las empresas privadas sean las encargadas de construir los sistemas de riego y que los productores sean capaces de asumir los costos que impliquen la construcción. Es decir, que los que tienen la capacidad de solventar estos gastos serán los productores con potencial alto, mientras que los de bajos recursos seguirán produciendo

en tierras de temporal, si es que no las han rentado o vendido.

Sólo estos dos incisos permiten ver la clara diferenciación entre quienes podrán aumentar la producción y ser competitivos pues cuentan de entrada con mejor financiamiento, y los que seguirán produciendo a bajo nivel, si es que cuentan con sus parcelas todavía.

Por último, en cuanto a la certidumbre en la tenencia de la tierra, se establece la imposibilidad de continuar con el reparto agrario masivo y de solucionar de manera inmediata las peticiones de tierras, así como garantizar la aplicación irrestricta de los certificados de inafectabilidad ya expedidos. Según el PRONAMOCA, esto promoverá las inversiones destinadas al campo, fomentándose la capitalización del sector.

En el mismo Plan se establece que "...la modernización del sistema ejidal implica darle la flexibilidad que la legislación le concede, es decir, transformarlo en un aparato económico con unidades integrales de producción (...) se reconocerá y apoyará a la pequeña propiedad como una de las formas de tenencia de la tierra consagradas en la Constitución..."^{24/} En síntesis, el PRONAMOCA declara al

(24) Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994; p. 995.

sistema ejidal improductivo, por lo tanto susceptible de cambiarlo, por otro lado se manifiesta en favor de la pequeña propiedad. He aquí la justificación para las modificaciones al Artículo 27 Constitucional, concretamente al ejido.

En general, el PRONAMOCA tiene un claro tinte neoliberal producto de la imposición del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial, Organismos Financieros que, a través de los créditos que otorgan, condicionan cada vez más los términos en que la política económica del país debe delinearse.

Las opiniones oficiales respecto a lo original y avanzado de las reformas agrarias modernistas fueron desvirtuadas por Salvador Corro y Guillermo Correa, reporteros del semanario "Proceso", quienes hicieron notar que "...las reformas al artículo 27 constitucional calificadas por el gobierno y el P.R.I. de "nacionalistas" y "modernas" son similares a las recomendaciones que el Banco Mundial hizo desde mayo de 1989, al presidente Carlos Salinas de Gortari..."^{25/}

La sugerencia del Banco Mundial consistía en que el gobierno mexicano debería, a partir de marzo de 1990, realizar cambios

(25) "La reforma del artículo 27 se apega a las recomendaciones del Banco Mundial"; Proceso, NQ 786, p. 22.

en su política para el campo principalmente en los siguientes puntos:

Abandonar las regulaciones sobre el tamaño de las parcelas; dar libertad a los campesinos para vender, rentar o establecer acuerdos de aparecería y establecer unidades de producción entre ejidatarios y empresarios privados. Firmadas por John Richard Heat -experto con el cargo de consultor de la Institución,- las propuestas establecían:

- La actual tendencia de proporcionar a los ejidatarios los títulos de sus parcelas debe ser acelerada, a fin de proporcionarles el máximo de seguridad en la tenencia de la tierra.

- Para las empresas privadas: los linderos sólo deben variar de acuerdo con la calidad de la tierra, no de acuerdo con el grano sembrado. Las restricciones acerca del tamaño máximo de las tierras ganaderas (de agostadero) deben ser aclaradas; la porción de estas extensiones que puede ser sembrada con granos debe ser estipulada.

Sobre este punto, el Banco Mundial aseguraba que si las leyes de la Reforma Agraria son reformadas al respecto, habrá menos bases para una expropiación arbitraria,

favoreciendo una mayor producción e inversión agrícola del sector privado.

- Los ejidatarios, decía en otro de sus puntos, deben ser libres de rentar o establecer acuerdos de aparcería con otros ejidatarios o pequeños propietarios privados, sin enfrentar el riesgo de perder o que se les confisquen sus parcelas.
- Se debe permitir a los ejidatarios la venta de sus parcelas al ejido; en la medida en que éstas no impliquen a extraños, se preservará la integridad del ejido. El precio de venta de la parcela -advertía- debe compensar las mejoras que el ejidatario ha hecho.
- No debe haber restricciones en la renta o copropiedad de los ejidatarios. Las restricciones sobre el uso y el manejo de las tierras comunes del ejido deben ser modificadas para permitir préstamos, inversión privada y conversiones.
- El manejo de las tierras comunes debe ser mejorado. Debe extenderse el crédito directamente a los ejidatarios individuales, sobre la base de su capacidad de pago. El riesgo del crédito no debe ser compartido por todo el ejido.

- Los créditos deben proporcionarse totalmente en efectivo y los ejidatarios deben quedar en libertad de comprar los insumos y sembrar los granos que deseen.

De acuerdo con el Banco Mundial "la renta y aparcería también pueden crear empleos dentro del ejido, toda vez que las familias que no emigran son capaces de trabajar la tierra de aquellos que han emigrado, y aunque en muchos casos la renta y la aparcería incrementan la concentración de la riqueza, en algunas ocasiones tienen efectos positivos de distribución. En todo caso, se explicaba, ello asegura la explotación eficiente de la tierra del ejido, al colocarla en manos de los que tienen los medios y la vocación para trabajarla."26/

Legalizar la venta y renta de los ejidos, según el organismo financiero multilateral, conduce a la formación de unidades mayores y más eficientes de empresas dentro del sector ejidal, que compensan los efectos negativos de la fragmentación parcelaria.

El mismo documento establecía que la vaguedad y las contradicciones de la Ley de Reforma Agraria crear un clima de incertidumbre, que puede desalentar la inversión agrícola tanto de ejidatarios como del sector privado.

(26) Ibid. p. 22.

"En el caso de la ganadería, la ley es inconsistente acerca del tamaño máximo permitido y hay un instrumento legal, el amparo, que ha producido una imposición selectiva de los límites de la posesión, lo que ha minado la credibilidad de la ley. Más aún, sigue siendo confuso qué proporción de la tierra ganadera se puede dedicar al cultivo."^{27/}

(27) Ibid. pp. 22-23.

REFLEXIONES SOBRE EL CAPITULO III

Como vimos a través de este somero análisis, la década de los ochenta sin duda alguna se caracterizó por la grave crisis económica nacional, que afectó muy particularmente al campo, marginándolo drásticamente del apoyo financiero y tecnológico que, en contraparte, sí se le otorgó a la pequeña propiedad. El capital extranjero fue favorecido y de esta forma se da una mayor dependencia hacia el exterior, pues se importan granos que requerimos y que no se producen en las cantidades necesarias para una autosuficiencia alimentaria.

A pesar de los planes oficiales para impulsar la producción y la productividad, nada se concreta pues como apuntamos es poca o nula la atención al ejido; no obstante que en años anteriores el reparto agrario y el apoyo a la parcela ejidal impulsaron el desarrollo económico, la experiencia no se repite.

El discurso oficial se revierte y presenta al ejido como causante de la crisis en el campo, pues por un lado su estructura jurídica impide al campesino la libre asociación, convirtiéndose en traba para la productividad, y por otro, se enfatiza que ya no hay tierra que entregar, por consiguiente el reparto agrario ya no es posible. Con estas justificaciones de fondo, las condiciones se adecúan para llevar a cabo la privatización de la tierra, modificando así el

marco jurídico del Artículo 27 Constitucional y de la Ley Reglamentaria.

Estos cambios jurídicos son la respuesta a las demandas del capitalismo financiero internacional que con su estrategia de globalización, es decir, de formación de bloques financiero-comerciales, incluye a nuestro país a través de la firma del Tratado Trilateral de Libre Comercio. Una vez más nuestra economía tiene que replegarse a las condiciones que la política neoliberal le impone.

En el siguiente capítulo se expondrán analíticamente las modificaciones propuestas al Artículo 27 Constitucional.

CAPITULO IV
LAS REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL (1991).

Las modificaciones al Artículo 27 Constitucional que se analizarán en este capítulo plantean una nueva situación agraria para el país. Esta se centra fundamentalmente en la anulación del reparto agrario, en la modificación de las formas de organización y de vida interna del ejido, en el acceso a la propiedad ejidal y comunal, por consiguiente en el surgimiento de nuevos propietarios y por último en la transformación de los mecanismos de administración, procuración y justicia agrarias.

El día primero de noviembre de 1991, en su tercer informe de gobierno Carlos Salinas exponía, ante el pueblo de México, en cumplimiento de lo ordenado por la Constitución Política:

"Asisto a la apertura del primer periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión y presento un informe por escrito en el que... ratifico mi convicción en el respeto y la colaboración entre poderes.

En los últimos tres años hemos confirmado nuestra formidable herencia cultural...

...Estructuralmente existe un reclamo generalizado de que se actúe en dos áreas fundamentales para la viabilidad futura de nuestra nación: el campo y la educación."^{1/}

^{1/} "III informe de gobierno": El Universal, 12/XI/91, la plana.

Reconoce en el texto de su informe la importancia del movimiento campesino para el triunfo de la revolución, así como la forma en que el Artículo 27 recoge sus aspiraciones, sin embargo, concluye exponiendo que el campo es improductivo, "No porque haya fallado la reforma agraria, sino por la propia dinámica social, demográfica y económica a la cual contribuyó la Reforma."2/

Asimismo, enfatiza que el reparto agrario de hace 50 años llevó justicia para el campesino, pero ahora ya no significa prosperidad:

"Debemos partir del reconocimiento de nuevas realidades; nuestra población está creciendo pero nuestro territorio es el mismo. Sólo en el campo viven hoy 25 millones de compatriotas, casi el doble de la población que había en todo el país en 1910, y su número va en aumento. Existen 25 millones de hectáreas de labor, de ellas 5 son de riego, mientras que la fuerza de trabajo en la agricultura es ya de seis millones de productores... El minifundio se extiende tanto entre ejidatarios como pequeños propietarios y los campesinos tienen que trabajar más para sacar menos...3/

Por último menciona transformaciones en las formas de propiedad agraria:

"Ratificaremos la vigencia de las tres formas de propiedad que establece la Constitución para el campo: ejidal, privada y

(2) Ibid.

(3) Ibid. p. 15.

comunal. El ejido permanecerá, pero promoveremos su transformación."4/

Siete días después, el 7 de noviembre de 1991, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión una iniciativa de ley "... con el propósito de transformar integralmente el campo que vive una situación crítica por su rezago productivo y su descapitalización, el presidente Salinas envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de reformas al artículo 27Q constitucional, que establece el fin del reparto agrario, la libertad a los ejidatarios para asociarse, rentar, vender o comprar parcelas, e incluso convertirlas en pequeñas propiedades."5/

El viernes 17 de octubre, dos meses antes de la iniciativa de ley, el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Hank González, se manifestaba "...a favor de una reforma legal para garantizar las asociaciones entre productores y ejidatarios, lo cual no implica privatizar el ejido, pues en las economías globalizadas lo que menos importa es la propiedad."6/

En esos momentos, para Demetrio Sodi, "dentro de las organizaciones campesinas no existe confusión sobre lo que requiere el sector

(4) Ibid p. 15.

(5) Samaniego, Fidel; "fin al reparto agrario"; El Universal; 8/XI/91, 1a plana.

(6) Saldierna, Georgina; "La estructura agraria no será modificada a causa del TLC"; La Jornada, 18/11/91. 1a plana.

social agrario, hay un rechazo generalizado a soluciones simplistas como es la privatización o el arrendamiento; de hecho una encuesta recientemente hecha por la Secretaría de Agricultura entre diversos grupos ejidales, los ejidatarios ratificaron su convicción con la propiedad ejidal y rechazaron el pensamiento de varios funcionarios en el sentido de que no sienten suya la propiedad y por lo tanto no invierten o no se preocupan por la tierra... no es posible hablar de fracaso de la propiedad social, del ejido y de los ejidatarios cuando nunca se les ha dado verdaderamente la oportunidad de salir adelante."^{7/}

Al parecer, se deduce que la elaboración de la iniciativa de ley fue ordenada a la SARH y no a la Secretaría de la Reforma Agraria como correspondía, y que además la supuesta consulta previa sólo sirvió para ratificar los anhelos del campesinado mexicano, opuestos a los de las autoridades agrarias y agrícolas.

La iniciativa fue aprobada de inmediato por la Cámara de diputados, quien la turnó para su estudio a la Cámara de Senadores, la cual finalmente aprobó la iniciativa de reformas constitucionales el 12 de diciembre de 1991, y publicándola en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992.

(7) Sodi de la Tijera, Demetrio; "Otra vez el ejido"; *Ibid.* p. 13. 4a. columna.

4.1 CONTENIDO DE LAS REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Las reformas efectuadas al Artículo 27 fueron las siguientes:

a) El tercer párrafo que se cambió decía: "...para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables para el fomento de la agricultura..." por:

"...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."

Con este cambio se prevé que ya no se crearán nuevos centros de población ejidal, esto es, el reparto agrario ha concluido o se da por concluido implícitamente. Asimismo, se anula el requisito "en explotación", para la pequeña propiedad agrícola.

b) La fracción IV anteriormente decía: "... Las sociedades comerciales por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera, o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos

únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados, fijarán en cada caso; "

Ahora dice:

"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.

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este Artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción."

He aquí una de las modificaciones más relevantes, la autorización a las sociedades mercantiles por acciones para poseer terrenos agrícolas, al establecerse un incremento por socio, la extensión de los terrenos será ilimitada si el capital social se pulveriza, además al presionar económicamente a los ejidatarios fácilmente cualquier corporación transnacional, podrá convertirse en un neolatifundista.

c) Fracción VI se adicionó con el párrafo "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."

d) Fracción VII fue totalmente modificada, decía:

"Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren. Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se 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 a la ejecución inmediata de la proposición presidencial. La ley fijará el procedimiento breve conforme el cual deberán tramitarse las mencionadas controversias."

Ahora establece que:

VII.- Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

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

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

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus

tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria.

Como observamos, esta modificación crea nuevos organismos de instancia contenciosa como son la Procuraduría Agraria, los Tribunales Agrarios y el Registro Nacional Agrario, retira la función que correspondía a la S.R.A., y desaparece la instancia más alta de la legislación mexicana, la apelación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para las partes involucradas en los conflictos agrarios.

Por otro lado, otorga el derecho a los ejidatarios para rentar o transmitir sus derechos parcelarios, en otras palabras aunque no explícitamente desaparece la propiedad colectiva y se modifica la forma de administrarla.

e) Se derogan las fracciones X, XI, XII, XIII y XIV que exponían:

"X. Los núcleos de la población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados."

"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, de sus equivalentes en otras clases de tierras, en los términos del párrafo 3º de la fracción XV de este artículo."

"XI. Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean":

a) "Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución."

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."

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 que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen."

d) "Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios."

e) "Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos";

"XII. Las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores."

"Los gobernadores turnarán las solicitudes a las comisiones mixtas, las que sustanciarán los expedientes en plazo perentorio y emitirán dictamen; los gobernadores de los Estados aprobarán o modificarán 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."

"Cuando los gobernadores no cumplan con lo ordenado en el párrafo anterior, dentro del plazo perentorio que fije la ley, se considerará desaprobado el dictamen de las comisiones mixtas y se turnará el expediente inmediatamente al Ejecutivo Federal."

"Inversamente, cuando las comisiones mixtas no formulen dictamen en plazo perentorio, los gobernadores tendrán facultad para conceder posesiones en la extensión que juzguen procedente".

"XIII. 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, se informará al C. Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria";

"XIV. Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo."

"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 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 ese término, ninguna reclamación será admitida."

"Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se hayan 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."

La derogación de estas fracciones (X, XI, XII, XIII y XIV) cambian radicalmente y a nivel nacional las autoridades

agrarias, es así que el Presidente de la República, los gobernadores de los estados, la Secretaría de Recursos Hidráulicos, la Secretaría de la Reforma Agraria y la Comisión Agraria Mixta, serán reemplazadas en sus funciones por las nuevas autoridades agrarias.

f) Fracción XV se deroga el primer párrafo que mencionaba que:

"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."

El objetivo de la derogación de esta fracción es permitir que el organismo a que hacen referencia sea sustituido por el Tribunal Agrario, como órgano jurídico agrario supremo, que dictará resoluciones.

Asimismo, reforma el sexto párrafo adaptándolo a la privatización, quedando de la siguiente forma:

"Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, 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."

g) Fracción XVI, se deroga, establecía que:

"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."

Es de suponer que al retraer el Estado su rectoría, cesarán las resoluciones presidenciales, siendo sustituidas por las del Tribunal Agrario.

h) Fracción XVII, fue reformada totalmente, mencionaba que:

"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 a las siguientes bases:

a) En cada Estado y en el Distrito Federal, se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo, o sociedad, legalmente constituida.

b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el 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.

c) Si el propietario se opusiere al fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el gobierno local, mediante la expropiación.

d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos, a un tipo de interés que no excedan del 3% anual.

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.

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.

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.

Para quedar:

XVII.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este Artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.

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."8/

La reforma de la fracción XVII, permite que de modo propio el poseedor de extensiones superiores a las permitidas por la Ley, fraccione el excedente, sin menoscabo de sus derecho como propietario. No permitirlo así, implicaría una violación al artículo 16 constitucional, puesto que ni el Congreso de la Unión ni las legislaturas estatales pueden emitir un mandamiento judicial, algo que es de la competencia de los Poderes Judiciales, Federal y Estatal, no del Poder Legislativo; por otro lado, el patrimonio familiar ya se regula en los términos del Título Duodécimo del Código Civil para el D.F. y en los correspondientes Códigos Civiles locales.

Un somero análisis de las reformas permite destacar lo siguiente:

- 1) No sólo se plantea el fin del reparto agrario. Se suprime el derecho constitucional a ser dotados de tierras, de los núcleos de población que carezcan de ellas o no las tengan en cantidad suficiente. Para esto se suprime la parte

(8) Para el artículo 27 Constitucional VER: PRI: "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", p.p. 22-34.
Para las modificaciones al artículo 27 Constitucional VER: DIARIO OFICIAL; "Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", 6-1-92, p.p. 2-4.

relativa en el párrafo tercero, y las fracciones del mismo Artículo que establecen las formas en que ese derecho debe hacerse valer.

- 2) Al plantearse el cambio de la actual prohibición de que las sociedades mercantiles posean tierras en el campo salvo para edificios y ese tipo de usos, por la expresa autorización de que las tengan, se abre una enorme puerta para que la pequeña propiedad sea rebasada. Se infiere que, aunque ello se detallaría en la Ley Reglamentaria, una sociedad anónima de, por ejemplo, 50 accionistas, puede ser propietaria de 50 veces la pequeña propiedad individual. Si se trata, digamos, de una plantación de árboles frutales, con límite individual de 300 hectáreas, esa sociedad podría ser propietaria de 15 mil hectáreas; además, nada impide en la iniciativa que 40 de esos 50 accionistas constituyan otra sociedad mercantil y que ésta tenga otras 12 mil hectáreas.
- 3) No se privatiza directamente el ejido, pero se deja a la Ley Reglamentaria fijar "las condiciones conforme a las cuales el núcleo ejidal podrá otorgar al ejidatario el dominio de su parcela". Esto abre la puerta para que esa Ley Reglamentaria si establezca la privatización... claro, "voluntaria".

Como las tierras ejidales serán vendibles, enajenables, alquilables, etcétera, probablemente no se privatiza al ejido en su totalidad pero sí una parte de sus tierras.

- 4) No se trata sólo de la venta, sino del préstamo con la tierra como garantía. Anteriormente en la Ley General de Crédito Rural, la única garantía que otorgaba el campesino era la cosecha o el producto y no la tierra; al ser derogada dicha Ley el ejidatario quedará expuesto a que su tierra sea embargada, perdiendo con ello su principal fuente de empleo.
- 5) Algo más, el texto constitucional protegía la pequeña propiedad "en explotación". Estas dos palabras son suprimidas en la iniciativa de cambios, para que ya ni siquiera ese requisito elemental de productividad limite a la propiedad privada en el campo.
- 6) Por último, las modificaciones al Artículo 27, eliminan el carácter patrimonial familiar ya que el titular de la parcela puede ahora decidir individualmente la sucesión en favor de cualquier persona, aunque esta no sea miembro de la familia y el sucesor por consiguiente ya no será responsable del sustento de la familia. La mujer campesina pierde todo derecho, en los casos de venta de los derechos

parcelarios del ejidatario, solo podrá ser dueña de tierra si la compra.

Es evidente que el campo mexicano necesita modernizarse. Es evidente que necesita inversión. Pero ni la modernización ni la inversión aparecerán como resultado del despojo de sus derechos a millones de campesinos sin tierra, ni como resultado de minar al ejido por todos lados. Si los principales flujos de capital van a la Bolsa de Valores y no a la industria o a otra actividad productiva, no hay verdadera razón para pensar que por las simples reglas del mercado y por la simple búsqueda de la máxima ganancia, van a acudir al campo, donde la rentabilidad de los capitales es menor que en la industria; el factor de riesgo es mayor y también es mayor el trabajo requerido para organizar unidades productivas. Quiénes pueden llevar a cabo esa labor son los campesinos, no los financieros, son los primeros quienes necesitan apoyo.

Al respecto se puede citar que "...Domeq, Bimbo, Dicamex, Unilever, Pando, Sanfandila, Agroinsa, Grupo Harum, Pepsico, son las empresas interesadas en impulsar mayores asociaciones con ejidatarios y comuneros para constituir agroindustrias, dijo el Subsecretario de Política y Concertación de la S.A.R.H., Gustavo Gordillo de Anda y agregó que en este año se suscribirán 46 convenios de

concertación en 23 estados con inversión total de 12,300 millones de pesos.^{19/}

Desde luego que es sorprendente la celeridad con que se estructuraron los convenios, a menos de dos meses de aprobadas las reformas.

4.2 MODIFICACION DE LA ESTRUCTURA AGRARIA.

Probablemente, la mayoría de los efectos de la reforma del artículo 27 constitucional no se presentarán inmediatamente porque los ejidatarios deberán recabar previamente sus títulos de propiedad para poder vender o rentar, algo que no se puede dar de un día para otro, sobre todo en lo que respecta a la organización de la tenencia de la tierra, los de origen administrativo y contencioso de acuerdo con la celeridad que se fueron expidiendo las leyes y normas reglamentarias.

Aunque por el momento no se han hecho comentarios al respecto, es probable también que la Ley Orgánica de la Administración Pública sufrirá modificaciones entre otros, la posible desaparición o reducción de la Secretaría de la Reforma Agraria y la absorción de las funciones respectivas por la Secretaría de Desarrollo Social.

(19) EL PAIS; "Domeq, Bimbo, Pando y PepsiCo, interesados en la asociación agroindustrial con ejidatarios, La Jornada; 22/1/1992. p. 15.

Como es del conocimiento público, la S.R.A., tenía entre otras funciones: la de "...aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos (función actual de la Procuraduría Agraria), conceder o ampliar en términos de ley, las dotaciones o restituciones de tierra y aguas a los núcleos de población (ya no habrá dotación), crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal (ya no se crearán)."^{10/}

De los diversos asuntos que debería despachar, sólo conserva uno: "Hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables."^{11/} Así sería sumamente oneroso para el erario nacional sostener el aparato administrativo con que cuenta la Secretaría de la Reforma Agraria para cumplir con una sola función, en la que está incluido el rezago agrario; a menos que nunca termine el rezago. (Título octavo. Nueva Ley Agraria, Art. 148).

Para obtener un panorama más amplio de opinión a lo que se ha hecho referencia, a continuación se expondrán los puntos de vista de algunas organizaciones en lo que atañe al impacto de la reforma constitucional a la tenencia agraria.

(10) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Art. 41. p. 33.

(11) Ibid.

En una carta entregada por 82 académicos y estudiosos en materia agraria al presidente Salinas, encabezados por la doctora Carlota Botey, directora del Centro de Estudios Históricos sobre el Agrarismo Mexicano destacan que:

"Los cambios efectuados en la legislación rompe con los "candados" que en la anterior, aseguraban que la propiedad ejidal y comunitaria fueran manejados como patrimonio familiar."

"Es necesario hacer una revisión a fondo para asegurar la tradición mexicana constitucional que otorgaba el control originario de los recursos naturales y sus beneficios a la Nación."

"La desarticulación del ejido vendrá a impulsar la apropiación privada de los beneficios naturales, en un primer momento del agro, de la silvicultura, de la ganadería y de la pesca."

"La fijación de los límites máximos a la propiedad agraria como quedaron aceptados por las Comisiones del Congreso a las sociedades mercantiles son un golpe mortal al ejido."

"No deberían cancelarse las fuentes originarias de ingreso y de trabajo sin que se resuelva primero la carencia de puestos laborales en el medio rural y urbano. Sin ello se profundizará la migración y la marginación de los millones de solicitantes sin tierra."^{12/}

(12) Hernández, Evangelina; "Habrá con las reformas nuevos latifundios"; La Jornada; 4/XII/91. p. 7.

El dirigente de Unión de Ejidos Plan de Ayala, José Ascencio Brito Nájera, considera oportuna la decisión presidencial porque "cinco mil hectáreas de los municipios de Jiutepec, Emiliano Zapata, Xochitepec, Jojutla, Cuautla, Ciudad Ayala y Zacatepec se encuentran listas para ser vendidas, a inversionistas, luego de que sean aprobadas las reformas al artículo 27 constitucional."^{13/}

Para el Profesor del doctorado en Economía de la UNAM, José Luis Calva: "...la concentración de la propiedad agrícola provocará la expulsión de tres millones de familias campesinas, los precios de las parcelas en renta disminuirán y los ejidatarios serán presionados a vender sus tierras, en caso de no realizarse las enmiendas debidas."^{14/}

Sergio de la Peña, columnista del diario Excelsior considera que la medida es una segunda ley de desamortización de tierras y que "...el neoburguesismo habrá de servir de comadrona a la transición en materia de tenencia de la tierra, de desamortización, de conversión, de la riqueza material, que había sido dejada en consignas, en capital privado. Pero tal vez más importante todavía es que en el nuevo agrarismo la tendencia de la tierra no será ya lo central ni lo que absorba

(13) Ibid.

(14) Calva, José Luis; "T.L.C. y agro costos económico y sociales", Excelsior; 23/XI/91. 1ª plana.

casi todas sus energías, como antes, sino que van a cobrar casi toda la atención las cuestiones de la producción, ocupación e ingreso de los productores. Todo encaminado a crear una agricultura competitiva."15/

El Subsecretario de la Reforma Agraria Gustavo Gordillo de Anda, menciona que "...las reformas al artículo 27, posibilitan pero no obligan, al cambio en la estructura de la propiedad..."16/

La Asociación Nacional de Uniones de Crédito del Sector Social (ANUCSS), una de las agrupaciones que al margen de la burocracia corporativa PRI-Gobierno, ha logrado ser autónoma y rentable, considera, a través de sus representantes que "cuando se habla de privatizar el ejido, se siente como una amenaza de destruirnos porque como ejido el patrimonio que tenemos los ejidatarios es para siempre... la defensa del ejido la vamos a hacer a nivel nacional porque si llegara a desaparecer sería traicionar a la Revolución."17/

Concluyendo, aunque no explícitamente el ejido fue desaparecido del Artículo 27 Constitucional, la derogación de

(15) De la Peña, Sergio; "Desamortizar el ejido", Excelsior; 31/III/92. 1a plana.

(16) Gordillo, Gustavo; "Campaña por el fortalecimiento del ejido", El Nacional; 3/III/1992, p. 6.

(17) La Jornada; "Modernizar el campo sin privatizar el ejido"; 26/X/91. p. 10.

las fracciones: X, XI, XII, XIII, y XIV, anula la idea derivada de la Revolución Mexicana, de que es obligación del Estado la de dotar de tierras a las comunidades agrarias que lo solicitarán; es decir, se rompe el pacto conciliatorio establecido entre el Estado y las fuerzas agraristas, por consiguiente, esto modificará la relación Estado-Campesinos.

La estructura de la propiedad agraria en el país tiende a consolidarse en una sola vertiente: la propiedad privada.

Algunos funcionarios opinan que la aceptación de que las sociedades mercantiles adquieran propiedades agrarias es muestra de que la propiedad agraria colectiva continuará, sin tomar en cuenta el hecho de que sean sociedades, no necesariamente las convierte en colectividades, puesto que jurídicamente son personas morales, pero al fin y al cabo representan una figura individual.

4.2.1 Político - Administrativo - Legal.

Durante los primeros días de febrero de 1992, el Jefe del Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley, Reglamentaria de las reformas hechas en diciembre del año anterior al Artículo 27 Constitucional.

La Ley que se presentó para su respectivo dictamen fue la Ley Agraria, que consecuentemente derogará la Ley Federal de la Reforma Agraria.

La Comisión que analizó la Ley propuesta fue la de Reforma Agraria, probablemente ahora vaya a crearse una comisión más que atienda los asuntos correspondientes a la visión modernista de la estructura agraria bajo el título de Comisión Agraria y de solidaridad o de Solidaridad Agraria, será cuestión de que el Presidente y sus diputados se pongan de acuerdo.

El documento de 200 artículos propone que el nuevo marco legal "siente las bases para crear un frente común contra la pobreza, el desempleo y la marginación."^{18/}

Propono la desaparición de todo órgano de autoridad en los ejidos. Con la desaparición de las autoridades agrarias, el Estado controla a través de los Tribunales Agrarios y la Procuraduría todo lo referente a la propiedad ejidal y comunal. En el texto se menciona que la sanción al latifundio, estará en manos de las autoridades estatales por disposición constitucional, exceptuándose de esta regla los excedentes de las sociedades y las tierras ejidales que corresponderá, en un principio, a la Secretaría de la Reforma

(18) Diario Oficial; Ley Agraria; 7/11/1992. p. 2.

Agraria, quien verificará las extensiones, propiedad de las sociedades y determinará los excedentes.

La Ley Reglamentaria subraya la importancia de la inversión de capitales extranjeros, pero la regulación corresponderá técnicamente a la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (Artículo 127).

El artículo de la Ley Agraria que más polémicas ha causado y que es el promotor del latifundio neoliberal representado por las sociedades mercantiles como persona moral, es el número 75 que autoriza la transmisión ejidal del dominio de las tierras de uso común a las sociedades mercantiles.

Independientemente de lo anterior, la Ley Agraria, reglamentaria del Artículo 27 Constitucional crea organismos de carácter administrativo y contencioso: la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios, y el Registro Agrario Nacional.

A continuación se presenta un resumen de sus actividades.

4.2.1.1 Procuraduría Agraria.

Está concebida como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la

Secretaría de la Reforma Agraria, inicialmente, sus funciones serán de servicio social, una instancia de auxilio para ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y jornaleros agrícolas.

Su objetivo es la procuración de apoyo en la realización de trámites y contratación, por ejemplo, cuando se vaya a realizar un traslado de dominio o compraventa, en ésta deberán estar presentes un representante de la Procuraduría Agraria y un fedatario público.

El 30 de marzo de 1992, fue promulgado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria en la que se establecen las bases para su organización y funcionamiento y también se determinan en él las funciones del Consejo Consultivo, Procuraduría formada por 20 miembros.

Por otra parte, el Diario Oficial publica el reglamento interior de la Procuraduría Agraria, con el cual se definen las bases por medio de las cuales desarrollará sus tareas de defensa y asesoría de los derechos agrarios.

Con ello se da vida formal a la Procuraduría Agraria, cuyo titular es Arturo Warman, designado para el cargo por el presidente Carlos Salinas de Gortari.

1) El reglamento determina que la procuraduría ejercerá sus atribuciones a petición de parte o por oficio, promoviendo la pronta, expedita y eficaz procuración de la Justicia agraria para garantizar la seguridad de la tierra ejidal, comunal y pequeña propiedad.

2) Deberá fomentar la integridad de las comunidades indígenas, efectuará acciones tendientes a elevar socialmente el nivel de vida en el campo, a consolidar los núcleos agrarios y a proteger los derechos que la ley otorga a los campesinos, ejidos y comunidades.

3) También deberá emitir el dictamen de terminación del régimen ejidal cuando le sea solicitado, promover la defensa y salvaguarda de las tradiciones de comunidades y grupos étnicos; vigilar que en los casos de liquidación de sociedades se cumple el derecho de preferencia del núcleo de población ejidal y de los ejidatarios, para recibir tierra en pago de lo que les corresponde.

4) Destaca entre sus asignaciones, el deber de vigilar que se respete el fundo legal del ejido; actuar como árbitro y dictaminar cuando las partes no lleguen a un avenimiento; emitir recomendaciones a las autoridades por incumplimiento de sus obligaciones; hacer del conocimiento de la Secretaría de

la Contraloría o a la superioridad correspondiente, las irregularidades en que incurran funcionarios agrarios.

5) Su estructura administrativa y técnica será integrada por el procurador agrario; visitadores especiales; subprocuradores de asuntos jurídicos y contenciosos, de conciliación y de concertación de organización y apoyo social agrario y un secretario general.

6) Contará con las unidades de Comunicación Social; Coordinadora de Delegaciones, de Programación, Evaluación y Organización; la Contraloría Interna y de Informática.

7) Las direcciones generales serán: del Cuerpo de Servicios Periciales; Asuntos Jurídicos y Contenciosos; Quejas y Denuncias; Conciliación y Concertación; Organización y Apoyo social Agrario; Investigación y Vigilancia; Atención a Asuntos Indígenas; Atención a la Juventud y Mujer Campesina; Atención a Jornaleros y Vecindados; Estudios y Divulgación Agraria y Administración.

Asimismo, el Diario Oficial publica las funciones del Consejo Consultivo que, como órgano de opinión y consulta de la Procuraduría Agraria, estará integrado pluralmente con un número de miembros que no excederá de 20. Sus acuerdos se

tomarán por consenso y el pleno funcionará con no menos de 12 integrantes.

Establece que las delegaciones en el interior del país deberán instalarse para iniciar sus labores dentro del plazo de un año, a partir de la entrada en vigor del reglamento.

Por último, los servicios que prestará la Procuraduría Agraria serán gratuitos y las solicitudes de intervención y asesoramiento que le sean presentadas no requerirán forma predeterminada, o sea, podrán ser verbales, por comparecencia o por los interesados, sus familiares o sus representantes. (Ley Agraria. Título séptimo de la Procuraduría Agraria).

4.2.1.2 TRIBUNALES AGRARIOS.

Los tribunales agrarios son órganos federales dotados de plena Jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos. Su objetivo es la administración de la justicia agraria en todo el territorio nacional.

Los tribunales agrarios están conformados por el Tribunal Superior Agrario y los tribunales unitarios agrarios.

4.2.1.2.1 El Tribunal Superior Agrario tiene entre sus atribuciones:

- Fijar el número límite territorial de los distritos en que se divida el territorio de la República para los efectos de la Ley Agraria.

- Establecer el número y sede de los tribunales unitarios que existan en cada uno de los distritos.

- Nombrar los secretarios, actuarios y peritos de los tribunales agrarios; cesarlos o suspenderlos en sus funciones, aceptar sus renunciaciones, cambiarlos de adscripción y resolver todas las cuestiones que se relacionan con dichos nombramientos; así como concederles licencias en los términos de las disposiciones legales aplicables.

- Aprobar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos.

- Conocer las denuncias o quejas que se presentan en contra de los miembros de los tribunales agrarios y derivar las sanciones administrativas que deban aplicárseles en caso de determinárseles alguna responsabilidad.

- Aprobar el Reglamento Interior de los tribunales agrarios, así como los demás reglamentos y disposiciones necesarias para su buen funcionamiento.

El Tribunal Superior Agrario se integra por cinco magistrados numerarios y uno de estos lo presidirá teniendo su sede en el Distrito Federal. A su vez el Tribunal Superior Agrario será competente para conocer:

- Del recurso de revisión en contra de sentencias dictadas por los tribunales unitarios, en juicios que se refieran a conflictos de límites de tierras suscitados entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales o bien, los concernientes a límites de las tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios propietarios o sociedades mercantiles; también revisará las sentencias de los tribunales unitarios agrarios en lo que toca a restitución de tierras y sentencias dictadas en juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias.
- El Tribunal Superior Agrario tendrá conocimiento de los conflictos de competencia entre los tribunales unitarios, de los impedimentos y excusas de los magistrados sean del Tribunal Superior Agrario o bien, de los tribunales unitarios.

- A su vez el Tribunal Superior Agrario podrá conocer de los juicios agrarios que por sus características especiales así lo ameriten. Dicha facultad se ejercerá a criterio del Tribunal, ya sea de oficio o a petición fundada del procurador Agrario.

El Presidente del Tribunal Superior Agrario tiene entre sus múltiples funciones:

- Dictar las medidas necesarias para la adecuada organización y funcionamiento de los tribunales unitarios así como para esos mismos efectos las urgentes que fueran necesarias, y establecer los sistemas de computo requeridos para conservar los archivos de los tribunales.
- Comunicar al Ejecutivo Federal las ausencias de los magistrados que deban ser suplidas mediante nombramiento.
- Formular y disponer el ejercicio del presupuesto de egresos de los tribunales agrarios.
- Nombrar a los servidores públicos del Tribunal Superior, así como cambiarlos de adscripción y removerlos conforme a la Ley.

4.2.1.2.2 LOS TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS.

Los tribunales unitarios conocerán, por razón del territorio, de las controversias que se les presenten con relación a tierras ubicadas dentro de su jurisdicción.

Asimismo, los tribunales unitarios serán competentes para conocer:

- De las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de éstos con pequeños propietarios o sociedades.
- De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población ejidal o comunal, así como de la reivindicación de tierras ejidales y comunales.
- De los juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren o modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación.
- De las controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, posesionarios o vecindados.

-- De las controversias relativas a la sucesión de los derechos ejidales y comunales.

-- De las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicio a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocados o jornaleros agrícolas, a fin de que sean eficaz e inmediatamente subsanadas...19/

Como se observa ahora en problemas agrarios ya no serán resueltos mediante un procedimiento administrativo como anteriormente se hacía en la Secretaría de la Reforma Agraria, sino mediante un procedimiento jurisdiccional, ante los Tribunales Agrarios, a través de una demanda y con la asesoría de un abogado.

4.2.1.3 Registro Nacional Agrario.

Un organismo novedoso en el contexto nacional, es el Registro Nacional Agrario, o Agrario Nacional, dado que en los documentos se le puede encontrar en ambas formas, que equivale al Registro Público de la Propiedad, el problema que acarrea un organismo de tal naturaleza es que su ámbito jurisdiccional debe ser federal y los registros de la propiedad son locales,

(19) Disposiciones Generales, Capítulos primero, segundo y quinto de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

lo que implicaría la estructuración de su Ley Orgánica o de su Reglamento Interno.

4.3 AFECTACION SOCIOECONOMICA DEL CAMPESINO.

4.3.1 Aspectos Económicos.

1) El principal problema al que se enfrentaron siempre los ejidatarios fue el de obtener créditos refaccionarios y de avío, recuérdese que los créditos refaccionarios se destinan a la adquisición de maquinaria y equipo y los de avío a mano de obra e insumos. La drástica disminución del fomento económico a través de los fideicomisos que el Estado había creado para el financiamiento, tales como FIRA (Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura), FEGA (Fondos Especiales para la Ganadería y la Agricultura), la paulatina retirada de Banrural, de ANAGASA (Aseguradora Nacional Agrícola, S.A.), obligarán al ejidatario a acudir o bien con las "sociedades mercantiles" (latifundistas) para asociarse o ante la banca privatizada para conseguir el apoyo financiero necesario, lo que incidirá en los casos de malas temporadas en la pérdida de sus parcelas.

Si el campesino no estaba en condiciones de defenderse de los lidercillos gubernamentales, menos lo está para entablar

Juicios con los expertos abogados agrarios que serán parte del equipo de trabajo de las sociedades mercantiles y de la banca privatizada.

2) Ambas situaciones sólo conducen a una solución final: la pérdida de la tierra para el ejidatario.

Al no tener parcela que trabajar el campesino migrará incrementando el ejército de desocupados en la urbes citadinas, y dado su nivel bajo educativo si se contrata será en empleos de bajos salarios y en muchas ocasiones sin prestaciones.

Al analizar más ampliamente, si los cambios están basados en las necesidades laborales de un México maquilador, en esta visión, se ha actuado positivamente, el ex-ejidatario mexicano trabajará jornadas extensas con salarios ínfimos.

3) Además el postulado más importante de la Revolución Mexicana: dotar de tierras a quien la trabaja, queda fuera de contexto, al desaparecer constitucionalmente la obligación del Estado de dotar de tierras a quien la trabaja, los hijos de los campesinos al formar una nueva familia, sólo podrán ser peones asalariados de las empresas agropecuarias que los ocupen pero no propietarios.

4.3.2 Aspectos Socioculturales.

Socialmente las agrupaciones campesinas como la C.N.C. y la C.C.I. eran un grupo fuerte, poderoso, incluso se comenta que de no haberse podido manejar las votaciones campesinas, difícilmente se hubiera "levantado el sistema" para dar el triunfo a Don Carlos Salinas en las elecciones de julio de 1988.^{20/}

Culturalmente, igual que gran parte de la población mexicana, el ex-ajidatario tendrá una pérdida de identidad, es decir, identificación con su pueblo, su lengua, su caminar, su relación con la naturaleza, su organización social, su cosmogonía, su dieta. Pérdida ante el embate de los medios de comunicación masiva que le presentan otros patrones ajenos a los que él conoce.

4.3.3 Movimientos campesinos.

Actualmente existen dos agrupaciones controladas por el Estado, que aglutina más del 80% del movimiento obrero: el Congreso Agrario Permanente (C.A.P.) y el Movimiento Nacional de los 400 Pueblos (MP-400).

(20) Véase: Nexos, 1era. quincena de agosto de 1991.

El C.A.P. a su vez agrupa nueve centrales campesinas: la confederación Nacional Campesina (C.N.C.), Central Campesina Independiente (C.C.I.), central Campesina Cardenista (C.C.C.), Confederación Agraria Mexicana (C.A.M.), Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (U.N.T.A.), Unión General Obrero Campesina de México (U.G.D.C.M.), Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (U.N.O.R.C.A.), Coalición de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas (C.O.D.U.C.) y Unión General Obrero Campesino Popular (U.G.D.C.P.).

Además existen organizaciones independientes, la mayoría regionales, entre las que destacan: la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (C.I.D.A.C.), la Coordinadora Nacional de Pueblos Indios y la coalición Obrero Campesino Estudiantil del Istmo (C.O.C.E.I.).

Tanto las organizaciones independientes como algunas del movimiento oficial se han agrupado, para oponerse a las reformas constitucionales, en el Movimiento Nacional de Resistencia y Lucha Campesina, mediante la interposición de amparos y toma de Congresos Estatales para lograr el establecimiento de un Congreso Agrario Nacional.^{21/}

(21) Véase: Rojas, Rosa; "Desobediencia agraria contra las reformas del 27"; La Jornada; 22/1/1992. p. 15.

"Se plantea una batalla a largo plazo, cuando se supone ya que dará lista la legislación reglamentaria... no va a ser solamente una batalla legal con abogados, sino de movilidad para localizar bien nuestro derecho legal al propio amparo. Por lo pronto desobedecemos la iniciativa de reformas del 27 (ya habían sido aprobadas), se plantea una campaña de desobediencia agraria frente a las reformas."22/

En los Estados con estructura política subordinada al Ejecutivo como Jalisco, México y Coahuila. Los mismos gobernadores han pagado desplegados en los que se menciona que los ejidatarios (al día 4 de diciembre) están "... amplia y claramente enterados de la incitativa de reforma al artículo 27 constitucional."23/

Por ejemplo: resulta absurdo que el Congreso durante un mes analizó el contenido para conocer a ciencia cierta los alcances, mientras los 519 comisarios ejidales y los respectivos ejidatarios a quienes representaban, ya sabían "amplia y claramente" los resultados de la iniciativa. La que esto escribe, platicando con ejidatarios de Chalma y Santiago Tianguistengo puedo constatar que ni siquiera sabían que iban a presentarse cambios en el ejido, ni cuándo ni cómo.

(22) Ibid. p. 15.

(23) Véase: La Jornada; 4/XII/1991, pp. 18, 20 y 21.

En la medida que las parcelas ejidales se vayan transformando en propiedad privada, aún en el caso de que el propietario sea un ejidatario, el ejido paulatinamente irá desapareciendo y con él las organizaciones estatales de control campesino incluyendo la Secretaría de la Reforma Agraria.

Probablemente, en un principio proliferen agrupaciones con el fin de invadir neolatifundios, que exijan organizaciones formadas por los campesinos a los que la Reforma Agraria no pudo dotar de tierras necesarias para llevar una digna existencia y cuando menos la esperanza de alcanzar un mínimo de bienestar para sus familias. Movimientos que serán detenidos y controlados por el Estado de una manera violenta, burocrática o populista.

REFLEXIONES SOBRE EL CAPITULO IV

Entre las reformas efectuadas al Artículo 27 Constitucional, destacan por sus consecuencias para la desaparición del régimen ejidal la tenencia de la tierra, la autorización a que se da a las "sociedades mercantiles" para adquirir o rentar propiedades agrarias, la derogación de las fracciones que regulaban la constitución de nuevos ejidos y la obligación del Estado de dotar a las agrupaciones de campesinos de tierras ejidales.

La Ley Agraria reglamentaria de las reformas, ratifica la desaparición de la propiedad colectiva de la tierra con funciones sociales, permite el ingreso del capital extranjero al agro y probablemente cree las condiciones para un neolatifundismo de corporaciones transnacionales.

Entre los órganos de regulación creados por la Ley reglamentaria destacan la Procuraduría Agraria, el Tribunal Supremo Agrario y los respectivos Tribunales Agrarios locales, así como el Registro Nacional Agrario.

CONCLUSIONES

En los capítulos que componen el presente trabajo se expuso como a partir de la Ley de 1915 y de su posterior redacción en el texto del Artículo 27 Constitucional, los diferentes gobiernos posrevolucionarios si bien hicieron cambios y adiciones al mencionado Artículo, respetaron de alguna forma la esencia de la Reforma Agraria, es decir, el reparto agrario como bandera ideológica que reconoció la necesidad del campesino mexicano a tener una porción de tierra que trabajar.

Es precisamente ese reparto agrario el que impulsó el desarrollo capitalista en el campo. Posteriormente, con sus altas y bajas, este mismo reparto es el que mantuvo la presencia del ejido a pesar de que se le fue marginando de apoyo financiero y tecnológico.

En contraparte, el capital agrícola nativo y el transnacional si obtuvieron el apoyo necesario, esto permitió una mayor injerencia de los mismos en la producción y por consiguiente un aumento en la dependencia alimentaria al exterior.

Esta situación en su conjunto afectó gravemente las condiciones socioeconómicas del ejidatario y del comunero, orillándolos a rentar ilegalmente sus parcelas, a trabajar en las ciudades o a emigrar al país del norte.

De esta manera, en el marco de una grave crisis económica nacional, el deterioro en el campo se agudizó. La política agraria de los dos últimos sexenios atendió poco o nada las necesidades de inversión y tecnología al grado que el discurso oficial se revirtió. Ahora el ejido que fue impulsor del desarrollo, se presenta como el causante del deterioro económico dada su poca productividad. La traba, según el enfoque gubernamental fue la estructura jurídica que lo caracterizó por años, es decir, la legislación definía que el ejidatario y el comunero mexicanos no podían asociarse con otros propietarios y no podían vender o rentar sus parcelas, asimismo, la falta de tierras que repartir. Con estas justificaciones de fondo las condiciones se adecuan para llevar a cabo la privatización de la tierra en el marco jurídico de cambios a el Artículo 27 Constitucional y la nueva Ley Agraria, reglamentaria de éste.

Estos cambios en la estructura jurídica del campo, como otros que se han realizado en varios Artículos Constitucionales, son la respuesta a las demandas del capital financiero internacional que en su estrategia de globalización, o bien, de formación de bloques financiero-comerciales, incluye a la nación mexicana a través de la firma del Tratado de Libre Comercio. Una vez más la economía mexicana tiene que replegarse a las condiciones que la política neoliberal internacional le impone.

La desventaja radica en que la economía nacional carece de entrada de un mercado interno fuerte que dé cara a la competencia. Existen graves dificultades para que la pequeña y mediana empresa enfrenten la inversión que otros capitales sean nativos o extranjeros si tienen. Si como ya se expuso, la política gubernamental ha dado mayor apoyo al capital foráneo convirtiendo al país en el principal socio comercial de los Estados Unidos dependiendo del exterior, entonces, cómo crear las condiciones adecuadas para una mayor producción nacional, por ende una mayor productividad en el campo, si los que tienen la capacidad de invertir son las compañías agropecuarias trasnacionales, que sin duda van a cultivar para el mercado exterior no para las necesidades alimentarias nacionales.

En efecto, había necesidad de cambios fundamentalmente en la política económica con dirección al campo apoyando equitativamente al ejidatario, al comunero, así como al pequeño propietario. Cambios acompañados de nuevas disposiciones que eliminaran el eterno trámite administrativo y la corrupción de las instituciones oficiales. Empero, las modificaciones al Artículo 27 Constitucional, son los cambios legislativos y el aparato administrativo que conjuntamente seguirán afectando al ejidatario al comunero y al pequeño propietario, en lo político, lo económico y lo social.

De inicio los cambios constitucionales en el campo truncan esa larga trayectoria de lucha agrarista mexicana al cancelar el

reparto agrario; al nulificar los mecanismos de solicitud y dotación de tierras; al establecer el derecho para que las sociedades mercantiles sean las propietarias de las tierras ejidales y comunales de uso agropecuario y forestal, por consiguiente al inducir a la privatización y venta del ejido, y más aún, al permitir legalmente y en mayor posibilidad que las compañías foráneas tengan acceso a tierras mexicanas.

El presente trabajo ha dado fe de cómo a principios de este siglo la concentración de la tierra en pocas manos provocó grandes injusticias sociales que dieron pie a la revuelta popular. Si ahora se abre la posibilidad de que la propiedad de la tierra sea adquirida por una minoría, las injusticias en el ya pauperizado campo mexicano no tardarán en sobresalir.

Hay que buscar alternativas. El nuevo sistema ejidal y comunal debe vincularse a la reciente estructura jurídica y de gobierno vigilando y exigiendo la participación similar del ejidatario, del comunero y del pequeño propietario con las sociedades mercantiles; por consiguiente debe afirmarse también la participación de la mujer y los jóvenes en las futuras asociaciones.

El movimiento campesino debe tener clara esta situación para defender sus derechos sobre la propiedad que ahora tiene. Tarea inmediata es la de exigir los mecanismos adecuados para impulsar la

producción, de esto depende su subsistencia y más aún la soberanía alimentaria del país.

El campesino que ha de asociarse debe observar que sea por la distribución equitativa, generando los recursos y disposiciones legales que le permitan asegurar su parcela, no perder su propiedad que implica todo un legado histórico cultural.

Asimismo, debe dar acceso al avance tecnológico que haga más fértil la tierra y mejore sus cultivos implementando e impulsando políticas agrícolas que sean las adecuadas a cada región y por consiguiente queden integradas al contexto nacional. Utilizar paquetes tecnológicos que no disminuyan o anulen la fertilidad del suelo. En resumen, ahora más que nunca, los ejidatarios y comuneros convertidos en propietarios de sus parcelas deben organizar, luchar y exigir a las nuevas autoridades, políticas que correspondan a la realidad nacional, respeten el entorno ecológico y revalorén las tradiciones del campesino mexicano pues es sólo él quien conoce la tierra en la que por años ha vivido y trabajado.

B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA, CARLOS.
"El modelo económico elegido por el gobierno nos ata a la pobreza"
Revista Proceso No 431, México 4/11/85.
- AGUILAR ALONSO, CARMONA FERNANDO.
México: Riqueza y Miseria.
Ed. Nuestro Tiempo, México.
- AGUILAR C.L., MEYER.
A la sombra de la Revolución Mexicana.
Ed. Cal y Arena, México, 1989.
- ALBA, VICTOR.
Las ideas sociales contemporáneas en México.
F.C.E., México, 1976.
- AMAYA C., LUIS FERNANDO.
La Soberana Convención Revolucionaria: 1914-1916.
Ed. Trillas, México, 1966.
- BARTRA, ROGER.
Trabajo y tenencia de la tierra en la sociedad azteca.
Ed. Era, México, 1980.
- CABRERA, IGNACIO.
"Crisis económica y estrategia petrolera en México"
Cuadernos Políticos No 28, México, abril-junio de 1981.
- CALVA, JOSE LUIS.
La crisis agrícola y alimentaria en México.
Ed. Fontanamara, México, 1988.

- CARRION, JORGE
"Apuntes sobre la izquierda mexicana (1917-1930)".
Revista Estrategia N° 13, Publicaciones Sociales Mexicanas,
S.A., México, 1977.

- CASO, ANTONIO.
Antología.
U.N.A.M., México, 1981.

- CONTRERAS, MARIO.
"México en el siglo XX".
U.N.A.M., México, 1973.

- CORDOVA, ARNALDO.
La ideología de la Revolución Mexicana.
I.I.S. U.N.A.M., México, 1973.

- CORREA, GUILLERMO.

"El gobierno impulsor del aprovechamiento en el campo por
transnacionales".
Revista Proceso N° 275; México, 8/11/82.

- CORREA, GUILLERMO.
"Instalada en el PRI la burguesía agraria domina economía y
política".
REVISTA PROCESO N° 329, México, 21/11/83.

- CORREA, GUILLERMO.
"El gobierno abandonó el campo. Lo paralizó y ahora lo ve como
salvador".
Revista Proceso N° 488, México, 10/11/86.

- CORRO, SALVADOR - CORREA, GUILLERMO.
"La Reforma al Artículo 27 se apega a recomendaciones del Banco
Mundial".

Revista Proceso No 788, México, 9/XII/91.

- CUE CANOVAS, AGUSTIN.
La Reforma Liberal en México.
Ed. Centenario, México, 1960.
- CUE CANOVAS, AGUSTIN.
Historia Económica y Social de México: 1521-1854.
Ed. Trillas, México, 1987.
- CHAVEZ, MARTHA.
La Ley Federal de la Reforma Agraria, Antecedentes, Reformas, Comentarios y Correlaciones.
Ed. Porrúa, México, 1988.
- DE LA TORRE VILLAR, ERNESTO.
Historia documental de México t II.
U.N.A.M. I.I.H.; México, 1974.
- FLORESCANO, ENRIQUE.
Origen y Desarrollo de los Problemas Agrarios de México: 1500-1821.
Ed. Era, México 1980.
- GORDILLO, GUSTAVO, ET. AL.
El Desafío Mexicano.
Ed. Océano-Nexos; México, 1982.
- GRANADOS, OTTO.
Las organizaciones campesinas.
Ed. Océano, México, 1988.
- GUILLEN, ARTURO.
Planificación económica a la mexicana.
Ed. Nuestro Tiempo, México, 1985.

- GUTELMAN, MICHEL.
Capitalismo y Reforma Agraria en México.
Ed. Era, México, 1975.

- HANSER, ROGER.
La política del desarrollo mexicano.
S. XXI, México, 1988.

- JURGEN HARNER, HANDS; 1910-1917.
Raíces Económicas de la Revolución Mexicana.
Taller Abierto, México, 1988.

- KRAUZE, ENRIQUE.
Lázaro Cárdenas: general misionero.
FCE, México, 1987.

- LOPEZ GALLO, MANUEL.
Economía Política en la Historia de México.
El Caballito; México, 1974.

- "Los E.U.A. y México: una perspectiva incierta".
Revista Estrategia NQ 73, Publicaciones Sociales Mexicanas,
S.A., México 1987.

- MADRAZO, JORGE.
"El Artículo 27 Constitucional".
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Concertada; I.I.J. U.N.A.M., México, 1985.

- MARIN, CARLOS.
"La dependencia tecnológica es alarmante".
Revista Proceso NQ 422, México, 3/XII/84.

- MARTINEZ, RIVERA GASTON.

"Saldo del sexenio".

Revista Estrategia NR 84, Publicaciones Sociales Mexicanas,
México 1988.

- MENDIETA Y NUNEZ, LUCIO.
El problema Agrario de México.
Ed. Porrúa, México 1984.
- LA REPUBLICA FEDERAL MEXICANA: GESTACION Y NACIMIENTO; D.D.F.,
México, 1974.
"Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos: 1824;
art. 112, 'Fracc. 3a".
- ROVAIX, PASTOR.
Génesis de los artículos 27 y 123.
PRI, México, 1984.
- SALINAS DE GORTARI, CARLOS.
El Reto.
Ed. Diana, México 1988.
- SILVA HERZOG, JESUS.
Breve Historia de la Revolución Mexicana.
F.C.E., México, 1985. T. I.
- SHULGOVSKI, ANTOL.
México en la encrucijada de su historia.
Ed. Nacional, México, 1974.
- TARRIO G., MARIA, ET. AL.
La crisis agrícola en México, algunos planteamientos y algunos
desacuerdos.
U.A.M., Xochimilco, México, 1986.

- VASCONCELOS, JOSE.
Breve historia de México.
F.C.E., México, 1982.
- ZARAGOZA, LUIS - MACIAS, RUTH.
El desarrollo de México y su marco jurídico.
Centro nacional de investigaciones agrarias; México, 1980.

LEYES Y PROGRAMAS.

- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.
Plan nacional de desarrollo 1989-1994; México 1989.
- SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.
Reforma Agraria Integral 1982-1988, México 1988.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.
Ed. Harla, México 1991.
- "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", P.R.I.
México 1988.
- "PROGRAMA NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DEL CAMPO" 1990-1994.
Revista Comercio Exterior, Vol. 40, No 10, México, 1990.

PERIODICOS

- "Decreto que Reforma el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".
Diario Oficial, México, 7/XI/91.
- "Decreto de Ley Agraria"
Diario Oficial, México, 26/II/92.

- "Ley de Fomento Agropecuario".
Diario Oficial, México, 2/1/81.
- EL UNIVERSAL. "Tercer Informe de Gobierno"; México, 2/X/91.
- EL UNIVERSAL. Samaniego, Fidel; "Fin al reparto agrario";
México, 18/XI/91.
- LA JORNADA. Saldierna, Georgina; "La estructura agraria no será
modificada a causa del TLC"; México, 18/XI/91.
- LA JORNADA. Sodi, Demetrio; "Otra vez el ejido"; México,
18/XI/91.
- LA JORNADA. El País; "Domeq, Bimbo, Pando y Pepsico,
interesadas en la asociación agroindustrial con ejidatarios";
México, 22/1/92.
- LA JORNADA. Hernández Evangelina; "Habrá con las reformas
nuevos latifundios"; México, 4/XII/91.
- EXCELSIOR. Calva, José Luis; "TLC y agro, costos económicos y
sociales"; México, 23/XI/91.
- EXCELSIOR. Peña, Sergio de la; "Desamortizar al ejido"; México,
31/III/92.
- EL NACIONAL. Gordillo, Gustavo; "Campaña por el fortalecimiento
del ejido"; México, 3/III/92.
- LA JORNADA. Rojas, Rosa; "Modernizar el campo sin privatizar el
ejido"; México, 26/X/91.
- LA JORNADA. Rojas, Rosa; "Desobediencia agraria contra la
reforma del 27"; México, 22/1/92.

- LA JORNADA. "Los jaliscienses apoyamos las reformas al Artículo 27 Constitucional".
- "Estado de México 519 ejidos apoyamos las reformas al Artículo 27 Constitucional"; México, 4/XII/91.