

61  
24



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**

**LAS REFORMAS JURIDICAS EN EL CAMPO Y EL PROGRAMA DE  
CERTIFICACION DE DERECHOS ENDALES Y TITULACION DE  
SOLARES URBANOS (PROCEDE).  
ESTUDIO DE CASO: MICHOACAN.**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**

**LICENCIATURA EN SOCIOLOGIA**

**PRESENTA:**

**MA. DEL CARMEN VENTURA PATIÑO**



**ASESOR: MTO. VICENTE GODINEZ**

**MEXICO, D. F.**

**1996**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## INDICE

INTRODUCCION .....	1
--------------------	---

### CAPITULO I

#### 1. LAS REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

1.1. Iniciativa de ley .....	7
1.2. El ejido como causante de la crisis ....	12
1.3. La propuesta de privatización .....	14
1.4. Ya no hay mas tierra que repartir .....	16
1.5. Las recomendaciones del Banco Mundial y el Tratado de Libre Comercio en la definición del nuevo marco legal agrario .....	18
1.5.1. Las sugerencias del Banco Mundial ...	18
1.5.2. Cualquier semejanza es mera realidad .	20
1.5.3. El Tratado de Libre Comercio y las reformas .....	22
1.6. Programa de apoyo al campo .....	25
1.7. Las reformas al articulo 27 de la Constitución .....	32
1.7.1. El fin del reparto agrario .....	35
1.7.2. La apertura del campo a asociaciones y sociedades mercantiles .....	40

1.7.3.La creación de nuevos órganos de impartición de justicia agraria .....	59
1.7.4.El arrendamiento y enajenación de los derechos agrarios .....	63
1.7.5.La posibilidad de cambiar de régimen de propiedad .....	69
1.8. Respuesta campesina ante las reformas ....	73
1.8.1.El movimiento campesino y su posición ante las modificaciones ...	75
1.8.2.El congreso agrario permanente .....	76
1.8.3.Las organizaciones independientes ..	79
1.8.4.La firma de Los Pinos. Un acto de legitimidad .....	85
1.8.5.El gran reto para el movimiento campesino .....	87

## CAPITULO II

### 2. LA NUEVA LEY AGRARIA

2.1. Ejido .....	89
2.2. Nuevos sujetos agrarios .....	99
2.3. Sobre la comunidad .....	104
2.4. De la pequeña propiedad .....	108
2.5. Dominio pleno .....	115

CAPITULO III

3. EL PROGRAMA DE CERTIFICACION DE DERECHOS EJIDALES Y  
TITULACION DE SOLARES URBANOS (PROCEDE). ESTUDIO DE  
CASO: MICHOACAN

3.1. Objetivos .....	120
3.2. Universo .....	121
3.3. Estrategia .....	124
3.4. Avances del PROCEDE .....	130
3.5. Descripción de la zona .....	132
3.6. Sobre la elección de la muestra .....	135
3.7. Resultados e interpretaciones de la muestra .....	138
3.7.1. Aceptación del programa .....	138
3.7.1.1. Aspectos de la tierra y producción .....	141
3.7.1.2. Posición ante las reformas al artículo 27 Constitucional, su ley reglamentaria y el PROCEDE .....	142
3.7.1.3. Perfil político y social ...	145
3.7.2. Migración .....	148
3.7.3. De las enajenaciones y arrendamiento de parcelas .....	150

3.7.4.Las mieles del dominio pleno .....	154
3.7.5.Proyectos de inversión .....	160
3.7.6.Democracia en la toma de decisiones..	166
3.7.7.Evaluación del PROCEDE .....	169

Conclusiones .....	172
--------------------	-----

Anexo de Cuadros

Bibliografía

## INTRODUCCION

Las recientes modificaciones a la legislación en materia agraria representan la culminación de una era del agrarismo en México para dar paso a una nueva en donde se protege y alienta la propiedad privada, las grandes concentraciones de tierra y capital, por sobre la propiedad colectiva, el interés y el modo de vida de quienes integran estos núcleos agrarios.

El anterior artículo 27 constitucional fué resultado de un proceso revolucionario, que constituyó la base jurídica que reguló por cerca de 8 décadas las relaciones en el campo, permitió dotar o restituir de tierra y agua a miles de solicitantes, les otorgó protección jurídica a los ejidos y comunidades, definió los límites de la pequeña propiedad, e hizo posible que se desconcentrara y redistribuyera cerca de la mitad del territorio nacional. Sobre esta base se estableció una relación entre los sujetos agrarios y el Estado que permitió generar cierta estabilidad social.

Hoy en un contexto de apertura y de ingreso a la economía mundial, se concibe al ejido como un lastre para el desarrollo del agro, ya no se le contempla en el nuevo modelo económico, el cual se ha definido en gran parte por los lineamientos de las

instituciones financieras internacionales y en apego a las negociaciones del Tratado de Libre Comercio.

Estos cambios jurídicos trastocan la actual estructura agraria y ponen fin al Estado paternalista y con ello transforma sus modos y espacios corporativos. Las consecuencias de esta nueva legislación pueden ser drásticas quizá no a corto plazo, pero a la larga puede desencadenar en la desestructuración del ejido como unidad organizativa y económica en tanto su desventaja para competir en el mercado, arrojando a la migración o bien a las filas del ejército industrial de reserva a cientos de miles de campesinos, así como a aumentar el número de la población rural que vive en condiciones de "extrema pobreza". Se puede generar un proceso de reconcentración de tierra en unas cuantas manos como a principios de siglo, ignorando las causas que dieron origen a la misma revolución y privilegiando al capital privado y en un lugar especial al extranjero.

Para abordar el estudio de estos cambios, conocer sus primeros efectos y posibles tendencias, hemos para efectos del desarrollo de nuestra tesina, organizado su exposición en tres capítulos.



En el primero, pretendemos exponer el marco en el que se dan las reformas, por un lado la presión de "las recomendaciones" del Banco Mundial para promover los cambios jurídicos, por otro, como parte de un proceso de apertura al capital internacional y en específico de un programa de modernización del agro, cuyas reformas se expresan principalmente en el retiro del paternalismo estatal, la eliminación de subsidios hacia el campo, seguridad en los tres tipos de tenencia de la tierra favoreciendo a la propiedad privada por encima de la pública y la posibilidad jurídica de constituir unidades con amplias extensiones de tierra, todas estas medidas con el objeto de presentar al campo como un sector rentable y otorgar garantías para la anhelada inversión de capital .

Se analiza "La Iniciativa de la Reforma" y el "Programa de los 10 puntos de apoyo al campo", anunciados en aquel entonces por el expresidente Salinas de Gortari, en cuyo discurso y programa se coloca en el centro de la justificación de la necesidad de los cambios al ejido como causante de la crisis y en contraposición se plantea de manera ideal promover figuras jurídicas facultadas legalmente para abarcar grandes superficies de tierra.

Para abocarnos al estudio de las reformas al artículo 27 constitucional las agrupamos para su mejor comprensión en cinco

grandes rubros: 1) El fin del reparto agrario, 2) La apertura del campo a Asociaciones y Sociedades Mercantiles, 3) La creación de nuevos órganos de impartición de justicia agraria, 4) El arrendamiento y enajenación de los Derechos Agrarios y 5) La posibilidad de cambiar de régimen de propiedad.

Contemplamos también, en forma general la respuesta de las diferentes organizaciones que representan de algún modo las distintas fuerzas del movimiento campesino a nivel nacional, las cuales se ven insertas en un proceso de alianzas, de polarización y en algunos casos hasta escisiones, y otras que se manifestaron en un franco apoyo a la iniciativa gubernamental. La rapidez de la aprobación de las reformas tomaron por sorpresa a las organizaciones, que se ven frente a estos cambios en la necesidad urgente de plantearse nuevas formas de organización, estrategias y plataformas de lucha, que les permita transformarse para continuar siendo una opción ante sus representados.

En el segundo capítulo centramos el estudio en los cambios substanciales que se presentan en la nueva Ley Agraria, nos enfocamos en la posible transformación y efectos que sufrirán tanto el ejido como las comunidades en tanto unidades económicas y de organización y la nueva relación que se teje entre éstos y el Estado, al romper por decreto con su relación corporativa tradicional con este sector. Así también los cambios en la

tenencia de la tierra en cuanto que por un lado se declara que se mantiene su carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable y por otro, se abre y promueve la posibilidad de suscribir contratos con Sociedades Mercantiles, en las cuales desaparece esta protección jurídica.

Abarcamos a la pequeña propiedad y sus nuevas formas. Destacamos el amparo jurídico que se le brinda en este marco legal, como una de las medidas principales es que no se faculta a autoridad federal alguna para vigilar el cumplimiento de sus límites, también mencionamos los débiles mecanismos acordados en caso de excedencia. Así como el nuevo concepto de propiedad forestal y el apoyo que se le otorga a la propiedad privada para que realicen mejoras en sus tierras y que para efectos de la Ley seguirá computándose con su calidad anterior.

Se señala y analiza el procedimiento para la adquisición de dominio pleno que flexibiliza el régimen de propiedad, de colectivo a individual, representando una de las vías jurídicas que posibilitarán el acaparamiento de tierra de buena calidad o mejor ubicadas por parte de los caciques ejidales, locales o regionales tendiente a reforzar su poder político y económico y dejando al desamparo a sus anteriores poseedores.

Para terminar, en el tercer capítulo ceñimos nuestro estudio al Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), como un programa a través del cual se han ido sentando las bases de los nuevos cambios jurídicos. Partimos de un estudio de caso en tres municipios del Estado de Michoacán que comprende 26 ejidos, con el objeto de conocer en concreto la respuesta de los sujetos agrarios ante los cambios y en específico del PROCEDE, así como percibir los primeros efectos de las reformas y las posibles tendencias en esta región.

## CAPITULO I

### I. LAS REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

#### I.I INICIATIVA DE LEY. UNA PROPUESTA DE DERECHA.

El día 7 de Noviembre de 1991 el Presidente Carlos Salinas de Gortari presentó ante el Congreso de la Unión, La Iniciativa para reformar el artículo 27 de nuestra Constitución, inspirado a decir del ejecutivo fundamentalmente en los principios de "justicia y libertad" para el campo mexicano. Acorde a la doctrina del "Liberalismo Social", filosofía bautizada por el presidente en la XVI Asamblea de su partido.

En la Exposición de Motivos se plantea la necesidad de adoptar una nueva mentalidad acorde al proceso de modernización que requiere el país. Se fundamenta la propuesta de reforma en que en el campo prevalece una situación en donde "La mayoría de los productores rurales, sean ejidatarios o pequeños propietarios, son minifundistas con menos de 5 hectáreas de tierra laborable de temporal. A esa limitación territorial se agregan las restricciones que disminuyen el margen de autonomía y su capacidad de organización y asociación estable. En el minifundio se presenta estancamiento y deterioro técnico que se traducen en producción insuficiente, baja productividad, relaciones de intercambio desfavorable y niveles de vida inaceptables. Por ello la mayoría de los productores y

trabajadores rurales viven en condiciones de pobreza y entre ellos se concentra, desproporcionadamente, su expresión extrema, hasta alcanzar niveles inadmisibles que comprometen el desarrollo nacional".<sup>1</sup>

Asimismo, se presenta a la inversión como panacea para superar esta severa crisis "reactivar el crecimiento sostenido a través de la inversión es el desafío ineludible para superar pobreza y marginación".<sup>2</sup>

Se entiende por justicia otorgar certidumbre en la tenencia de la tierra y en la producción, protegiendo los tres tipos de propiedad. Y por Libertad el respeto a la libre decisión de asociarse con quien se quiera y el aprovechamiento de sus recursos naturales como mejor se conciba.

Son tres los lineamientos bajo los cuales se pretende llevar a cabo la reestructuración en el campo: A) Certidumbre jurídica, B) Capitalización, C) Proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal. Para la seguridad jurídica se plantea como medida el fin del reparto agrario, bajo el argumento de que ya no hay más tierra que repartir, además como condición para atraer la inversión, "Es necesario propiciar un ambiente de certidumbre

---

1.- "En Marcha, la Reforma que necesita el campo mexicano". *La Jornada*, 8 de Noviembre de 1991. Suplemento Especial, p. IV.

2.- *Ibidem*.

en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y en la pequeña propiedad, que fomente capitalización, transferencia y generación de tecnología, para así contar con nuevas formas de creación de riqueza en provecho del hombre del campo."<sup>3</sup>

Para fomentar la capitalización se propone la creación de nuevas formas de asociación y la promoción de sociedades mercantiles que permitan de esta manera la compactación de la tierra y la participación de las sociedades por acciones en la propiedad y producción.<sup>4</sup> Se mantienen los límites de la pequeña propiedad y se incluye el concepto de la propiedad forestal con un límite de 800 hectáreas.

Así mismo, se eleva a rango constitucional el reconocimiento del ejido y la comunidad. Se fija el derecho de los ejidatarios sobre sus parcelas. Se otorga la facultad de que los ejidatarios puedan adquirir dominio pleno sobre su parcela lo que representa que la puede desincorporar del

---

3.- "En marcha, la reforma que necesita el campo mexicano". *La Jornada*, 8 de Noviembre de 1991. Suplemento Especial, p. V.

4.- Con las reformas se modifica la fracción IV del artículo 27 constitucional y "autoriza de manera general a las sociedades mercantiles por acciones para ser propietarias de terrenos rústicos (con lo que se incluye la posibilidad de poseerlos o administrarlos), limitando la superficie que se adquiere a la extensión necesaria para el cumplimiento de su objeto...no podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en extensión mayor que la respectiva a equivalente a 25 veces los límites de la pequeña propiedad". Téllez, Luis. (Coord.). *Nueva Legislación de Tierras, Bosques y Aguas*. Fondo de Cultura Económica, México 1993, p.65. Sobre su regulación ver los Títulos Cuarto Sexto de la *Ley Agraria*.

régimen ejidal para adoptar el régimen de pequeña propiedad. Se legaliza las ventas y rentas de las parcelas.

Se señala también el abandono del paternalismo del Estado, y la transferencia de funciones, reconociendo la "mayoría de edad" de los ejidatarios y comuneros. Así también se plantea la creación de nuevos órganos de impartición de justicia agraria.

La presente iniciativa no es una propuesta nueva, tiene su historia. Encuentra su antecedente en el sexenio de Miguel Alemán, en ese entonces la Unión Nacional Sinarquista y en particular el Partido de Acción Nacional realizaron propuestas que modificaban substancialmente el artículo 27 y la Ley Agraria "en 1946, sus representantes parlamentarios propusieron una iniciativa para modificar el artículo 27 de la constitución -particularmente en sus fracciones XIV y XV-, que planteaba la de dar garantía al trabajo y la vida en el campo, y de conceder a los agricultores el mismo tratamiento jurídico para todos los habitantes de la República. Para ellos, la fracción XIV consagraba el sistema de excepción que se había exigido injustamente en contra del agricultor y el único remedio eficaz para acabar con él era restableciendo la posibilidad del amparo".<sup>5</sup> Dicha propuesta fue rechazada en ese momento, pero retomada

---

5.- Rosario Robles. "La Reforma Alemanista". *Uno más Uno* 11 de Noviembre de 1991, p. VIII.



poco después como iniciativa del ejecutivo y aprobada por el Congreso.

Como en aquel entonces el ejecutivo CSG integró en su proyecto gran parte de los planteamientos panistas. Después del Primer Informe de Gobierno éstos declaraban que se sentían satisfechos porque buena parte de sus propuestas habían sido escuchadas y recogidas por el presidente.

De esta manera vemos como de nueva cuenta la propuesta del blanquiazul es recogida en el proyecto salinista de modernización del campo. "Cinco puntos son, fundamentalmente, los que orientan la propuesta panista para el agro: liberación de todas las fuerzas productivas del campo, apertura en igualdad de condiciones a la participación e inversión de todos los sectores, sin paternalismos que favorezcan a ningún sector social, posibilidades para que la iniciativa privada invierta en grandes obras hidráulicas, mayor participación del gobierno en el desarrollo de cuadros científicos y técnicos y fuerte inversión del Estado -que deberá tener solo un papel de regulador- en obras de infraestructura". "...que sean los propios campesinos autónomamente, los que decidan que tipo de propiedad quieren para sus tierras..."Respecto al Estado se propone sea la de regular la actividad agropecuaria limitándose a "ser un mediador que permita conciliar intereses ahí donde se den

contradicciones, intervenir para acabar con el intermediarismo o bien, actuar en los conflictos agrarios... Respecto al reparto agrario se concebía que esta casi concluido, deberá terminarse en la practica...se plantea la desaparición de la Secretaria de la Reforma Agraria y su sustitución por los Tribunales Agrarios..."<sup>6</sup>

De lo anterior podemos ver con claridad que el espíritu de estas propuestas es retomado en la Iniciativa de Reforma de manera casi integra hasta con nombre y apellido. Se suprime el carácter paternalista del Estado y se constriñe su función a la de mero regulador, se declara el ahora sí definitivo culminación del reparto agrario, se otorga seguridad jurídica a los tres tipos de propiedad, se promueve y abren las puertas a la inversión de capital nacional y extranjero, se impulsan diversas formas de asociación y se crea la posibilidad de cambio de régimen de propiedad de ejido a pequeña propiedad, así como a la concentración legal de grandes superficies de tierra.

## 1.2 EL EJIDO COMO CAUSANTE DE LA CRISIS

En la exposición de motivos se parte de la idea de que el minifundio es causante de la crisis agrícola y de inversión

---

6.- Camacho Guzmán, Oscar. "Plantea el PAN eliminar el paternalismo en el campo". *La Jornada* 5 de Noviembre de 1989, pp. 1 y 8.

que vive el campo desde la segunda mitad de la década de los sesenta, para el economista José Luis Calva "Esta grave crisis agrícola, la más severa en la historia del país, ha servido de pretexto para poner nuevamente al ejido en el banquillo de los acusados, señalándolo como el culpable de la crisis y exigiendo su privatización como precondition para la recuperación del dinamismo agropecuario."

Como ya se sabe durante el período conocido como "Milagro Agrícola Mexicano", el ejido desempeñó un papel importante para el crecimiento económico de nuestro país, que hizo posible el proceso de industrialización, el Producto Interno Bruto (PIB) agrícola creció a una tasa de 6.1% anual. "el sector agropecuario generó más de la mitad de las divisas que ingresaron al país por concepto de exportación de mercancías (contribuyendo determinadamente a financiar las importaciones de bienes de capital para la industria); y los ejidos contribuyeron -con sus cosechas de algodón, café, caña de azúcar, henequén, etc.- a generar un aporte significativo de este torrente de divisas." <sup>7</sup>

Por lo que no es que el minifundio o el ejido sean improductivos e ineficientes, las verdaderas causas de la crisis son otras, la constante descapitalización del campo, el constante

---

7.- Calva, José Luis. "La crisis Agrícola de México: ¿es culpable el ejido?". *Uno más Uno*, 11 de Noviembre de 1991, p. 11

8.- Calva, José Luis. *La Disputa por la tierra*. México, Fontamara, 1993, p. 17.

deterioro de los precios agropecuarios, el control político y económico, la rapiña y la corrupción de las diversas instituciones de gobierno, así como la decreciente inversión pública que fomentara la producción agropecuaria "Esta pasó de 67,470 millones de pesos de 1981, a solo 17,518 millones en 1989 a precios de 1980, lo que representa únicamente el 26 por ciento en relación al inicio de la década. Para dar otra dimensión de la drástica caída de la inversión pública en el sector, en 1981 ésta representó el 17.28 por ciento del PIB agropecuario. Para 1989, su participación bajó a tan sólo el 4.53 por ciento".<sup>9</sup>

### 1.3 LA PROPUESTA DE PRIVATIZACION

La propuesta de privatización parte de un cambio de concepción sobre el derecho ejidal el cual era concebido como un patrimonio familiar, aun cuando el debate plantea que este no era de propiedad familiar en términos estrictamente jurídicos, si se concebía, en la realidad, ahí en los ejidos como tal. Cuando un ejidatario fallecía o bien emigraba a través de la famosas Investigaciones de Usufructo Parcelario se proponía como Asamblea Ejidal dar de baja al titular y en su lugar como nuevo

---

9.- Quintana, Roberto S. Diego. "Las razones, los sentidos, la fe y la reforma al artículo 27 constitucional". Cuadernos Agrarios Nueva Epoca, No. 5 y 6, México 1992, p. 55.

adjudicatario por lo regular a algún familiar, ya fuera la cónyuge o un hijo que trabajara la tierra.

"En la llamada Ley de Ejidos puesta en vigor en 1920, se establece por primera vez que dentro de la tierra restituida o dotada a un núcleo agrario, se deberá hacer un reparto equitativo entre los jefes de familia, sin hacer mención específica a la mujer o al hombre. En toda esta época, esta ausente en el marco legislativo el concepto de que la parcela ejidal se adjudique en lo individual a hombres y mujeres: prevalece el concepto de jefe de familia ".<sup>10</sup>

En la derogada Ley Federal de Reforma Agraria se establecía en su artículo 83 que "...en todos los casos en que se adjudiquen derechos agrarios por sucesión, el heredero estará obligado a sostener, con los productos de la unidad de dotación, a los hijos menores que dependían económicamente del ejidatario fallecido, hasta que cumplan 16 años, salvo que estén totalmente incapacitados, física o mentalmente, para trabajar, y a la mujer legítima hasta su muerte o cambio de estado civil".<sup>11</sup>

---

10.- Carlota Botey Estape. "La parcela ejidal es un patrimonio familiar": *Uno más Uno*, 18 de Noviembre de 1991.

11.- Ver artículo 83, Título Segundo, Capítulo II, de *Ley Federal de la Reforma Agraria*. Porrúa, México 1986.

Otorgar la parcela en forma individual, representa desprenderse de la idea de que ésta es un patrimonio familiar. Y que por lo tanto, se adquiere el derecho de decidir "libremente" sobre ella, ya sea para rentarla, o en el peor de los casos venderla o bien cambiar de régimen de propiedad, desagregándola de la superficie ejidal. Pasando de propiedad social a propiedad individual.

Este posible proceso de privatización tal vez desencadene una concentración de tierras de buena calidad, o de aquellas que sean atractivas para la inversión. A través de la asociaciones en participación o sociedades mercantiles acaparando grandes extensiones de tierra y creando latifundios de nuevo tipo.

Las diversas formas legales de concentración de tierras serán analizadas más adelante.

#### **1.4 YA NO HAY MAS TIERRA QUE REPARTIR**

Izar la bandera blanca del fin del reparto agrario, se ha planteado como una medida fundamental para otorgar certidumbre jurídica a los inversionistas y a los pequeños propietarios, que de por terminado el constante "peligro" de ser sujetos a afectaciones. Este planteamiento fue objeto de diversas

declaraciones de anteriores presidentes que pretendieron sin éxito decretar el fin del reparto agrario. El 10 de abril de 1979 el entonces presidente José López Portillo, conmemoró la muerte de Zapata, declarando ante el pueblo de Morelos el fin del reparto de tierras, lo cual le fue imposible llevar a cabal cumplimiento, por la presión ejercida por los grupos de solicitantes y las diversas movilizaciones que emprendieron las organizaciones campesinas.

Hoy esta medida se plantea en un contexto en el cual el movimiento campesino independiente se encuentra en un período de reflujó, debido entre otras cosas a las divisiones de las organizaciones y la fragmentación del mismo movimiento, la constante represión de la que han sido objeto, el otorgamiento de prebendas en forma selectiva y la cooptación de líderes que responde a la dinámica de negociación que ha instrumentado el mismo Estado, que ha conllevado en algunos casos a la fractura interna, o bien al desgaste. No han fructificado los intentos de recomponer en una sola fuerza campesina a nivel nacional, que represente los diferentes intereses de los sujetos del campo.

A pesar del reparto agrario que se ha venido dando después de la revolución aún no se ha resuelto del todo el problema de demanda de tierra, todavía existen grandes fincas en algunas

regiones de nuestro país, "En Chiapas la revolución del 10-17 sigue esperando su turno. Mientras tanto, y en un escenario mas parecido al de Centroamérica que al resto del país, los finqueros de ese estado son responsables de una violencia permanente contra los indígenas pobres. Evidentemente, no habrá paz social allí al menos que se instaure una real reforma agraria que desmantele el poder de ganaderos y finqueros".<sup>12</sup>

Mientras aún queden latifundios simulados y haya quienes estén dispuestos a luchar por defender la conquista revolucionaria del reparto de tierra, el decreto presidencial de su fin, esta en duda.

## **1.5 LAS RECOMENDACIONES DEL BANCO MUNDIAL Y EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO, EN LA DEFINICION DEL NUEVO MARCO LEGAL AGRARIO.**

### **1.5.1 LAS "SUGERENCIAS" DEL BANCO MUNDIAL.**

Las sugerencias que han hecho las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial (BM) a los gobiernos de América Latina han definido en mucho sus políticas, en el caso de nuestro país y en específico a lo que se refiere a las últimas

---

12.- Luis Hernández. "Al campo, otra vez la bandera blanca". *Uno más Uno*, 11 de Noviembre de 1991.



modificaciones jurídicas en materia agraria, podemos decir que éstas son retomadas casi al pie de la letra.

El Banco Mundial recomendó al Gobierno mexicano adoptar una nueva política tendiente a un modelo "neoliberal", donde compitan libremente las fuerzas del mercado, "No se trata de una cuestión de elegir entre la intervención estatal y el laissez-faire... (sin embargo) el mejor método que a la fecha se ha descubierto para producir y distribuir con eficiencia los bienes y los servicios, es un mercado que funcione en régimen de libre competencia"... "en muchos países sería útil privatizar muchas de las empresas de propiedad estatal".<sup>13</sup> Para abril de 1991 se habían vendido 138 empresas "A poco más de 10 billones de pesos ascienden los recursos obtenidos por el gobierno federal con la venta de 138 empresas en el transcurso del actual sexenio..."<sup>14</sup>

Sobre la propiedad privada recomienda "La reforma debe afectar a las instituciones. La existencia de un régimen jurídico y un poder judicial que funcionen bien y de derechos de propiedad garantizados es un complemento indispensable de la reforma económica".<sup>15</sup> El proyecto salinista de modernización en el campo

---

13.- Roberto S. Diego Quintanilla "El debate socio-económico y la nueva Ley Agraria" en José Luis Calva (Coord.) *Alternativas para el campo mexicano*. México, Fontamara 1993. Tomo I p.45.

14.- Juan Antonio Zúñiga. "Fueron vendidas en 10 billones 138 empresas". *La Jornada*, 23 de Abril de 1991, primera plana.

15.- Roberto S. Diego Quintanilla "El Debate socio-económico y la nueva Ley Agraria" en José Luis Calva (coord.) *Alternativas para el campo mexicano*. México, Fontamara, 1993. Tomo I p.45.

contempló: "1) La participación campesina como elemento sustancial de la modernización rural, 2) La garantía a la tres propiedades de la tierra, 3) El fin del Estado paternalista y la corresponsabilidad y la concertación como formas de relación entre los campesinos y el Estado y 4) La renovación de las organizaciones campesinas".<sup>16</sup>

La estrategia de modernización profundizó el proceso de liberalización de la agricultura mexicana, iniciada por la administración de MMH, los ejes de la nueva política agraria se definieron tendientes a asegurar la firma de un nuevo crédito con el Banco Mundial, para lo cual las recomendaciones centraron su atención en la disminución de la participación estatal en el sector, la liberalización de los precios, la eliminación de los subsidios, la puesta en marcha de la apertura comercial y la anulación de gravámenes a las importaciones. En lo que se refiere a "la inversión pública en el fomento rural pasó de 80,877 millones de pesos en 1980 a sólo 17,518 en 1989".<sup>17</sup>

#### 1.5.2 CUALQUIER SEMEJANZA ES MERA REALIDAD

El Banco Mundial después de realizar un minucioso análisis del agro en nuestro país concluyó que el campo mexicano

---

16.- Robles, Rosario. "El agro y la modernización salinista". *El Cotidiano* No.31 pp. 45 y 46.

17.- Guillermo Correa, "Acción que propiciará el resurgimiento del latifundio: líderes campesinos". *Proceso* 11 de Noviembre de 1991, p. 13.

requiere de profundos cambios y aconsejo al gobierno salinista a principios de 1990, una serie de modificaciones substanciales en materia agraria en lo que se refiere a su carácter jurídico, consistentes en "1) Legalizar el arriendo de las parcelas ejidales. Los ejidatarios deberían ser libres de alquilar o arrendar sus parcelas a otros ejidatarios o agricultores privados. 2) Legalizar la venta de las parcelas ejidales al interior de los ejidos. Los ejidatarios deberían estar autorizados a vender sus parcelas dentro del ejido, en tanto que las ventas no impliquen forasteros la integridad del ejido estará preservada. 3) Legalizar los contratos de asociación y de arriendo de las tierras de uso común de los ejidos. Las restricciones en el uso y administración de las tierras comunales de los ejidos deberán enmendarse para permitir el arrendamiento, la inversión privada y las asociaciones. 4) Consolidar los latifundios ganaderos autorizando el cultivo de sus tierras. Para los agricultores privados, el tamaño de su propiedad debe variar solamente de acuerdo con la calidad de sus tierras, las restricciones al tamaño de los ranchos ganaderos deben ser claras, así como la proporción de esos ranchos que pueda usarse para cultivar ".<sup>18</sup>

Para mediados de 1991 en La Carta de Intención que se envía al Banco Mundial para el otorgamiento de 400 millones de dólares

---

18.- Calva, José Luis. *La disputa por la tierra*. México, Fontamara, 1993 pp. 73 y 74.

se informa que el proyecto hacia el campo contempla el cambio estructural necesario para que fluya la inversión hacia este sector. El 7 de noviembre de ese mismo año se presenta la "Iniciativa de Ley" para modificar el artículo 27 que contempla curiosamente estos planteamientos en forma íntegra, como lo veremos más adelante y que quedarán asentados en la nueva Legislación. Por lo que, la denominada consulta popular en relación a las modificaciones queda entredicho y se presenta entonces como un instrumento del gobierno salinista para legitimar y encubrir su fiel obediencia y subordinación para con esta institución financiera internacional.

### 1.5.3 EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO Y LAS REFORMAS

El Tratado de Libre Comercio es el resultado de una serie de reformas económicas aplicadas en México durante la última década, que tienen su origen en el período de Miguel de la Madrid en el marco de una política "neoliberal" y que son continuadas con mayor profundidad en el mandato de Carlos Salinas de Gortari. En lo que se refiere al agro, las reformas salinistas se han enfocado a presentar a nuestro país con las condiciones necesarias para atraer la inversión de capital extranjero y prepararlo para su integración económica con el resto de mundo.

"Entre las reformas neoliberales están la privatización de compañías estatales, la disminución de los impuestos para la mayoría de los insumos importados, una reducción o la eliminación de las restricciones a la propiedad extranjera de las empresas, la disminución de los subsidios agrícolas y la revisión de los programas de crédito agrícola. Sin embargo, para la agricultura, las reformas más drásticas fueron en cuanto a la tenencia de la tierra ejidal".<sup>19</sup>

El gran atractivo que se incorpora en el nuevo marco legal para los inversionistas es la seguridad de la propiedad sobre la tierra, pues la amenaza constante de una posible afectación para el reparto ha representado una inhibición para la inyección de capital, para introducción de tecnología así como la realización de obras que mejoren la calidad de la tierra. La eliminación del impedimento jurídico para asociarse con los núcleos agrarios y la posibilidad de rentar las tierras, son planteamientos que se retoman en las revisiones al artículo 27 constitucional y la nueva Ley Agraria que presentan como objetivo satisfacer las tres metas principales: 1) legalizar las ventas y rentas de la tierra, 2) el fin del reparto agrario, 3) fomentar la asociación entre los ejidos y el sector privado.

---

19.- Gerardo Otero y Steffanie Scott. "Reestructuración de la agricultura mexicana: Implicaciones sociales y ambientales". *Cuadernos Agrarios* No.7, Enero-Junio 1993, p. 29.

"En febrero de 1991, el presidente de la Confederación de Productores de Hortalizas, José Cárdenas Izábal, después de participar en el encuentro privado de agricultores de México y Estados Unidos, en la Ciudad de México declaró: Los agricultores estadounidenses están sumamente interesados en adquirir tierra en México para producir aquí hortalizas y frutas con tecnología de punta y mano de obra barata que hasta ahora ha hecho competitivos a los productores de nuestra nación. Este interés, que al parecer será expuesto en las negociaciones del acuerdo de libre comercio de Norteamérica, tendría que ser analizado a partir de las regulaciones de la Reforma agraria".<sup>20</sup>

Aun en el borrador del TLC en su artículo 501 propuesto por México, dice: "Las partes acuerdan que su objetivo principal es lograr la mayor eliminación posible de barreras al comercio y subsidios, y la modificación de disposiciones relevantes en las regulaciones que distorsionan el comercio, con el propósito de promover la competitividad, elevando la eficiencia a través de aumentos en la escala de la producción. Postular que el propósito de México es elevar la eficiencia no mediante la tecnificación de nuestras granjas campesinas, sino a través de la concentración de la tierras".<sup>21</sup>

---

20.- Calva, José Luis. *La Disputa por la tierra*. México, Fontamara 1993, p. 77.

21.- *Ibid.*, p. 79.

En Abril de 1992, el primer vicepresidente del banco de inversión Merrill Lynch, que otorgó a México 450 millones de dólares para la comercialización de trigo se refería a la política económica de México "en particular las reformas en el sector agropecuario implementadas en esta administración, han merecido el reconocimiento y el apoyo del sistema financiero internacional".<sup>22</sup>

Es claro que las "recomendaciones" de las instituciones crediticias como el Banco Mundial y la dinámica de presión que prevaleció en la mesa de negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio definieron substancialmente el origen y el contenido de las reformas legislativas del campo en nuestro país.

#### 1.6 PROGRAMA DE APOYO AL CAMPO

Pocos días después de dar a conocer el proyecto de reforma al marco legal agrario, Salinas de Gortari presentó el programa de apoyo al campo, como complemento a la Iniciativa de Ley, llamado "Diez puntos para la libertad y justicia en el campo mexicano".

---

22.- "Se firmó un convenio para la comercialización de trigo". *La Jornada*, 10 de Abril de 1992, p. 41.

De nueva cuenta se recurre al discurso enmarcado en la ideología del liberalismo social, como continuidad del proyecto de reforma. Se concibe como democracia a la libertad que se le confiere al campesino de decidir sobre su parcela "Otro de sus fines es también restituir al campesino la libertad de decidir, en condiciones adecuadas, el destino de su parcela. Es por ello una propuesta en favor de la democracia".<sup>23</sup>

Asimismo, se pretende con este programa justificar la necesidad de reformar al artículo 27. Se reconoce después de décadas de paternalismo la mayoría de edad del campesino otorgándoles autonomía y la facultad de que adquiriera dominio pleno sobre su parcela, es decir, la posibilidad de cambiar de régimen de propiedad, dejar de ser ejidatario y convertirse en pequeño propietario. Se reconoce a nuevos sujetos agrarios, entre ellos a los avecindados y posesionarios.<sup>24</sup>

---

23.-"Diez puntos para la libertad y justicia en el campo mexicano" *Documento mimeografiado*, p.7

24.- "Los avecindados del ejido, para los efectos de esta Ley, son aquellos mexicanos mayores de edad que han residido por un año o más en las tierras del núcleo de población ejidal y que han sido reconocidos como tales por la Asamblea Ejidal o el Tribunal Agrario competente. Los avecindados gozan de los derechos que esta Ley les confiere". Artículo 13 de la *Ley Agraria*. "Quien hubiere poseído tierras ejidales, en concepto de titular de derechos de ejidatario, que no sean las destinadas al asentamiento humano ni se trate de bosques o selvas, de manera pacífica, continua y pública durante un periodo de cinco años si la posesión es de buena fe o de diez si fuera de mala fe, adquirirá sobre dichas tierras los mismos derechos que cualquier ejidatario sobre su parcela". Ver Artículo 48 de la *Ley Agraria*.



Se divide al ejido en 3 zonas, la parcelada, uso común y asentamientos humanos, estas dos últimas con carácter de inalienables.

Contempla como otro objetivo, la lucha por revertir el minifundio a través de fomentar e impulsar la asociación y participación de sociedades mercantiles en la producción agropecuaria, estableciendo algunos candados que impidan la concentración de grandes extensiones de tierra. Se parte del supuesto de que al crear certidumbre en la tenencia de la tierra, a través de la titulación de las parcelas, se atraerá la inversión al campo.

Se plantea la creación de nuevas instancias de atención a los sujetos del campo como el Tribunal Agrario que preste un servicio de justicia pronta y expedita. Se mantiene a la Secretaría de la Reforma Agraria para que resuelva el rezago agrario.

Los aspectos mencionados anteriormente son contemplados en la iniciativa de reforma, los cuales se refieren a cuestiones jurídicas y conforman los primeros 6 puntos. Los otros 4 puntos se refieren a cuestiones de apoyo en recursos para el campo.

Se plantea como objetivos generar empleo, proporcionar capacitación, para lo cual se incrementaría el presupuesto para el campo, fortalecer la infraestructura, la tecnología y el crédito. Asimismo, se pretendía subsidiar el seguro al ejidatario, con el 30% de la prima del seguro y ampliar la cobertura de atención.

Se crea el Fondo Nacional para Empresas de Solidaridad para fomentar proyectos productivos, que brinde atención a los rubros de salud, educación, vivienda y alimentación. Se plantea la rehabilitación de canales de riego, bordos y tierras.

Por último se planteo resolver la cartera vencida, separándola de BANRURAL y promoviendo una nueva forma de pago a través del Programa Nacional de Solidaridad, que determinaría la forma de pago mediante trabajo o colaboración, transfiriendo su cartera a un fideicomiso fuera de esta institución bancaria. Para lo cual se incrementó el presupuesto de BANRURAL para elevar su capacidad de crédito.

En el caso de las carteras vencidas las propuestas de amortiguar la dura carga del pago, no contempló la banca privada, por lo que la problemática se acentuó, lo que generó en 1993 el nacimiento de una organización, que inició a nivel regional, pero que en poco tiempo alcanzó una dimensión a nivel nacional,

denominado **El Barzón** agrupando en sus filas desde pequeños propietarios que en otrora gozaron de bonanzas, hasta productores pequeños y ejidatarios, ahora unidos codo a codo en torno a sus deudas.<sup>25</sup>

Mientras que por otro lado, en su Quinto Informe de Gobierno el Presidente Salinas de Gortari anunciaba las carteras vencidas como un problema casi resuelto "traspasando la de casi 400 000 productores a un fideicomiso creado con ese propósito, y la de 500 000 más a Solidaridad, ello restauró la viabilidad del financiamiento de los ejidatarios. Las que restan se están negociando entre las organizaciones rurales y el BANRURAL. Persiste un problema de carteras vencidas ...es el de la banca privada con los agricultores privados y algunos sociales: son alrededor de 5 000 entre más de 650 000 acreditados, con todo, estamos canalizando para su atención 1 000 millones de nuevos pesos adicionales para la reestructuración de sus carteras... En el campo hoy no falta crédito, falta capital".<sup>26</sup> Estos esfuerzos gubernamentales no han sido suficientes para dar solución de fondo a la problemática de la deuda y de crédito.

---

25.- Sobre el movimiento "El Barzón" véase "El Barzón y COMARGO: dos estrategias frente a la modernización neoliberal del campo". *Cuadernos Agrarios* No. 10.

26.- Carlos Salinas de Gortari. "Quinto Informe de Gobierno. *Comercio Exterior*, Noviembre 1993, p. 1083.

En referencia al rezago agrario en el que se asumia un compromiso por desahogar los miles de expedientes en un plazo corto, aún no ha sido resuelto del todo, pese a las declaraciones de su cumplimiento en varios estados y de los pactos firmados con algunas organizaciones. Según el cuarto Informe Presidencial, es decir, a un año de las reformas, "A la fecha se ha desahogado casi la mitad de los expedientes del llamado rezago agrario, que en tres entidades federativas ha quedado concluido y antes de que termine el año quedará totalmente abatido en once estados. De noviembre de 1991 a octubre de 1992 se ejecutaron 329 resoluciones presidenciales que amparan 600 mil hectáreas para 30 mil campesinos llamados nacionaleros".<sup>27</sup>

Según declaraciones del entonces titular de la Secretaría de la Reforma Agraria, Víctor Cervera Pacheco en febrero de 1992, había "un rezago de más de diez mil expedientes agrarios que han sido entregados a este organismo por varias entidades del país".<sup>28</sup> Por lo que, en ese año se abatió únicamente el 3.29% aproximadamente, a ese ritmo se necesitaría un poco más de 30 años para dar por concluido el rezago agrario.

---

27.- Carlos Salinas de Gortari, "Cuarto Informe de Gobierno". *La Jornada*, 2 de Noviembre de 1992, p. VII.

28.- Mendoza Pérez, Gloria. "Rezagados, mas de diez mil expedientes agrarios: Cervera". *La Jornada*, 21 de Febrero 1992.

El programa de los 10 puntos de apoyo al campo pretendió reforzar el proyecto de reformas, prometiendo un nuevo impulso al desarrollo del agro a través de la inyección de recursos y presentando opciones al gran problema de la cartera vencida. Por lo que, el programa partía del supuesto de que la iniciativa de las reformas sería aprobada por el Congreso y aun mas se adelantaba a algunas cuestiones que se contemplarían mas adelante en la nueva legislación. La parte de los recursos y de la cartera vencida representaron una atracción para diversas organizaciones, puesto que contemplaba algunas de sus demandas en este sentido, por lo que, manifestaron su aceptación por este programa que ya en sí concebía en forma implícita la aprobación de las nuevas modificaciones, cuando el debate aún no había terminado.

## 1.7 LAS REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

Como parte del programa salinista de modernización en el campo se readecua el marco legal agrario, se crea una base jurídica que permite instrumentar la nueva política tendiente al retiro del paternalismo estatal, brindar seguridad sobre la propiedad de la tierra y promover la inversión hacia este sector. Es por ello, que el artículo 27 constitucional ve modificada sustancialmente su estructura y principios que le dieron origen.

El espíritu rector del 27 reguló las relaciones entre los actores rurales y el Estado, que a través principalmente del derecho al reparto, fué posible dar respuesta a gran parte de la enorme demanda de un pedazo de tierra, planteamiento que orilló a cientos de miles de campesinos a la lucha armada a principios de este siglo en nuestro país. Las actuales modificaciones se cristalizan en el rompimiento tajante de dicho espíritu. Para el economista José Luis Calva las reformas representan "la cancelación del contrato social agrario de la Revolución Mexicana que afirmó una convivencia pacífica entre los mexicanos".<sup>29</sup>

Un día después de dar a conocer la "Iniciativa de Ley", aún cuando todavía no eran asimiladas del todo, en Ucareo, Michoacán

---

29.- Calva, José Luis. *La Disputa por la Tierra*. Fontamara, México, 1993 p.9

se organizó el primer acto en "apoyo" a tales reformas, el ex-líder de la Confederación Nacional Campesina (CNC) Maximiliano Silerio Esparza como todo un buen dirigente oficialista, fiel al mandato presidencial, manifestó en su discurso con una pretensión convincente, ante la presencia de 3,000 campesinos, de las bondades de las modificaciones: "Las comunidades y los ejidos son figuras que no se inventaron, son formas de trabajar que se han dado los mismos campesinos. La iniciativa garantiza la permanencia del ejido, pero da la libertad de poder contratar y asociarse. Es decir, funde el concepto de comunidad con el de libertad".<sup>30</sup>

Después de una sesión histórica de la 55 Legislatura de la Cámara de Diputados, La Iniciativa fué aprobada en lo general, con 387 votos a favor, 50 votos en contra y dos abstenciones, los primeros corresponden lógicamente a los diputados del PRI y PAN, los segundos a los diputados del PRD, 4 de PFCRN y dos del PARM y de los últimos, uno correspondía a la entonces Diputada parmista Cecilia Soto.<sup>31</sup>

Finalmente las reformas fueron formalmente aprobadas a principios de 1992, después de haber pasado por la Cámara de

---

30.-Rodrigo Vera "Cervera Pacheco invoca a Lázaro Cárdenas para impugnar el reparto". *Proceso*. 11 de Noviembre de 1991. p. 15

31.- Ricardo Alemán y Evangelina Hernández. "Ayer a las 9:35 horas se aprobó en lo general la Iniciativa de reformas". *La Jornada*. 6 de Diciembre de 1991.

Diputados, luego por el Senado de la República y por último por los Congresos de los Estados, el día 6 de enero a 77 años de la promulgación de la "Ley Agraria" en 1915, se publica el decreto que reforma al artículo 27 y con esto nace una nueva era para la vida en el campo.

Las modificaciones al 27 persiguen como objetivo transformar la estructura agraria, contemplando los siguientes aspectos:

- 1) Fin del reparto agrario
- 2) La apertura del campo a asociaciones y sociedades mercantiles
- 3) La creación de nuevos órganos de impartición de justicia
- 4) La enajenación y renta de los derechos agrarios y
- 5) La posibilidad de cambiar de régimen de propiedad



### 1.7.1 FIN DEL REPARTO AGRARIO.

"La Reforma Agraria benefició a 2.7 millones de campesinos con tierra cuando expropió apenas a 32 mil terratenientes. Esta Reforma Agraria fué ... fuente de legitimidad del Estado, garantía de paz social y modo de incorporar a los campesinos a la vida moderna del país. Romper la evolución necesariamente gradual de ese sistema entraña serios riesgos, riesgos para los campesinos porque destruye las bases económicas y sociales de la vida que conocen y frente a la cual están adaptados ..."<sup>32</sup>

Este rompimiento conlleva necesariamente al Estado a replantearse una nueva relación con los sujetos agrarios, una reestructuración de su sistema corporativista en el agro y a una redefinición de sus planteamientos de sus centrales campesinas para con sus agremiados, capaz de seguir aglutinando en torno suyo a una representación importante de este sector si es que pretende mantener vivos sus tentáculos de poder en el campo.

El fin de la obligación estatal de dar respuesta a la solicitudes de tierra representa acabar con uno de los principales pilares de la reforma, "la razón: sólo con ello se da plena seguridad a la inversión privada que es...la fuerza

---

32.- Ursula Oswald Spring, "EL campesinado ante el Tratado de Libre Comercio". *Cuadernos Agrarios*, Nueva Epoca, No.4 p. 53.

económica fundamental en la reanimación de la producción agrícola, aunque para ello sea necesario permitir que mantenga y reafirme sus líneas de desarrollo extensivo, depredadoras, especulativas dentro de este esquema, incluso los excedentes de la propiedad privada quedan liberadas de su carga de ilegalidad -dejan de ser objeto de afectación- en su propio beneficio..."<sup>33</sup>

En el terreno legislativo la culminación de entrega de tierras se concreta en la reforma del párrafo tercero del artículo 27 de la constitución, en la derogación de las fracciones X a XIV del mismo artículo, en la desaparición del primer párrafo de la fracción XV, con ello desaparece de la Carta Magna todo aquello relativo a afectaciones y expropiaciones agrarias y los derechos de los pueblos a ser dotados de tierra. No existe más, el pilar básico sobre el cual descansó el derecho agrario mexicano posrevolucionario. Así, la Reforma Agraria, entendida como reparto y fraccionamiento de tierras llega a su fin. Se derrumba una columna fundamental de movilización campesina y de legitimación gubernamental en aras de la seguridad en la tenencia de la tierra repartibles en el país. El Estado Mexicano renuncia así a su facultad expropiatoria en materia agraria y al hacerlo renuncia también, a una de sus tradicionales y más importantes fuentes de legitimidad política: el reparto de

---

33.- Julio Moguel. "Reformas legislativas y luchas agrarias en el marco de la transición salinista". *El Cotidiano* No. 50 p. 48.

agrario.

El anterior artículo 27 planteaba en su fracción "VII. 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 haya restituido o restituyeren. "En la fracción"X. Los núcleos de población que carezcan de ejidos...serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concederles la extensión que necesiten". Y en la fracción "XIX...El Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria con el objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad."<sup>34</sup>

En el artículo tercero transitorio se mantiene vigente la actividad y funciones de los órganos de la administración agraria anterior -Secretaría de Reforma Agraria, Cuerpo Consultivo Agrario, Comisiones Agrarias Mixtas y las demás autoridades competentes -, los que "continuarán desahogando los asuntos que se encuentren actualmente en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población, y restitución, reconocimiento y titulación de

---

34.- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Edit. Porrúa.

bienes comunales, de conformidad con las disposiciones legales que reglamenten dichas cuestiones y que estén vigentes al momento de entrar en vigor el presente Decreto".

Los expedientes no terminados relativos a estos asuntos, deberán ponerse en "estado de resolución" y turnarse a los Tribunales Agrarios para que conforme a su Ley Orgánica, resuelvan en definitiva, aunque sin garantía alguna de que se dictaminen de manera favorable para los solicitantes. Esto significa que estas instituciones seguirán funcionando hasta que se den por concluidos los expedientes por ellas substanciados y los transfieran para sentencia a los Tribunales Agrarios correspondientes. Lo anterior lleva implícita la desaparición de la figura del ejecutivo como máxima autoridad agraria y en su lugar fungirán los nuevos Tribunales Superiores Agrarios. Ante estos hechos surgen las interrogantes ¿será posible que estos cambios jurídicos emanados por decreto presidencial, logren detener los procesos organizativos de muchos años en demanda de tierra?, ¿Representa el fin de la esperanza de miles de campesinos en su lucha por poseer un pedazo de tierra para sembrar?.

El investigador Armando Bartra se pronunció al respecto "la cancelación de un derecho histórico cuyo cumplimiento se sigue

demandando (...): En verdad la distribución de tierras debió haber terminado hace mucho, pero no por agotamiento de la oferta sino por la satisfacción de la demanda(...) ¿Pero que puede hacer el Estado si no hay tierras suficientes para satisfacer la demanda?. Cualquier cosa menos cerrar el changarro por agotamiento de las existencias. Por ejemplo, negociar una forma alternativa de cumplir la obligación institucional, y modificar el artículo 27, no suprimiendo los párrafos y apartados que consagran un derecho, sino adicionando otras modalidades de garantizar su satisfacción. Cambiando formas, recursos y procedimientos, pero sin conculcar el compromiso de equidad que constituye su espíritu y su contenido.<sup>36</sup>

Por su parte José Luis Calva manifestó que: "al dar por terminado el reparto agrario antes de cumplir integralmente el mandato distributivo de la Revolución Mexicana, la reforma decreta amnistía para los latifundios subsistentes y cancela unilateralmente el derecho de los campesinos a la tierra, rompiendo el acuerdo social del constituyente de 1917, y al derogar los derechos económicos específicos que la Revolución Mexicana estatuyó en la legislación agraria en favor de los ejidatarios y comuneros...la reforma remata la supresión del derecho social agrario característico de la Revolución mexicana

---

36.- Armando Bartra. "Dos reparos al nuevo 27" (lo que el viento se llevó). En el suplemento "El ejido a debate", *Uno más Uno*. 9 de Diciembre de 1991.

en favor del derecho individualista que, bajo la ficción de igualdad ante la ley, otorga de facto la prominencia al más fuerte.<sup>37</sup>

#### 1.7.2. LA APERTURA DEL CAMPO A ASOCIACIONES Y SOCIEDADES MERCANTILES.

Se concibe en el proyecto de modernización para el agro a las asociaciones y sociedades mercantiles como la panacea para la inversión en el campo y como un mecanismo para la superación de la crisis en este sector, para ello fue necesario otorgar garantías jurídicas que presenten un panorama alentador y sin riesgos para su capital.

Como veíamos anteriormente, se parte de la visión de que el minifundio es en estos momentos ineficiente y constituye un lastre económico para el país. En este sentido se plantea abiertamente, por parte del gobierno, la necesidad de reconcentrar tierras en los ejidos y en el minifundio privado, a fin de lograr las "necesarias" economías de escala <sup>38</sup> y poder competir en el mercado internacional.

Es por ello que se busca legitimar la propiedad privada en

---

37.- Calva, José Luis. "La disputa por la tierra". Edit. México, Fontamara. 1993. p. 28.

38.- Entendemos por "Economía de Escala" a aquellos grandes productores o empresas agrícolas y agropecuarias que abarcarán extensas superficies de tierra para su producción.

grandes extensiones, que encuentra su expresión en la legalización de la inversión de las sociedades mercantiles en fincas rústicas. Aun cuando la pequeña propiedad conserva sus límites, la sociedad mercantil puede tener un grupo de socios en donde cada uno de ellos posea el límite permitido, pero en conjunto significa la creación de grandes empresas agropecuarias.

Hoy se acusa al minifundio de ser el causante de la difícil situación por la que atraviesa el campo en nuestro país, cuando esto encuentra su raíz desde el momento mismo del propio reparto agrario, podemos ver con claridad que a lo largo del proceso de Reforma Agraria se crearon más de 26 mil ejidos. "Del régimen de Alvaro Obregón al de Miguel de la Madrid se han repartido 106 millones de hectáreas poco más de la mitad del territorio nacional. Sin embargo, el más alto porcentaje de tierra cultivable correspondió al período de Cárdenas (23%), reduciéndose a un promedio cercano al 17% hasta el régimen de López Mateos, para luego disminuir a menos del 10% en los gobiernos subsecuentes. La tierra arable por beneficiario ha sido del orden de 6 ha, con tendencia a disminuir a 4 ha en los últimos periodos. En conjunto, la situación actual indica que de las tierras de propiedad social, 1.8% es de riego y 12.2% puede cultivarse en temporal. El resto se compone de agostadero (54.2%)

monte (10.9%) y otras (20.9%)".<sup>39</sup> Sin mencionar la carencia de apoyos económicos, de creación de infraestructura, de incentivos a la investigación e innovación tecnológica, por parte del gobierno que fomentará el desarrollo agropecuario lo cual acompañó esta política de reparto y que ahora quieren señalar como culpables de esta situación.

De acuerdo a estudios realizados por la CEPAL sobre el minifundio en México, "de un universo de 2.6 millones de productores agrícolas, 86% son campesinos, concepto utilizado para diferenciarlos del sector de la agricultura comercial. Este sector campesino se integra en 70% por ejidatarios y en 30% por minifundistas particulares. Tal composición coincide con la del censo de 1980, que de un total de 3.3 millones de unidades agrícolas, indica que 1.9 millones tienen menos de 5 ha (58%). De éstas 30% son privadas ...En síntesis el estudio concluye que sólo 15.6% de los ejidatarios y 12.7% de los campesinos privados pueden vivir de su actividad productiva y autosostenerse en ella."<sup>40</sup>

Ante esta situación poco alentadora se pretende estimular la producción y lograr un crecimiento sostenido, objetivo para

---

39.- Ceballos, Alfonso, La reorganización productiva del campo mexicano: el caso del minifundio. *Comercio Exterior*. México, Septiembre 1990. p. 850.

40.- *Ibid.*



el cual fueron concebidos los cambios en materia jurídica que atraigan y faciliten la inversión en las proporciones que el campo ahora demanda. Para lograrlo, se requiere otorgar seguridad, pero también, nuevas formas de asociación entre los actores rurales. No se modifican los límites de la pequeña propiedad, pero se superan las restricciones productivas del minifundio para lograr, mediante la asociación, la producción en grandes dimensiones, eliminando con estas medidas las restricciones para alentar la inversión.

Se plantea como estrategia compactar tierras en menos manos para combatir el minifundio, racionalizar el uso del suelo, alcanzar economías de escala y alentar la inversión productiva de los ejidatarios acomodados, que podrán garantizar así la amortización de su capital, ampliando sus explotaciones y contratar mano de obra barata. En la exposición de motivos de la reforma al artículo 27, la asociación es presentada como un medio para atraer inversión, transferir tecnologías, abrir mercados a la producción campesina y para aprovechar los recursos naturales "subexplotados" del sector social mediante inyección de capital privado.

La estrategia se centra en promover más bien la agricultura de contrato con el capital agroindustrial que la asociación entre las organizaciones de los núcleos agrarios, así como el

arrendamiento de tierras y recursos naturales campesinos por capitales no agrícolas. De esta manera, podrán explotar los recursos naturales y la mano de obra de ejidatarios y comuneros sin tener que modificar el régimen de propiedad, ni de invertir en adquisición de tierra. Las modificaciones abonan el terreno para la asociación entre el capital privado y la propiedad social. Lo anterior se había intentado con la Ley de Fomento Agropecuario de 1981 que creó las unidades de producción entre ejidatarios y pequeños propietarios que como política diseñada desde arriba no tuvo éxito, así también las modificaciones a la Ley Agraria de Miguel de la Madrid en 1983, que autorizaban la asociación para explotar los bosques de los ejidos y comunidades y la fallida Ley Agroindustrial de 1990 tendiente a legalizar y reglamentar las asociaciones en participación agroindustrial (APA) forma contractual que se ha difundido crecientemente desde 1987.

En la vigente Ley Agraria se establecen los límites de la pequeña propiedad en el título quinto de los artículos 115 al 124 y se regula la adquisición de tierra por Sociedades Mercantiles en el título sexto en sus artículos del 125 al 129 la compra de tierras por Sociedades Mercantiles en el título sexto en sus artículos del 125 al 129 la compra de tierras por sociedades por acciones, que podrán detentar hasta 25 veces los límites de la pequeña propiedad, es decir, se puede llegar a concentrar dentro

de las posibilidades jurídicas hasta 2 500 ha de riego, 5 000 ha de temporal, 10 000 ha de agostadero, 3 500 ha algodón, 7 500 ha de plátano, caña, café, hule, cocotero, vid, cacao, frutales, etc. y en lo que respecta los bosques hasta 20 000 ha. En el caso de la pequeña propiedad ganadera en las que se realicen mejoras en sus tierras, y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie no podrá exceder los límites señalados anteriormente.

Los socios no podrán individualmente poseer extensiones superiores a la pequeña propiedad, y su número no podrá ser inferior al número de veces que éstas sociedades rebasen la pequeña propiedad: estas débiles barreras a la reconstitución del latifundio societario fueron agregadas durante la discusión de la Ley por la Cámara de Diputados. En estas sociedades, que se podrán dedicar a la producción agropecuaria a la transformación y comercialización de productos, se admite al capital extranjero bajo las restricciones que establece la ley para regular la inversión extranjera, ley que fue derogada con motivo de las negociaciones del TLC para dar trato nacional a la inversión norteamericana.

En particular los artículos 126 y 127 de la Ley Agraria establecen que el capital accionario de estas sociedades se dividirá en dos tipos de acciones, las de tipo "T", vinculadas a la aportación de tierras, que no podrán ser objeto de

acaparamiento y que darán derecho a los titulares de dichas acciones a recibir tierra en pago en caso de liquidación y las otras que no tienen límites. El estatuto que regirá a las sociedades deberá contener el número de socios, así como sus aportaciones, su objeto social y demás actos necesarios para su cumplimiento, así como su capital social. La inversión de capital extranjero no podrá rebasar el 49 por ciento de las acciones o partes sociales de serie "T".

En el artículo 129 se señala que ningún socio podrá rebasar los límites de la pequeña propiedad aún cuando participe en diferentes sociedades, para lo cual serán computables todas sus acciones, así también se restringe para las Sociedades las que no "podrán detentar más acciones o partes sociales de serie "T" ya sea de una o varias sociedades emisoras, que las que equivalgan a una superficie igual a 25 veces la pequeña propiedad".<sup>41</sup>

De lo contrario se dispondrá como excedencia y si en un plazo de un año no se regulariza la situación, la Secretaría de la Reforma Agraria seleccionará las tierras que deberán ser enajenadas de acuerdo al procedimiento señalado en el artículo 124. Lo cual significa que se tendrá todo un año para disfrazar de otra manera el acaparamiento, tan sencillo como ponerlo a nombre de otro socio, prestanombre o familiar y colocarlo como

---

41.- *Nueva Legislación Agraria*. Procuraduría Agraria. México 1993, p.86.

otra acción en la misma sociedad o bien en otra sociedad mercantil.

Al participar los núcleos agrarios con el capital privado en sociedades mixtas, podrán transmitir el dominio incluso de tierras de uso común a la sociedad mercantil, en abierta contradicción, en particular con las comunidades, con lo que se establece en la fracción III del artículo 99 de la vigente Ley Agraria, que le confiere el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo que se aporten a una sociedad en los términos del artículo 100 de la propia ley agraria y mas adelante en el artículo 106 que reza que las tierras comunales indígenas serán protegidas por la ley, apeándose al espíritu del nuevo artículo cuarto constitucional y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27, que reconoce a los grupos étnicos el derecho de regirse por sus costumbres y a decidir su propio desarrollo. En las sociedades mercantiles, en cambio, las tierras podrán servir de prenda y enajenarse en caso de liquidación de la sociedad, si bien se reconoce a los núcleos agrarios el derecho de preferencia para recuperar sus tierras, si es que tienen recursos para adquirirla y habría que ver en que condiciones se encuentra la tierra.<sup>42</sup>

Si el objetivo es incentivar la inversión también lo es en

---

42.- Ver artículo 127 de la Ley Agraria. Procuraduría Agraria, México 1993.

particular la extranjera para lo cual se legaliza su participación en estas sociedades. Su limitación es señalábamos sólo no rebasar el 49% de las acciones "T".<sup>43</sup> El sector oficial en el Congreso de la Unión se negó a establecer esta restricción a los extranjeros para todo el capital, lo que había sido rechazado incluso por las organizaciones campesinas pro gubernamentales. La razón es clara, jurídicamente tiene la posibilidad de ser propietario de todas las demás acciones de la sociedad.

Las tierras denominadas de uso común de los ejidos también son susceptibles de suscribir contratos de asociación y de aprovechamiento por terceros u otorgarse en garantía para su explotación, pese a su carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables contemplado en el artículo 74 de la Ley Agraria, si así lo dispone el núcleo agrario en apego al artículo 45 y 46. Incluso, este tipo de tierras podrán salir del dominio ejidal para formar parte del patrimonio de sociedades mercantiles en que participen el ejido o los ejidatarios, mediante el cumplimiento de las formalidades previstas de asamblea y votación y previa existencia de un proyecto productivo como se señala en el artículo 75. Este último requisito, por cierto, no está debidamente regulado en la legislación respectiva, sólo se señala que la Procuraduría Agraria emitirá

---

43.- Ver artículo 130. *Ley Agraria*, Procuraduría Agraria, México 1993.

una opinión y que queda a consideración del núcleo retomar dicha opinión o no.

Sobre las comunidades como mencionábamos también pueden asociarse con terceros y encargar la administración o ceder temporalmente el uso y disfrute de sus bienes como se establece en el artículo 100 de la Ley Agraria. Por otro lado, los comuneros en lo individual, al igual que los ejidatarios, cuentan ahora con la autorización legal para ceder los derechos de uso y disfrute de su parcela y el aprovechamiento y beneficio de los bienes de uso común en favor de familiares o vecindados, según el artículo 101, quienes adquirirán la calidad de comuneros, "Como vemos, la entrada al reino del mercado de la tierra también está garantizada para los comuneros, a pesar de las declaraciones genéricas de que sus bienes no son enajenables y de que el artículo 27 constitucional establece que la Ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas"."

Los contratos de asociación para el usufructo de tierras ejidales y comunales por parte de particulares tendrán vigencia máxima de 30 años, con posibilidad de renovarse, los comuneros y ejidatarios gozarán del pleno dominio para privatizar sus tierras parceladas, así como aportar las de uso común a una sociedad,

---

44.- Ibarra M., Jorge Luis. "¿Hacia el fin del derecho y el corporativismo agrario?". *Cuadernos Agrarios* 5-6. Mayo-Diciembre. 1992. p. 37.

previa autorización de la asamblea ejidal, en apego a lo que se señala en el artículo 23 en su fracción V de la Ley Agraria con las formalidades que se establecen en los artículos 24 al 28, lo que significa que en segunda convocatoria sólo se necesita la aprobación de las dos terceras partes de la mitad más uno del total de ejidatarios que pueden tomar tal decisión. Por ejemplo, en un ejido de 100 integrantes bastará 34 votos para tomar el acuerdo.

Así también el núcleo de población ejidal, por resolución de la asamblea y los ejidatarios en lo individual, podrá otorgar en garantía el usufructo de las tierras de uso común y de las tierras parceladas respectivamente. Esa garantía sólo podrá otorgarla en favor de instituciones de crédito o de aquellas personas con las que tengan relaciones de asociación o comerciales.

En caso de incumplimiento de la obligación garantizada, el acreedor, por resolución del tribunal agrario, podrá hacer efectiva la garantía de las tierras por el plazo pactado, a cuyo vencimiento volverá el usufructo al núcleo de población ejidal o al ejidatario.

Los ejidatarios y los ejidos podrán formar uniones de ejidos, asociaciones rurales de interés colectivo y cualquier



tipo de sociedades mercantiles o civiles, o de cualquier otra naturaleza que no esté prohibida por la ley, para el mejor aprovechamiento de las tierras ejidales, así como para la comercialización y transformación de productos, la prestación de servicios y cualesquiera otros objetos que permitan a los ejidatarios el mejor desarrollo de sus actividades.

Antes de aprobadas las reformas y en un marco de ilegalidad, se había apoyado la creación de sociedades mercantiles, el siguiente es un ejemplo que ilustra con mucha claridad lo que puede venir: "en Sonora se creó una sociedad mercantil agroindustrial, con participación de organizaciones ejidales del sur del estado y la empresa española Agrofruit-Costa brava ...los ejidatarios aportarán las tierras, entre 5,000 y 15 000 hectáreas, y la empresa española el capital, la tecnología y los insumos especiales... Sin especificar con claridad los beneficios para los ejidatarios lo que propició que varias organizaciones que habían firmado la Carta de Intención no firmarán la escritura constitutiva".<sup>45</sup>

Mas adelante se señala "Los contratantes, en una de las tres cláusulas de las escrituras, renuncian, "en última instancia "a sus propios fueros y domicilios y se someten al arbitraje de

---

45.- Sallard, Ramón Alfonso. "Capital, tecnología, insumos españoles; la tierra de ejidatarios". *Proceso* 793, 13 de Enero de 1992, p. 29.

la Cámara Internacional de París, Francia"...a la vuelta de unos meses, -gracias al apoyo del Subsecretario de la SAKH Gustavo Gordillo- el proyecto cambio completamente. Ahora la sociedad es por 99 años, con capital mayoritario extranjero, y el control estará, durante todo ese lapso, en manos de los españoles....Pero si aportan las tierras en estas condiciones, que se olviden ya de ellas. Si hubiera un conflicto, ni siquiera podrían recurrir a las leyes mexicanas: tendrían que someterse a la Cámara Internacional de París, Francia".<sup>46</sup>

La experiencia anterior no deja de sembrar dudas del papel que desempeñará la Procuraduría Agraria al emitir su "opinión" de los proyectos de sociedades mercantiles, ¿a favor de quién se colocará?

El ritmo de la creación de asociaciones ha sido de alguna manera acelerado para 1991 se "habían constituido 85 asociaciones en participación, mientras que en los tres primeros meses de 1992 se han formado 23 y se prevé la inminente firma de 10 contratos más de asociaciones en los próximos días".<sup>47</sup>

Por su parte Gustavo Gordillo anunciaba que "la meta para 1992 es constituir 150 asociaciones que se sumarán a las 108

---

46.- Ibid. p.30.

47.- Boffil Gómez, Luis A. "Exhorta Hank a la IP en Mérida a crear más sociedades con ejidatarios". *La Jornada*, 3 de Abril de 1992.

existentes, es decir, se mantendrá el ritmo de crecimiento de formación de 10 a 12 asociaciones mensuales".<sup>48</sup>

A finales de ese mismo año en su Cuarto Informe de Gobierno Salinas anunciaba que ya fluía el capital al campo "Gracias a las nuevas formas de asociación que ahora permite la Ley se formaron alrededor de 400 asociaciones y están en proceso de formación 700 más, conjuntamente, éstas representan una inversión de casi 3.5 billones de pesos".<sup>49</sup>

Para abril de 1994, en su segundo informe la Procuraduría Agraria señalaba la existencia de 15 proyectos de aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles, la mayoría de ejidos conurbados. Se establecieron las primeras inmobiliarias ejidales y empresas ejidales de construcción y transporte .

Es claro que estas asociaciones y sociedades mercantiles constituirán una nueva forma de concentrar tierra y desde luego que serán aquellas de mejor calidad o de mejores condiciones como los conurbados, para José Luis Calva son "Latifundios por acciones, en propiedad de extranjeros que podrán engullir no solamente las parcelas ejidales privatizadas, sino también las

---

48.- Pérez, Matilde. "Se crearán trajes a la medida para la inversión en el agro". *La Jornada*, 10 de Abril de 1992. p. 41.

49.- "Cuarto informe de Gobierno." *Comercio Exterior*, Noviembre de 1992. p. 1077.

pequeñas propiedades que cuenten con las mejores tierras".<sup>50</sup>

Además nos advierte de las diferentes formas de concentración de grandes extensiones de tierra, a través de la formación de sociedades mercantiles que pueden convertirse en verdaderos latifundios, como veíamos en las posibilidades jurídicas de concentración de tierra, de acuerdo a los límites de la pequeña propiedad, se puede acaparar en sólo 10,933 haciendas la totalidad del territorio nacional, para lo cual nos ilustra con el siguiente cuadro :

---

50.- Roberto Zamarripa. "José Luis Calva: urge poner candados al reglamentar el 27". *La Jornada*, 10 de Febrero 1992.

CONCENTRACION DE LA TIERRA POSIBLE EN EL MARCO DEL NUEVO ARTICULO  
27 CONSTITUCIONAL Y DE SU LEY REGLAMENTARIA.

Tierras agropecuarias	Superficies máximas permitidas para predios de prop. privada	No.de latifundios de Socs.Merc.		
y forestales	Superficie de (has.)	Individuales	De Socs. Mercantiles	
Agrícolas	30 000 000	-	-	-
Riego	5 500 000			
Cultivos				
Anuales	5 000 000	100	2 500	2 000
Frutales	500 000	300	7 500	67
Temporal	24 500 000	200	5 000	4 900
Bosques o Selvas	50 000 000	800	20 000	2 500
Pastizales o Agostaderos	100 000 000	-	-	-
En tierras :				
Húmedas	10 000 000	500	12 500	800
Semiáridas	10 000 000	1 500	37 500	267
Aridas	80 000 000	-	-	-
Clase A	30 000 000	5 000	125 000	240
Clase B	20 000 000	10 000	250 000	80
Clase C	30 000 000	15 000	375 000	80
Totales	180 000 000	-	-	10 933
Otros usos	16 000 000			

Fuente. Elaboración de José Luis Calva en *La Disputa por la Tierra*.

Fontamara. México 1993. p.60

Este panorama se parece en mucho al prevaleciente a principios de siglo en nuestro país y señalado por el mismo Salinas de Gortari en sus Exposición de Motivos "En 1910 había 622 000 propiedades, de las cuales 60% eran menores de 5 ha, en el otro extremo 10 000 haciendas mayores de 1 000 ha acaparaban la mitad del territorio nacional y las 110 mas grandes, 15%, contaban con 272 000 ha en promedio cada una".<sup>51</sup>

Otra de las formas son las asociaciones en participación, que permitirán formar explotaciones de miles de hectáreas al estilo del experimento de vaquerías... Además, es un experimento que ha dejado mucho que desear desde el punto de vista social, puesto que menos del 20% de los ejidatarios, colonos y propietarios participantes en la asociación han encontrado empleo en la explotación agrícola".<sup>52</sup>

También otra manera sería la transmisión del dominio de las tierras de los ejidos y comunidades agrarias a sociedades mercantiles, que podrán de esta manera adueñarse de los bosques, selvas, pastizales, agostaderos y demás terrenos de uso común de los pueblos campesinos.

---

51.- "Iniciativa de Reformas al artículo 27 Constitucional". Carlos Salinas de Gortari. *Comercio Exterior*, Noviembre de 1991. p. 1088.

52.- Calva, José Luis. "El modelo de desarrollo agropecuario impulsado mediante la Ley Agraria y el TLC". *Alternativas para el campo mexicano*. Tomo I. Fontamara, México 1993. p. 16.

Este posible y cercano proceso de acaparamiento de tierra podría tener enormes costos sociales. Si esta concentración se llevara al extremo permitido por la nueva Ley Agraria sería formalmente posible que 3,802 sociedades mercantiles o latifundios por acciones, con un promedio de 4,000 hectáreas entre tierras de riego (2,500 has) y de temporal (5,000 ha) acapararan la totalidad de los 14 millones de hectáreas sembradas con los ocho principales granos. Como resultado, 3.5 millones de pequeños y medianos sembradores de granos serían desalojados de sus campos.<sup>53</sup>

Este nuevo marco legal agrario establece la posibilidad jurídica de tejer una relación más estrecha entre los ejidatarios y la agricultura comercial. La legislación permite a las empresas privadas rentar tierras ejidales, y a través de sociedades mercantiles, poseer tierras agrícolas. Los extranjeros pueden ser propietarios de hasta 49% de cualquier sociedad mercantil.

"La reforma incluyó tres candados precisos: primero, limitar a 25 veces la pequeña propiedad, en sus diversas calidades, el tamaño posible de sus adquisiciones, segundo, impedir que un socio pueda acumular más tierra que la aceptada constitucionalmente, así se de el caso de que ésta adquiriera acciones en diversas sociedades; tercero, marcar algunas

---

53.- *Ibid.*

restricciones a la intervención del capital no doméstico. Sobre estos puntos específicos, el problema para los críticos de la reforma se expresó a varios niveles. ¿Cómo puede decirse que esto no supone la formación de nuevos latifundios?, ¿Y que pensar de aquellas corporaciones que se integren con dos, tres, o quince de estas sociedades".<sup>54</sup>

Se habla de otorgar libertad a los ejidos y comunidades de decidir qué, cómo y cuándo producir, pero este espacio puede ser ocupado por el capital en la medida que se fomenta la inversión privada al campo a través de las sociedades mercantiles y en particular del capital extranjero. Creando quizá empleos pero ocupados con mano de obra aún más barata, puesto que habrá una mayor oferta en relación a la demanda, convirtiéndose los ejidatarios en trabajadores de sus propias tierras.

Por lo tanto, se le presenta una situación un cuanto difícil a los más de 3 millones de campesinos pobres de nuestro país, que tendrán que luchar contra esta política depredadora de corte "neoliberal".

---

54.- Moguel, Julio. "Reformas legislativas y luchas agrarias en el marco de la transición salinista". *El Cotidiano* No. 50. p. 48.



### 1.7.3 LA CREACION DE NUEVOS ORGANOS DE IMPARTICION DE JUSTICIA AGRARIA

En la fracción XIX del nuevo artículo 27 constitucional se establece la creación de los Tribunales Agrarios como nuevos órganos de impartición de justicia agraria, dotados de autonomía y plena jurisdicción "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" <sup>55</sup> estarán integrados por magistrados propuestos por el Presidente y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente. También se señala la creación de un órgano para la procuración de justicia, es decir, la Procuraduría Agraria.

Este último esta regulado por la Ley Reglamentaria en su título séptimo de los artículos 134 al 147 y por su propio Reglamento y en relación a los lineamientos que deberán guardar el juicio agrario se establece en el Título décimo de los artículos 163 al 200 y por la Ley Orgánica de los tribunales Agrarios.

---

55.- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa, México, 1994.*

Genaro Dominguez, dirigente de la Coordinadora Nacional de Pueblos Indios (CNPI) declaraba "los tribunales agrarios no son la panacea para revertir la situación que enfrenta el campo mexicano y no son garantía que lleven la justicia al campo,...mientras no exista autonomía en su actuación y no tengan amplia participación los campesinos e indígenas para nombrar magistrados, las resoluciones se inclinarán hacia los que más dinero tienen".<sup>56</sup>

La creación de los Tribunales Agrarios, significa un paso importante en la clasificación y autonomía de la justicia agraria, pero ello no impide observar que los juicios y procedimientos previstos en la Ley Agraria son insatisfactorios desde el punto de vista jurídico. En este aspecto, como en muchos otros de este ordenamiento, es observable la premura y el poco cuidado técnico en su elaboración.

Las resoluciones de los tribunales agrarios estarán sujetas al juicio de amparo, por lo que quedarán abiertos los caminos jurisdiccionales para atacar por esta vía las sentencias dictadas por tales órganos. Esto puede obligar a reponer procedimientos ampliar información y pruebas, lo que permite prever una duración mayor de lo inicialmente pensado en el funcionamiento de las

---

56.- "Los Tribunales Agrarios no serán garantía de justicia agraria". *La Jornada*, 3 de Abril de 1992. p. 15.

autoridades agrarias anteriores y en la conclusión del rezago.<sup>57</sup>

Los nuevos órganos tendrán bajo su responsabilidad mantener y fortalecer la seguridad jurídica en el agro nacional. El Registro Agrario Nacional será un órgano desconcentrado de la Secretaría de Reforma Agraria, responsable de llevar a cabo el control administrativo de la tenencia de la tierra, así como de las propiedades agrícolas y cambios de las sociedades mercantiles.

En tanto, la Procuraduría Agraria, como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio y sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria, su titular será designado por el Ejecutivo federal, tendrá a su cargo dirimir todo tipo de litigios entre ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, avocindados, jornaleros agrícolas, nacionaleros y colonos agrícolas a través de la vía conciliatoria, como vía preferente o bien por el arbitraje.

La Procuraduría Agraria tendrá también competencia para denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de justicia agraria, investigar los casos en los que se presuma

---

57.- Ver artículo 200 de la *Ley Agraria*. Procuraduría Agraria. México 1993.

la existencia de latifundismo, acaparamiento o concentración de tierras.

Las atribuciones de esta institución están contempladas en el artículo 136 de la vigente Ley Agraria entre ellas tenemos, coadyuvar y en su caso representar a los sujetos agrarios ante autoridades agrarias, asesorar sobre consultas jurídicas, estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo, entre otras.

Para uno de los principales ideólogos de la reforma al artículo 27, Luis Téllez "La inclusión en el texto constitucional de la Procuraduría Agraria significa la consagración de una garantía institucional de defensa social campesina que proviene de una larga tradición (defensor de indios, procurador de pobres)".<sup>58</sup>

El Dr. Warman titular de la Procuraduría hasta 1994, informaba en el segundo año de trabajo que se recibieron 65 229 solicitudes de intervención por parte de sujetos agrarios, cifra tres y medio veces mayor que la se atendió el primer año, de éstos 22 500 se atendieron por la vía conciliatoria. En lo que se refiere al rezago agrario se recibieron 3 000 solicitudes que

---

58.- Téllez, Luis. *Nueva Legislación de Tierras, Bosques y Aguas*. Fondo de Cultura Económica, México, 1993. p. 13.

fueron turnadas a la Secretaria de la Reforma Agraria, como lo establece el artículo 3ero. transitorio.

En el cuarto informe Salinas anunciaba que de 1992 a junio de 1994 el Tribunal Superior Agrario resolvió mil 223 expedientes, instaurados antes de la reforma al marco legal y dictó resolución favorable para la entrega de 1.1 millones de hectáreas a 71 mil campesinos",<sup>59</sup>

Si bien la nueva regulación de los aparatos agrarios implica un repliegue del intervencionismo estatal en el campo, sobreviven algunos aspectos de tutela sobre los campesinos. Aún así, persiste la profunda vocación de control de los aparatos gubernamentales y una cultura de los campesinos hacia este paternalismo. De ahí que pueda derivarse una nueva relación de estas nuevas instituciones y los actores rurales.

#### 1.7.4 ARRENDAMIENTO Y ENAJENACION DE LOS DERECHOS AGRARIOS

El arriendo de parcelas representa otro mecanismo a través del cual se puede compactar grandes extensiones de tierras ejidales. Presentándose como una mejor opción para el inversionista en comparación de las asociaciones en

---

59.- Pérez, Matilde. "Aún estamos lejos de lo que necesita y merece el campo". *La Jornada*, Noviembre 2 de 1994. p. 41.

participación, debido a que en éstas últimas se tendrían que compartir los beneficios aunque también los riesgos, y en cambio en la renta no tendrán que compartir las ganancias ni rendir cuentas a nadie y la inversión siempre estará destinada a no perder en tanto aseguren calidad en las tierras, y cuando estén deterioradas podrán buscar nuevas ofertas.

La introducción de la tierra a la fuerzas del mercado favorece sustancialmente a las empresas agroindustriales que fijarán su interés capitalista en aquellas tierras de mejor calidad "Capitalizar la renta que disfrutaban los ejidatarios rentistas del noroeste, que rentan ejidos enteros y se dedican a otras actividades, en beneficio de sus arrendatarios capitalistas que podrán garantizar así la amortización de su capital, ampliando sus explotaciones, contratar mano de obra y comprarles sus tierras."<sup>60</sup> "Al autorizarse los arrendamientos de parcelas, algunas empresas agroexportadoras y numerosas agroindustrias que ahora practican la agricultura de contrato (que beneficia a un gran número de pequeños agricultores ejidales y del sector de propiedad privada) verán más conveniente concentrar esas tierras para quedarse con todos los beneficios de la actividad agrícola".<sup>61</sup>

---

60.- Mestries, Francis. "¿La reforma al 27: transición a la vía "farmer" o la gran agro-empresa?". *Cuadernos Agrarios*, Nueva Epoca, No. 5-6, p. 45.

61.- Calva, José Luis. Coord. "El nuevo modelo de Desarrollo Agropecuario Impulsado en México". *Alternativas para el campo mexicano*. Fontamara, México 1993. p. 26.

La renta de las parcelas es permitida de acuerdo a lo que establece el artículo 79 de la vigente Ley Agraria, en el que se señala que no se requiere la autorización de la asamblea. Aunque no se menciona su formalización ni los tiempos y límites de duración del contrato, ni los términos en que deberá realizarse el mismo, desprotegiendo jurídicamente a los arrendadores, dado que se puede dar un contrato desfavorable a ellos, o bien que la tierra se les regrese se encuentre en un claro deterioro, situación ante la cual no podrán inconformarse.

La enajenación también forma parte de las posibilidades legales para reconcentrar capital tierra. "Los ejidatarios ricos, que existen prácticamente en todos los ejidos, terminarán concentrando de manera natural gran parte de la propiedad ejidal. De esta manera, la venta de parcelas al interior del ejido, lejos de disminuir el caciquismo local, va a reforzar el poder económico de los cacicazgos locales".<sup>62</sup>

Para efectuar la enajenación del derecho parcelario se establece un mecanismo sencillo, bastará que por escrito firmen de conformidad las partes ante dos testigos, e inscribirlo ante el Registro Agrario Nacional, para lo cual deberá haberse respetado el derecho del tanto de la familia como lo señala el

---

62.- Calva, José Luis. *La Disputa por la tierra*. Fontamara. México 1883. p. 16.

artículo 80 de la Ley Agraria, que establece que deberán haber sido notificados el cónyuge y los hijos del titular y si en un plazo de treinta días no manifiestan el interés o la posibilidad de adquirir la parcela, entonces el ejidatario podrá venderla a algún integrante del ejido o bien a un vecindado del lugar. En este sentido ahora se concibe el derecho en forma individualizada y no como un patrimonio familiar .

Estas dos transacciones no son nuevas, aunque anteriormente estaban prohibidas. El traslado de dominio de derechos agrarios, así como la renta de tierras, se realizaba, obviamente, de manera ilegal con la participación no siempre trasparente del comisariado ejidal. Generalmente estas transacciones se efectúan con individuos ajenos al ejido, por lo que el número de ejidatarios y la atomización de la tierra las han acompañado.

La enajenación de la tierra se realizaba con la complicidad de los funcionarios de la Secretaria de la Reforma Agraria y con "Los comisariados ejidales y de bienes comunales de forma simulada, por medio de una "asamblea" disfrazan la venta de las parcelas, haciéndola aparecer como una cesión de derechos".<sup>63</sup> Existía las famosas Investigaciones de Usufructo Parcelario Ejidal, lo que representaba que a través de estas se hacía una revisión de quién se encontraba trabajando la tierra, y si se

---

63.- "La asistencia al agro siempre fue simulada". *El Nacional*, Noviembre 25 de 1991. p. 15.



había dado una venta se anotaba ahora la parcela a nombre del comprador, haciéndola aparecer como que era el que se encontraba trabajando la tierra y por lo tanto la "asamblea" lo proponía como nuevo adjudicatario y la privación del derecho del vendedor. En el juicio que se establecía en la otra Comisión Agraria Mixta, el vendedor no se presentaba, por lo que, se resolvía sobre la procedencia o no de la privación y de la nueva adjudicación.<sup>64</sup>

El acto jurídico de la enajenación resulta atrayente para los capitalistas en tanto la posibilidad legal de adquirir y concentrar tierra, sin embargo, se pueden derivar las siguientes situaciones: "1) el incremento del costo de la tierra (arrendamiento y precio de venta) por adquirir, ahora sí, un valor comercial real establecido por el mercado, 2) la especulación por parte de propietarios que se dediquen a comprar tierras para rentarlas pero no para trabajarlas directamente, a pesar de las limitaciones de superficie impuestas por la actual ley de reforma agraria (suponiendo que sigan vigentes después de la privatización), 3) el aumento del desempleo abierto de una importante fracción de los actuales ejidatarios".<sup>65</sup>

El riesgo que se corre para los núcleos agrarios es que puede desencadenarse un proceso de ventas y enajenaciones en

---

64.- Véase el capítulo II del Título Sexto de la *Ley Federal de la Reforma Agraria* de 1971.

65.- Hubert Carton Grammont. "El campo hacia el fin del milenio". *Nexos* No. 169. Enero de 1992. p. 51.

consecuencia del retiro del apoyo estatal hacia este sector, que sin créditos, con la presión de una cartera vencida, con la disminución de los precios de garantía, el aumento en los precios de los fertilizantes y en este marco de libre competencia, con nula capacidad para ello, pueden verse acorralados sin ninguna otra opción más que vender. "En países desarrollados como Estados Unidos, Canadá y los integrantes del Mercado Común Europeo, los productores cuentan con un decidido apoyo gubernamental a través de subsidios que generalmente representan arriba del 30 por ciento del valor de la producción; en México este subsidio no llega al 4 por ciento."<sup>66</sup>

La autorización de vender la propiedad social, representa en principio la posibilidad de reconcentrar la tierra en pocas manos ya sean empresariales o bien que correspondan a grupos de poder al interior de ejido o regionales, que reforzará sus relaciones económicas de dominio caciquil y poder político.

En su exposición de motivos Salinas argumentaba que una de las bondades de estas reformas sería que habría una fuerte inversión a este sector sin embargo, tal vez tendrá que transcurrir todavía algunos años para que esto sea una realidad. A un año de haber sido aprobados los cambios al artículo 27

---

66.- Calva, José Luis. Coord. "El nuevo modelo de desarrollo agropuecuario impulsado en México. *Alternativas para el campo mexicano*. Fontamara. México 1993. p. 58.

constitucional la Unión regional de Organizaciones Regionales Campesinas autónomas (UNORCA) realizó un balance en el que concluyó que "el panorama en el campo es el siguiente: la inversión no ha fluido, los campesinos no tienen acceso al crédito, el desahogo del rezago agrario es lento y se encuentra con "varias dificultades", hay una fuerte presión de los propietarios privados para recuperar tierra que en el pasado les fué afectada...no parece haber una clara intención de los inversionistas de colocar recursos de capital en el campo, ya que un sector importante de éstos han estado acostumbrados a utilizar fuertes subsidios gubernamentales y, en la medida en que el gobierno no los dispone, ellos se contraen".<sup>67</sup>

#### 1.7.5 LA POSIBILIDAD DE CAMBIAR DE REGIMEN DE PROPIEDAD

El abanico de posibilidades que se les otorga a los núcleos agrarios para modificar su actual régimen de propiedad, es amplio. El ejido puede cambiarse a comunidad y ésta a ejido, también pueden determinar al interior sus miembros la adquisición del dominio pleno, esto es convertirse a pequeña propiedad, ya sea unos cuantos o bien todo el núcleo. Y así en apego a las formalidades estipuladas en la Ley, basta con un no complicado procedimiento para que en unos cuantos pasos, se termine con algo

---

67.- Hernández, Evangelina. " No fluye la inversión al campo: UNORCA. *La Jornada*, Febrero 3 de 1993. p. 1 y 16.

que costo años de lucha y muchas vidas.

En esto consiste la tan anunciada "Libertad " que se otorga a los actores rurales que por decreto adquirieron de repente la mayoría de edad a los ojos del Estado, y que les da el derecho para decidir y hacer flexible el régimen de propiedad, borrando la historia de su propio origen.

La legalización de estos cambios se establecen en el artículo 23 de la nueva Ley Agraria, en sus fracciones IX, XII y XIII, en la que se faculta a la asamblea para discutir y aprobar en su caso sobre estos puntos. Así también se señalan los mecanismos y formalidades a los que se tendrán que ceñir para decidir sobre el cambio de régimen propietario, la asamblea (en segunda convocatoria) puede llegar a tal decisión con un mínimo del 34% de votos probatorios del total de los miembros del ejido.<sup>68</sup>

Es necesario apuntar que para hacer posible esto se requiere que los núcleos hayan pasado por el Programa de certificación de Derechos Ejidales y titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), en el cual se definen con claridad, tanto lo que posee cada uno de los ejidatarios como la superficie total del ejido, condición sine quanon para llevar acabo la adquisición del dominio pleno,

---

68.- Ver los artículos del 25 al 29 de la *Ley Agraria*. Procuraduría Agraria, México 1993.

las enajenaciones, cambio de régimen de propiedad y la aportación de tierras a Sociedades Mercantiles, la participación en asociaciones y la disolución del mismo núcleo. Este programa deberá desarrollarse en apego a lo que señala el artículo 56 de la Ley Agraria, y del cual la Procuraduría Agraria junto con el Registro Agrario Nacional estarán encargados de su ejecución.

En el caso específico de la disolución del régimen ejidal, éste deberá solicitar por escrito un Dictamen a la Procuraduría Agraria, en el que se determine que ya no existen condiciones para su permanencia. Hasta el momento han sido los ejidos conurbados los que más han solicitado dicho cambio.

Toda desaparición jurídica de un ejido deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación, y cuando un ejido se liquide, la asignación de tierras a cada ejidatario no podrá rebasar los límites señalados a la pequeña propiedad.

La opción de cambiar la forma actual de tenencia ejidal por la de propiedad privada individual, esto es, dar o vender a cada ejidatario "su pedazo" de tierra y otorgarle sus escrituras de propiedad, es inviable. Significaría ignorar la enorme heterogeneidad y los problemas de indefinición en las dotaciones de tierras y de irregularidad de censos de muchos ejidos. No todas las parcelas tienen la misma calidad y dimensiones.

Asimismo, las costumbres y formas organizativas entre el ejido y comunidad son por lo general del todo distintas, lo que implicaría una serie de problemas internos difíciles de resolver, un ejemplo de ello es cómo seguir explotando las tierras de uso común del ejido.

## 1.8 RESPUESTA CAMPESINA ANTE LAS REFORMAS

El marco en el que se da la aprobación de las reformas al artículo 27 y su Ley Reglamentaria, parten del reconocimiento de que el agro se encuentra en una aguda crisis que demanda cambios profundos. Del fracaso de las políticas agropecuarias para superar la crisis. De la seguridad de los votos en el Congreso a favor de las modificaciones. Y de frente a un movimiento campesino fragmentado y debilitado, incapaz de confluir como una sola fuerza tal que pudiera detener todo este proceso.

La aprobación de las reformas provocó el debate también entre los estudiosos del campo e intelectuales, las posiciones fueron divididas, unos la justificaron, otros las cuestionaron, el debate hizo correr mucha tinta. Hubo quienes, se manifestaron a favor del cambio recurriendo e invitando en sus discursos a superar los argumentos ideologizados y demagógicos y a realizar una reflexión serena, que conllevara a plantear propuestas acordes con la realidad del campo, cuyos llamados se hicieron en nombre de "la justicia", como el pronunciamiento hecho por el intelectual Federico Reyes Heróles.<sup>69</sup>

---

69.- Véase su artículo titulado "Por Justicia", publicado en *La Jornada* el 8 de Noviembre de 1991. p 1 y 8.

Por su parte, Gustavo Gordillo, ex-asesor de la UNORCA y en aquel entonces Subsecretario de Política y Concertación de la SARH, declaraba que la aprobación de las reformas representa "un gran triunfo para el movimiento campesino, el lograr la plena libertad y el compromiso del Estado de justicia para el campo".<sup>70</sup> Además de que fué uno de los mas grandes defensores de la modificaciones a través de varios artículos, argumentando una y otra vez las bondades del nuevo marco legal, cumpliendo así un papel importante en la justificación de su instrumentación.

Por otro lado, la investigadora Carlota Botey consideró que las reformas representan una verdadera "contrarrevolución que busca dar marcha atrás a 77 años de reforma agraria en este país y reconstruir la gran propiedad".<sup>71</sup>

La Asociación Nacional de Abogados Democráticos A.C., se pronunció en contra y denunció que el trasfondo de las reformas es "sentar las bases jurídicas para la formación de nuevos latifundios ahora con forma de sociedades mercantiles. Le da fundamento juridico a la desaparición del ejido y de las comunidades agrarias al permitir la compra-venta de tierras a

---

70.- Hernández, Evangelina. "La aprobación del 27, un gran triunfo de los campesinos: Gordillo". *La Jornada*, 6 de Diciembre de 1991. p. 3.

71.- Rojas, Rosa. "Botey: Las modificaciones al 27, una contrarrevolución". *La Jornada*, 6 de Febrero de 1992.



campesinos. Y sienta las bases jurídicas para legalizar los despojos en perjuicio de los campesinos".<sup>72</sup>

#### 1.8.1 EL MOVIMIENTO CAMPESINO Y SU POSICION ANTE LAS MODIFICACIONES.

Diversas posiciones adoptaron las organizaciones campesinas ante las reformas, podemos agruparlas en tres posiciones: 1) unas en apoyo incondicional, siempre fungidoras como correa de transmisión de las políticas gubernamentales, 2) otras manifestaron su aceptación aunque no su acuerdo total, 3) así también hubo quienes se pronunciaron de manera crítica y en total desacuerdo ante estas reformas. Las cuales no dejaron de sorprender, en tanto la urgencia por aprobarlas, así como por el rompimiento tajante del espíritu del artículo 27, cuyos planteamientos fueron conquista del movimiento revolucionario de 1910 y que permitió partir de este marco legal para exigir el cumplimiento del reparto de tierra.

En su mayoría las organizaciones coincidieron en que el agro mexicano atraviesa por una difícil crisis, que requiere para su superación cambios sustanciales. Sin embargo, se difiere en los proyectos que aparecen como fórmulas mágicas de solución a los graves problemas que padece el campo.

---

72.- "POR ZAPATA Y CON ZAPATA". Desplegado. *La Jornada*, 10 de Abril de 1993. p. 20.

Las distintas posiciones que adoptaron las organizaciones se expresaron de diferentes maneras desde un mero pronunciamiento hasta la movilización, así como la preocupación por realizar contrapropuestas, lo cual significó un trabajo un cuanto difícil por la premura del tiempo, pero que sin embargo reflejó una respuesta mas allá de la oposición ante los planteamientos gubernamentales, expresando un lado maduro y organizado del movimiento campesino, que hizo posible la unificación de variadas fuerzas, en torno a una contrapropuesta a las reformas, lo cual hacia ya mucho tiempo no era posible.

#### 1.8.2 EL CONGRESO AGRARIO PERMANENTE

El Congreso Agrario Permanente (CAP) que surge a iniciativa del propio Estado, presentado como un espacio plural en torno al cual se agrupan distintas corrientes del movimiento campesino a nivel nacional, se pronunció como tal, en un primer momento en contra de dichas modificaciones a excepción, por supuesto, de la Confederación Nacional Campesina (CNC). "Sólo Maximiliano Silerio Esparza, Secretario General de la Confederación Nacional Campesina, se manifestó a favor de la misma señalando que es "un

proyecto de avanzada" que dará mas libertad a los ejidatarios".<sup>73</sup>

Ni las mismas organizaciones oficiales agrupadas dentro del CAP presentaron una posición homogénea frente a las reformas, mientras la CNC las aplaudía, la Central Campesina Independiente (CCI) manifestaba su inconformidad y su disposición de luchar en defensa del ejido, el Movimiento de 400 pueblos encabezado por César del Angel se pronunció en contra y las discrepancias fueron tales que una vez más este dirigente decidió abandonar las filas del PRI y el CAP, promoviendo mas tarde movilizaciones y tomas de tierra, fundamentalmente en el estado de Veracruz, lo que le costo posteriormente su encarcelamiento.<sup>74</sup>

En particular la CCI encabezada por Alfonso Garzón Santibáñez se manifestó en ese momento, porque las reformas contemplaban algunos aspectos buenos, como las cuestiones de producción y productividad, pero mencionaba que se deberían cambiar otros aspectos para lo cual propuso que la parcela no se diera en propiedad, ni se adquiriera dominio pleno, debido a que esto ocasionaría que el ejidatario la venda y deje desprotegidos a su familia. Por otro lado, se pronunciaba en contra del

---

73.- Pérez, Matilde y otros. "Rechaza el CAP la iniciativa para reformar el artículo 27". *La Jornada*, 8 de Noviembre de 1991. p. 8.

74.- Ver el artículo de Correa Guillermo y Valero Ricardo. "En la eliminación de líderes, toca el turno a los del campo". *PROCESO*, 25 de Mayo de 1992.

minifundio y a favor de unificar las parcelas y promover unidades de producción mas rentables.

Otro momento es cuando se presenta el proyecto de Ley Reglamentaria, las once organizaciones integrantes del CAP, entre las que destacan la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas (UNORCA), Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA), Unión Campesina Democrática (UCD), Alianza Campesina del Noroeste (ALCANO), Central Independiente de obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), Confederación Agrarista Mexicana (CAM), realizaron distintos eventos como Foros y Encuentros para discutir las modificaciones y generar consenso en la realización de contrapropuestas, que fué resultado de un trabajo de información a sus bases, de generar la reflexión y recoger en un sólo documento las propuestas, el cual se presentó ante la Cámara de Diputados como **Ley Agraria Campesina**. El esfuerzo fue positivo, en términos de la unidad, pero no fué suficiente para incidir en la modificación de la Ley.

Entre los puntos de debate mas importantes que se presentaron fue el de la embargabilidad del usufructo de la tierras ejidales de uso común y parceladas, acordando que debería mantenerse el carácter de inembargables tanto la tierra como su

---

75.- Véase suplemento de *Uno más Uno*. "No debe privatizarse el ejido". *Uno más Uno*, 18 de Noviembre de 1991. p. 1 y 11.

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

usufructo, y dando en garantía el producto de la misma. Se realizaron en términos generales los siguientes planteamientos: 1) Por el respeto a la propiedad social en el campo mexicano y la revisión de los límites de la pequeña propiedad, 2) La obligación del Estado de fomentar el desarrollo rural a través de impulsar programas tendientes al cumplimiento de dicho objetivo, en acuerdo y coordinación con las organizaciones campesinas, 3) Que se promueva la organización y desarrollo de los pequeños productores (ejidatarios y comuneros), las mujeres y jóvenes, así como a los jornaleros agrícolas y el reconocimiento de su sindicato, 4) Democracia en la vida del campo, reconocimiento jurídico a la autonomía de la asamblea de pobladores, 5) Simplificación en la forma de organizaciones de productores, en consideración las distintas fases del proceso productivo.

### 1.8.3 LAS ORGANIZACIONES INDEPENDIENTES

Dentro de lo que podemos llamar organizaciones independientes, éstas se manifestaron de manera distinta, provocando en algunos casos discrepancias internas que llegaron incluso a escisiones. Así también el comportamiento de cada una tuvo que ver con sus posiciones de frente a la política.

Podemos mencionar a las que realizaron movilizaciones en contra de las reformas a las siguientes organizaciones: la Unión

de Comuneros Emiliano Zapata (UCEZ), Frente Democrático Oriental de México Emiliano Zapata (FDOMEZ), Organización de Acción Campesina independiente 13 de Octubre (OACI -13), Unión de Todos los Pueblos Pobres (TINAM), Organización Campesina Emiliano Zapata (OCEZ -Chiapas), cuyas organizaciones tienen trabajo o área de influencia en los estados de Veracruz, Hidalgo, Chiapas, Puebla, Guanajuato y Michoacán. Que confluyeron en la acción como un bloque del movimiento campesino independiente, de carácter anti-electoral y que se caracterizaron por su rechazo total al nuevo marco legal, posición que mantuvieron durante todo el proceso.

Del otro lado tenemos al **Movimiento Nacional de Resistencia y Lucha Campesina (MONARCA)** como un frente en respuesta ante estas reformas, integrada por 10 organizaciones entre estas se encuentra la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA), Unión Campesina Democrática (UCD), la Coordinadora Nacional de Pueblos Indios (CNPI) y Alianza Campesina del Noreste (ALCANO), quienes elaboraron **El Manifiesto Agrario** y el **Plan de Anenecuilco** en el cual "se argumento que el agotamiento de la producción ejidal no se debió al carácter social de la propiedad, sino al estrangulamiento económico, la explotación y la depredación ecológica a que se vio sometida por varias décadas, además de la

falta de estímulos económicos y la intervención estatal en los procesos organizativos que provocó corporativización y clientelismo".

Asimismo, realizaron diversas movilizaciones entre marchas, tomas de oficinas, encuentros, bloqueos, en diversas partes del país, como manifestación de su desacuerdo a las modificaciones del artículo 27. La CIOAC como parte de sus acciones tomó un predio de 20,000 hectáreas en El Arenal, Durango, latifundio propiedad de la familia Sarabia.

Esta organización junto con la UCD y UNTA, buscaron amparar a los ejidos y comunidades que los integran contra la reforma al artículo 27 y actos de las autoridades que tengan por efecto privarlos de sus derechos o posesiones agrarias, bajo el fundamento jurídico de que violan los artículos 14, 16, 17, 25, 26, 27, 70, 89, 135 y 136 de la Constitución. Mientras que la CNPA señalaba que no participaba en estas acciones puesto que consideraba que los problemas agrarios requerían más que una lucha legal, sino más bien canalizar los esfuerzos por modificar la correlación de fuerzas favorable a los campesinos.

---

76.- Canabal Cristiani, Beatriz. "El movimiento campesino y la Reforma Constitucional, posiciones y reflexiones". *Cuadernos Agrarios*, Nueva Epoca, No. 5-6. p. 89.

No todas las organizaciones rechazaban en su conjunto las reformas, hubo quienes consideraban positivos varios aspectos y realizaron algunas observaciones, como lo fué el caso de la Unión Regional de Ejidos y Comunidades de la Costa Chica (URECCH), organización que se encuentra en la Costa Chica de Guerrero y que se pronunciaba porque "la iniciativa abre la posibilidad de dejar en el ejido y la comunidad el poder de decisión de qué, cómo y cuándo se produce. Este espacio puede ser ocupado por el capital en la medida que se fomente la inversión privada al campo a través de las sociedades mercantiles. Por eso, las iniciativas campesinas deben ser fortalecidas desde la misma reforma, a efecto de reglamentar relaciones mas justas y de que la explotación productiva mantenga un fuerte sentido social y no sólo de interés individual".<sup>77</sup>

Los cambios al marco legal en el campo generaron el debate al interior de las organizaciones, propiciando en algunos casos hasta su división como lo fue el de la Unión General Obrera Campesina y Popular (UGOCP) cuyo líder se manifestaba, por un lado, en apoyo a las reformas sin consultar con sus bases, quienes, por otro lado realizaban diversas movilizaciones como protesta en contra de tales modificaciones<sup>78</sup>, lo cual derivó en

---

77.- "La asistencia al agro siempre fue simulada". *El Nacional*, 25 de Noviembre de 1991. p. 15.

78.- "Marcha en Morelia contra las Reformas al artículo 27". *La Jornada*, 6 de Diciembre de 1991. p. 7.



una escisión de dicha agrupación y posteriormente la expulsión de su dirigente Margarito Montes del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT).

Es importante señalar la posición de la Unión Nacional de Organizaciones Rurales y Campesinas (UNORCA), constituida por diversas organizaciones que tienen incidencia en el plano productivo y comercial, que manifestaba su apoyo en parte de las reformas y su desacuerdo en varios puntos, algunas de sus preocupaciones giraron en torno a las carteras vencidas y sobre el apoyo económico para la producción, parte de sus demandas fueron resueltas, por lo que aceptó firmar el Manifiesto Campesino. Únicamente la Alianza Campesina del Noreste manifiesta su desacuerdo, participando en MONARCA.

Las posiciones de algunas organizaciones campesinas fueron cambiando durante el proceso, desde la iniciativa de las reformas, hasta la aprobación de la Nueva Ley Agraria. La que siempre se mantuvo en un claro apoyo incondicional fue la CNC que le tocó promover su aceptación al interior del CAP e impulsar un aparente debate entre sus bases favorable a las modificaciones. Aunque la CNC también sufrió cambios, la corriente renovadora logró constituir el llamado Nuevo Movimiento Campesino (NMC), en respuesta a la nuevas necesidades del campo, dirigido por Hugo Andrés Araujo.

Para abril de 1992, se convocó a diversas organizaciones a conmemorar la muerte de Zapata en Morelos, como un acto que refrendó el acuerdo del 6 de enero, en el que se asumía el compromiso por parte de 759 organizaciones de apoyar el proyecto de modernización en el campo y como un paso hacia la conformación de un **Nuevo Movimiento Campesino**, firmado por una serie de organizaciones entre ellas la ALCANO, CAM, CCC, CCI, CNC, UGOCM Jacinto López, UGOCP Y UNORCA y con la participación de altos funcionarios de la SARH, SRA, Tribunal Agrario y SEDESOL, en el que Salinas de Gortari anunció la entrega de 25 mil millones de pesos para impulsar las empresas Solidaridad. Este acto representó el resquebrajamiento del movimiento campesino, que se esforzó por unificarse para luchar contra la nueva política de modernización del campo.

Por otro lado, MONARCA conmemoraba el 10 de abril llamando a analizar la nueva situación en el campo y a continuar con las movilizaciones, acordando reestructrarse en **Coordinadora de Organizaciones Campesinas (COA)**.

El cambio de posiciones por parte de algunas organizaciones se debió a la posibilidad de obtener prebendas o ventajas por sobre el resto de las demás, lo que les permitió negociar con el Estado.

Lo que si es claro es que el movimiento campesino independiente pese a los intentos por cambiar la correlación de fuerzas capaz de echar abajo las reformas o por lo menos de influir en estos cambios no fue suficiente .

Fueron pocas las organizaciones que mantuvieron una posición en franco desacuerdo, algunas que al principio se pronunciaron en contra fueron cambiando en el transcurso. El acuerdo sobre algunos puntos de las reformas por parte de varias organizaciones no permitió unificar en una sola posición al movimiento campesino, por lo que, se presentó de nueva cuenta ante el Estado en forma dividida.

Todo este proceso generó y ha generado cambios y debates al interior de las organizaciones, la necesidad de crear nuevas alianzas, de reestructurarse, de redefinirse y de plantearse nuevas formas organizativas acordes con la nueva realidad del campo, de lo contrario corren el peligro de formar parte del pasado.

#### 1.8.4 LA FIRMA EN LOS PINOS .UN ACTO DE LEGITIMIDAD.

El "Manifiesto Campesino" firmado en los Pinos el 1ero. de Diciembre de 1991, en su primera parte señalaba: "Los campesinos

mexicanos a través de nuestros ejidos, comunidades, pequeña propiedad y colonias de nuestras organizaciones locales, regionales y nacionales, a partir de nuestra diversidad y pluralidad, hacemos nuestra la propuesta del presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. Carlos Salinas de Gortari, para conducir una reforma profunda que promueva libertad y justicia en el campo mexicano (...) Asumimos la propuesta de reforma al Artículo 27 constitucional para crear las condiciones legales de certidumbre y claridad que permitan recuperar el crecimiento de las actividades del campo y elevar el bienestar de las familias campesinas ..."

Se ha hablado de que se les engaño, se les presionó y manipulo para la asistencia a la firma del llamado "**Manifiesto Campesino**", lo cierto es que se tuvo la habilidad suficiente para atrapar a las diversas corrientes del movimiento campesino a nivel nacional en Los Pinos y engañados o no, los dirigentes se vieron imposibilitados de manifestar su desacuerdo ante la figura del ejecutivo, estampando su firma a nombre de cientos de miles de campesinos a los que representan. Documento que se exhibió como el aval a las reformas y presentándose como un acto de consenso entre las plurales fuerzas del campo, momento que fué muy bien aprovechado para legitimar dichas modificaciones, ante la opinión pública. Situación que creó problemas al interior de

---

79- La Jornada, 2 de Diciembre de 1991.

las organizaciones, lo que provocó que algunos dirigentes se tuvieran que desdecir de sus actos públicamente, justificando su actitud como una manipulación de la CNC.

Este antecedente creó condiciones que facilitaron de alguna manera la apresurada aprobación de la Ley Reglamentaria.

#### 1.8.5. EL GRAN RETO PARA EL MOVIMIENTO CAMPESINO.

La nueva situación que se presenta para el campo en nuestro país del término del reparto agrario, el fin del paternalismo estatal, la posibilidad de la concentración de tierra, entre otros cambios que están modificando sustancialmente la actual estructura agraria se presentan como un gran reto para la sobrevivencia de las organizaciones campesinas, puesto que algunas de ellas concebían como principal bandera la lucha por la tierra, lo que, representa para éstas un duro golpe, deberán plantearse una nueva plataforma de lucha así como sus estrategias, para continuar siendo una opción para sus integrantes. Además porque se establece una nueva relación del Estado para con los actores rurales, se presenta una nueva situación en la que sino se quiere quedar rezagados o marginados deberán plantearse nuevas formas organizativas e incursionar en los planos de la producción y comercialización. Además de

plantearse, mecanismos reales de participación de sus bases, que les permita fortalecerse.

Una vez más los campesinos no fueron consultados, solo unos cuantos decidieron sobre su destino. La nueva política hacia el campo fué de nueva cuenta cocinada y aprobada por el PRI-Gobierno y avalada por sus organizaciones corporativas, por encima de los intereses de la mayoría de la población rural, privilegiando a unos cuantos.

Pese a que los cambios son ya una realidad innegable, aún es tiempo por hacer, la palabra la tienen los actores rurales.

## CAPITULO II

### 2. LA NUEVA LEY AGRARIA

#### 2.1 EJIDO

En la fracción VII del nuevo artículo 27 constitucional se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y "protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas". Asimismo, el artículo 9 de la Ley Agraria dispone que aquellos pueden tener patrimonio propio por lo que "son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título".<sup>80</sup>

Con las modificaciones se reconoce a estos núcleos agrarios como una entidad con capacidad jurídica para actuar y con patrimonio propio, es decir, se les otorga el **carácter de propietarios** sobre las tierras ejidales, el derecho de usar, disfrutar y disponer de ellas. A diferencia de lo que establecía la Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 51 en el que se señalaba "La ejecución de la resolución presidencial otorga al ejido propietario el **carácter de poseedor**, o se lo confirma si el núcleo disfrutaba de una posesión provisional".<sup>81</sup> El artículo 52 rezaba "Los derechos que sobre bienes agrarios adquirieron los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles,

---

80.- *Ley Agraria*. Procuraduría Agraria. México 1993 p.43.

81.- *Ley Federal de la Reforma Agraria*. Porrúa, México 1986. p.32

inembargables e intransmisibles y por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a acabo en contravención de este precepto..."<sup>82</sup> Ahora el ejido puede asignar, delimitar y reconocer a cada uno de los ejidatarios la propiedad sobre la parcela, otorgándoles la facultad de celebrar actos jurídicos como la renta y la enajenación los cuales no requieren del consentimiento de la asamblea. Asimismo, el ejido al adquirir personalidad jurídica cuenta con capacidad legal para realizar contratos con terceros, en apego al procedimiento regulado por la ley.

"La legislación anterior concebía al ejido como una unidad cerrada, de acuerdo con su origen y en función de la necesidad de rodearlo de mecanismos de protección que obedecieron a una etapa de despegue y a las características de un México predominantemente rural y que comenzaba apenas un proceso de desarrollo industrial. Ello explica la asignación de los derechos limitados que al ejidatario le correspondían sobre la tierra".<sup>83</sup>

"La legislación vigente reconoce la autonomía del núcleo de población y la seguridad en la tenencia individual de sus

---

82.-Ibid.

83.- Téllez, Luis. *Nueva Legislación de Tierras, Bosques y Aguas*. Fondo de Cultura Económica. México 1993. p. 7.



integrantes como el principio básico de organización al interior del ejido.<sup>84</sup>

Al permanecer el ejido como agrupación social, titular de los derechos agrarios, conserva su estructura organizativa anterior y su condición de ente social. De acuerdo con la Ley Agraria, los órganos del ejido son 1) La Asamblea de ejidatarios 2) El Comisariado Ejidal, 3) El Consejo de Vigilancia, por lo que en principio se mantiene la forma de representación existente en la legislación derogada. Lo que cambia ahora son las facultadas de estos nuevos órganos y el debilitamiento de los mecanismos de intervención gubernamental en la esfera interna del ejido.

La anterior legislación superpusó por arriba de la instancia de la asamblea y sobre los ejidatarios y comuneros instituciones de gobierno como instancias de vigilancia y control. Esta intervención jurídica y económica burocratizó a la propiedad ejidal, reproduciendo formas paternalistas y antidemocráticas en su dirección y en la toma de decisiones. Se partía de un mismo enfoque organizativo sin considerar las diferentes condiciones ejidales y regionales, que entre otras cosas, trajo como consecuencia caciquismos, conflictos internos, fracasos productivos y desaliento a la participación comunitaria.

---

84.- Ibid. p. 33.

Este panorama que permea la realidad en el campo provocó que varios sectores se pronunciaran en contra de esta situación y emergieran propuestas e importantes experiencias rurales tendientes a transformar la relación entre el Estado y los campesinos, basada en una mayor autonomía y capacidad autogestiva de los productores. Este planteamiento se incorpora al discurso del Presidente Salinas desde su campaña presidencial y que es retomado en la justificación de la necesidad de las reformas.

En el nuevo marco legal se sigue concibiendo a la asamblea como máxima instancia de decisión, sin embargo, se le confiere autonomía, ya no tendrá que contar con la presencia estricta de algún funcionario de la Secretaría de Reforma Agraria, que de fe y válida los acuerdos ahí tomados. De las facultades de la asamblea podemos distinguir entre aquellas que pueden ejercerse de manera totalmente autónoma y sin necesidad de requisitos adicionales y las que requieren mayorías especiales o tutela gubernamental, la que como veremos, no desaparece del todo, aunque sobrevive en forma diluida y ambigua.

Los asuntos que la asamblea puede resolver internamente y sin interferencia son -entre otros- los relativos a la formulación y modificación del reglamento interno del ejido, la aceptación y separación de ejidatarios, la elección y remoción de los miembros del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia,

los acuerdos sobre las cuentas y recursos del ejido, el otorgamiento de poderes y mandatos, la aprobación de los contratos y convenios que "tengan por objeto el uso y disfrute por terceros de las tierras de uso común" y la distribución de las ganancias del ejido. (ver art.23 de la fracción I a VI de la Ley Agraria). De esta nueva situación se deriva una mayor capacidad de ejercicio de las funciones de la asamblea y el abandono del excesivo intervencionismo estatal.

De las fracciones VII a la XIV del mismo artículo 23 se requiere la presencia de algún representante de la Procuraduría Agraria que vigile que el desarrollo de la asamblea se de en el marco de la Ley, así como con la asistencia de un Fedatario Público que de fe y protocolize el acta de asamblea, dichas fracciones se refieren a puntos que trascienden la vida misma del ejido, como señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización; reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y regularización de tenencia de los posesionarios; la autorización de la adquisición de dominio pleno y la aportación de las tierras de uso común a una Sociedad; delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común, así como su régimen de explotación; división del ejido o fusión con otros ejidos; conversión de régimen ejidal a comunal

y la misma disolución del ejido, así como la cancelación del régimen de explotación colectiva, entre otros.

Uno de los cambios importantes introducidos por la reforma del 6 de enero es la nueva concepción del comisariado ejidal, antes se entendía como autoridad, ahora es un órgano de representación, encargado de ejecutar los acuerdos de la asamblea y encargado de la cuestión administrativa, (ver art.32 al 40 de la Ley Agraria) este nuevo enfoque se ve enfrentado con una realidad en la que se ha vivido desde hace más de 40 ó 50 años, en el que éstos coludidos con los funcionarios han ejercido relaciones de poder y de sumisión al interior de los ejidos, cometiéndose en muchos casos injustas acciones de privación de derechos agrarios, fraudes, que han aprovechado para la obtención de privilegios y beneficios personales entre ellos el acaparamiento de tierras, un porcentaje del monto de una enajenación disfrazada de "cesión" y además como correas de transmisión del corporativismo.

"Estos cambios probables en la estructura organizativa no significan el fin del corporativismo, ni mucho menos, ya que las formas de acción corporativas atraviesan el conjunto de las organizaciones sociales".<sup>65</sup>

---

85.- Carton de Grammont, Hubert. "EL campo hacia el fin del milenio". Nexos 169. p. 53.

"El ejido es a la vez un aparato de control y un órgano de representación campesina. Entre ambos aspectos hay una tensión irreductible que determina la dinámica interna del ejido: en la medida que accede a un mayor dominio del proceso productivo y de comercialización -que no significa autarquía sino capacidad de elección- el ejido se consolida como órgano de representación campesina. En la medida que está sujeto a instancias externas de decisión funcionan más como aparato de control".<sup>86</sup> "En paralelo al funcionamiento del ejido como aparato de control se fue desarrollando una estructura que abarcó desde formas de organización de trabajo, mecanismos de cooperación voluntaria y mecanismos de consenso, hasta fórmula de intercambio comercial de productos, trabajo y capital que desembocaron en formas también paralelas de representación políticas."<sup>87</sup>

Gustavo Gordillo, planteaba la creación de una alianza entre el movimiento campesino y el estado a través de un proceso de unificación del campesino como fuerza autónoma y se refiere a la necesidad de definir una nueva estrategia del desarrollo rural por medio de las siguientes acciones: a) Desactivar el excesivo protagonismo de los organismos gubernamentales de fomento rural, b) transformar el ejido cambiando las prácticas económicas, políticas e ideológicas en su interior, c) desterrar las prácticas

---

86.- Gordillo, Gustavo. "El debate sobre el ejido". *Nexos* p. 46.

87.- *Ibid.*

estatales de intervención en la vida interna del ejido, y trasladar el poder de decisión del comisariado a la asamblea. d) El tránsito de un corporativismo estatal a uno social exige deslindar la acción gremial de la actividad político-ciudadana, e) la creación de un foro de concertación nacional que relacione a todos los organismos nacionales de los productores rurales."<sup>88</sup>

Asimismo, planteaba la necesidad de instrumentar una reforma campesina consistente en "Reconstituir al ejido como órgano de representación campesina, profundizar el control social de los campesinos sobre sus vidas y su ciclo productivo, trasladar áreas de actividad gubernamental a la autogestión de los productores, negociar recursos presupuestal y definir nitidamente el sacrificio que la crisis impone a los distintos agentes sociales, pactar una agenda de transición hacia una nueva organicidad del movimiento campesino, liberar al medio rural de la camisa de fuerza corporativa para liberar potencialidades humanas, reconocer la expresión electoral del campesino, este es para mí el contenido concreto de la democracia en el medio rural".<sup>89</sup>

El sistema corporativo estatal en el campo encontraba su sustento, entre otros, en tres aspectos, 1) en la regulación legal de acceso a la tierra, es decir, en los mecanismos y

---

88.- Gordillo, Gustavo. "Más allá de Zapata". Cal y Arena. México 1992. p. 49-51.

89.- Gordillo, Gustavo. "Raíz y razón". *La Jornada*, Noviembre 8 1991. p. 10.

procedimientos para solicitar y conceder tierra a los campesinos, 2) en las formas de representación y organización del ejido, a través de la imposición de la estructura organizativa, con la figura del Comisariado como autoridad y en el control estricto de las instituciones gubernamentales en todo lo relacionado al ejido, 3) así también en lo referente a la vida interna del ejido, en regular el derecho agrario de los ejidatarios y la manera en que se ejercían, se podían conservar y transmitir aunque esto estuviera fuera de la Ley. Estas formas en las que se expresó el corporativismo sufrirán de modo alguno una transformación sustancial, al ver modificadas las bases en las que se apoyaban, por lo que viviremos el tránsito de nuevos mecanismos de control político.

Se le concede a los ejidatarios la posibilidad de elaborar su propio Reglamento Interno y con esto que establezcan ellos mismos sus reglas y normas Sin mas limitaciones en sus actividades que las que dispone la ley. De este artículo derivamos una amplísima facultad a los ejidos para establecer los modelos de organización que más les convenga o acomode, sin intervenciones externas. Con ello, se rompe con camisas de fuerza que en el pasado quisieron imponerse a los ejidos, abriéndose así la puerta a formas organizativas y de aprovechamiento acordes a la diversidad productiva, natural y cultural de las regiones y de los ejidos en particular.

Sin embargo, habría que preguntarse si después de tantos años de intervencionismo, de una relación caciquil que ha provocado un proceso de desorganización, desunión y división al interior de un gran número de ejidos, ¿habría condiciones reales de promover la discusión y la proposición desde las bases para la definición de su propio reglamento o será de nueva cuenta la intervención quizá de la Procuraduría Agraria la que desempeñe el papel de la promoción, la discusión y la elaboración junto con unos cuantos integrantes del ejido?.

Esta situación junto con la desaparición de la figura del Comisariado Ejidal como autoridad, representan un cambio sustancial en las relaciones que se tejen entre los miembros del ejido y de éstos con el exterior. Podemos decir que se vive una etapa de transición de una cultura tan arraigada de paternalismo y de un control férreo por parte de las dependencias agrarias, que ahora otorgarles por decreto la **independencia y la autonomía**, para decidir el cómo organizarse y entender que el Comisariado Ejidal no es una autoridad, llevará tiempo y dependerá de la dinámica del propio ejido para hacer valer estos derechos e ir construyendo una nueva cultura agraria en un marco de una real libertad, autonomía e independencia.



Por último mencionaremos lo que para Gustavo Gordillo debería ser la nueva política hacia el campo "La modernización del ejido demanda del Estado una clara política de descentralización, de desregulación y de voluntad política para negociar, para abrir cauce a la participación, para destrabar e iniciar un proceso autónomo y sostenido que se refleje en la producción. Podemos estar seguros que ésta es la política del Estado mexicano." A esto hay que agregar que no basta las buenas intenciones, ni los discursos sino la voluntad de instrumentar una reforma en serio que transforme de fondo la relación entre el Estado y los actores rurales, en la que éstos deberán participar en forma activa en su definición.

## 2.2 NUEVOS SUJETOS AGRARIOS

En la anterior Ley se concebía como sujetos agrarios a ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios y nacionaleros, en el artículo 135 de la nueva Ley se incorporan como sujetos de atención agraria a los posesionarios, avcindados y jornaleros agrícolas, sobre éstos últimos únicamente se les menciona, pero en el articulado de la ley no se especifica cuáles son sus derechos. Dejando de lado de nueva cuenta a un sector importante de la población agrícola,

---

90.- Gordillo, Gustavo. "Más allá de Zapata". Cal y Arena. México 1992. p. 20.

marginándolo de los derechos laborales como cualquier otro trabajador.

"Por su parte, el avecindado -notable novedad de la nueva legislación- es residente del ejido que, sin contar formalmente con derechos ejidales, obtiene el reconocimiento legal de su status como parte actual del ejido y eventual aspirante a adquirir la titularidad de dichos derechos. Esto responde a una necesidad evidente, que consiste en tomar en consideración la importancia de quienes, sin ser formalmente ejidatarios, contribuyen a la vida comunitaria, a los trabajos de la actividad económica del ejido o, simplemente, se ven afectados por las decisiones del grupo de ejidatarios. La figura legal del avecindado viene a fortalecer la viabilidad del ejido y contribuye a la esperada democratización interna de los diversos núcleos de población".<sup>91</sup>

Para adquirir la calidad de avecindado se requiere: 1) ser mexicano mayor de edad; 2) haber residido por un año o más en las tierras del ejido, y 3) haber sido reconocido como tal por la asamblea del ejido 4) o por Resolución del Tribunal Agrario.

---

91.- Téllez, Luis. *"Nueva Legislación de Tierras, Bosques y Aguas"*. Fondo de Cultura Económica, México 1993. p. 29.

Con el reconocimiento de la figura del vecindado como parte integrante del ejido, que vive en la zona de Asentamientos Humanos, que no son ejidatarios, principalmente son familiares de éstos o personas que se vecindaron en el poblado ejidal, la Ley establece, entre otros derechos, el de participar en las decisiones que atañen a la comunidad en su conjunto. Estas cuestiones versan fundamentalmente sobre las tierras del asentamiento humano, es decir, sobre el poblado y sus servicios públicos.

Como espacio de participación de los vecindados en la vida comunitaria se creó la Junta de Pobladores, integrado por éstos y por los ejidatarios. (ver art. 41 Ley Agraria)

Su integración y funcionamiento se determinará en el reglamento que al efecto elaboren sus miembros y podrá incluir las comisiones que se juzgan necesarias para gestionar los intereses de los pobladores .

Dentro de las atribuciones y obligaciones que la Ley establece para la junta de pobladores, se prevén las necesarias para participar y coadyuvar al mejoramiento de la vida del poblado, pero se limita claramente su alcance, ya que las tierras en que se asienta el poblado son propiedad del ejido.

En el artículo 42 se establecen las atribuciones y obligaciones, entre las cuales destacan, opinar sobre el mejoramiento de los servicios sociales y urbanos, informar junto con el Comisariado Ejidal a las autoridades municipales sobre el estado que guardan las escuelas, mercados, hospitales; dar a conocer a la asamblea del ejido las necesidades que existan sobre solares urbanos y todas aquellas que se relacionen con mejoramiento del asentamiento humano .

A cada vecindado se le otorgará un Título de Propiedad sobre su solar, después de que el ejido acepte el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), que sobre las tierras parceladas emitirá Certificados Parcelarios y sobre el Uso Común Certificados de Uso Común esto a los ejidatarios. En el caso de los solares pasan a pleno dominio de sus poseedores, al expedirles un título oficial por el Registro Agrario Nacional, pueden enajenar o arrendar a terceros.

En sus tesis sobre la transformación del ejido Gustavo Gordillo planteaba desde antes: "Hacer del ejido una unidad económica integral requiere incorporar al núcleo poblacional en actividades productivas y sociales y también en los procesos de decisión y conducción. Ahora, la ley facilita la organización y las opciones productivas de los pueblos, el siguiente paso es

flexibilizar las políticas y los mecanismos de gestión de las instituciones de fomento. En particular, resulta indispensable una promoción a las denominadas juntas de pobladores como catalizadoras de la relación con los órganos ejidales y de las iniciativas económicas y organizativas de los pobladores".<sup>92</sup>

En relación a los posesionarios, la legislación anterior no reconocía la figura de posesionarios, ahora el artículo 48 señala "Quien hubiere poseído tierras ejidales, en concepto de titular de derechos de ejidatario, que no sean las destinadas al asentamiento humano ni se trate de bosques o selvas, de manera pacífica, continua y pública durante un período de cinco años si la posesión es de buena fe o de diez si fuera de mala fe, adquirirá sobre dichas tierras los mismos derechos que cualquier ejidatario sobre su parcela".<sup>93</sup>

Para lo cual bastará que el interesado acuda ante el Tribunal Agrario, que previo un juicio emitirá una resolución sobre la adquisición de los derechos sobre la parcela o tierras de que se trate, lo que se comunicará al Registro Agrario Nacional, para que éste expida de inmediato el certificado correspondiente.

---

92.- Gordillo, Gustavo. "Una vez más: acerca del ejido". *La Jornada*. 10 de Abril de 1992.

93.- *Ley Agraria*. Procuraduría Agraria, México 1993.

En los casos en que se haya levantado una demanda ya sea ante el Tribunal o el Ministerio Público por despojo, se interrumpirá los plazos anteriormente mencionados hasta que se dicte resolución definitiva.

Esta situación puede provocar una serie de injusticias, puesto que si alguien cuenta con el apoyo de los órganos de representación y colindantes, estos pueden atestiguar a su favor ante el tribunal y contar con una resolución favorable y se le reconozca como ejidatario de tales derechos.

Se puede adquirir la calidad de posesionario si la asamblea da su consentimiento, previo a la delimitación y asignación de las tierras ejidales, para lo cual se deberá contar con la asistencia del 75% del total de ejidatarios en primera convocatoria o con la mitad más uno, en segunda convocatoria y con la aprobación de las dos terceras partes de los presentes, así como la asistencia de un representante de la Procuraduría Agraria y un Fedatario Público, quien después de 5 años podrá promover ante el Tribunal su reconocimiento como ejidatario.

### **2.3 SOBRE LA COMUNIDAD**

En principio las tierras de las comunidades se señalan como inalienables, imprescriptibles e inembargables (ver art.99 Ley

Agraria). No obstante, se les confiere la posibilidad de transmitir el dominio de áreas de uso común a sociedades mercantiles y civiles de las que la comunidad forme parte que se menciona (ver art.100 Ley Agraria). Asimismo, la comunidad tiene facultades para formar sociedades, asociarse con terceros y encargar la administración o ceder temporalmente el uso y disfrute de sus bienes. Por otro lado, los comuneros en lo individual, al igual que los ejidatarios, cuentan ahora con la autorización legal para ceder los derechos de uso y disfrute de su parcela y el aprovechamiento y beneficio de los bienes de uso común en favor de familiares o avecindados (ver art.101 Ley Agraria) Los beneficiados por la cesión adquieren la calidad de comuneros .

A pesar de que en el artículo 27 constitucional se establece que la "Ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas"<sup>94</sup> la tierra comunal se incorpora también al mercado, aunque se declare por otro lado que sus bienes no son enajenables.

Nos encontramos frente a un posible proceso de cambio sustancial tanto en su naturaleza como en sus modos de disposición, tendientes a acabar con el concepto de propiedad rígida e inflexible que ha quedado atrás y con ello también los

---

94.- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Porrúa, México 1993.

principios que normaron al ejido y a la comunidad en el derecho agrario posrevolucionario. En este derecho han penetrado los conceptos, usos, instituciones y categorías del derecho civil y mercantil, que dejan entrever amplios caminos que llevan a los núcleos agrarios a la posibilidad jurídica de su privatización y por ende de su desaparición.

Se destruye el carácter de inalienable, inembargable e imprescriptible de la propiedad comunal, que se expresan en que el dominio de las tierras de uso común de las comunidades agrarias incluidos bosques y selvas, pueden ser transferidas a sociedades mercantiles. A cambio de sus tierras, la comunidad agraria recibe acciones, la ley no establece el carácter inalienable de las acciones, por lo que deja sin definir con claridad esta cuestión. Si la empresa quiebra aun de forma simulada pone en remate las tierras comunales, aunque los comuneros tendrán derecho de preferencia a adquirir las tierras que en otrora les pertenecieron.

También pueden enajenar sus derechos de comuneros a través de la cesión ya sea a otros comuneros o a ricos vecindados de la comunidad. En este marco legal pueden rentar o establecer cualquier otra forma de explotación de sus tierras por terceros hasta por 30 años prorrogables. Además tienen la posibilidad de decidir terminar con el régimen comunal y convertirse en ejido,



lo que significaría no sólo acabar con una forma de tenencia de la tierra sino con toda una historia de lucha que hizo posible su reconocimiento como tal y su forma de organizarse, de tomar decisiones, de sus costumbres y tradiciones.

En contraposición con lo que se establece en el artículo 106 "que las tierras que correspondan a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades".

"Las modificaciones que se hicieron al artículo 27 constitucional reducen aun más los márgenes sustantivos para reconocer legalmente una reivindicación histórica de los pueblos indios: el control colectivo e interno de sus recursos, en especial de las tierras. Asimismo, la aplicación de tales cambios disminuye las posibilidades de que las comunidades indígenas puedan protegerse de la permanente presión circundante y del asedio externo sobre sus recursos y modos de vida. La nueva legislación agraria que de ello resulta, liberaliza los controles del grupo y crea los mecanismos jurídicos para que, bajo determinadas condiciones y "libremente", los ejidatarios (y eventualmente los comuneros) puedan ceder los derechos de usufructo sobre sus recursos -en conjunto o individualmente-, parcelar sus tierras, ponerlas en manos de terceros para su

explotación e incluso enajenarlas. Todo esto, como veremos, con relativa facilidad."

A través de los mecanismos como ya veíamos de las diferentes acciones jurídicas que se pueden realizar "El actual sistema comunal aparece como un régimen de transición, destinado a evolucionar hacia su destino casi inevitable: una integración cada vez mayor en el mundo de la mercancía, en donde operan las reglas del derecho común. Nada indica en la Ley que busque sostener a la comunidad como una organización permanente, colectiva, cuyos recursos estén fuera del alcance de los intereses privados externos..." "El nicho comunal no parece ofrecer protección alguna a los núcleos de población que los libere de los peligros en acecho: la ley abre prácticamente los mismos espacios a la acción de fuerzas disolventes en el régimen de comunidad que en el ejidal."

#### 2.4 DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD

En la fracción XV del artículo 27 constitucional y en el 117 de su Ley Reglamentaria se señalan los límites de la pequeña

---

96.- Díaz Polanco, Héctor. "Autonomía, territorialidad y comunidad indígena". Las Reformas de la legislación agraria en México. *Cuadernos Agrarios*, Nueva Epoca, No. 7 p. 69.

97.- *Ibid.* p.74

98.- *Ibid.* p. 75.

propiedad dependiendo de la calidad, cultivo y actividad, que en relación al anterior sufrieron algunas modificaciones.

"Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad, y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos"<sup>99</sup>

En lo que se refiere a las tierras dedicadas al cultivo de algodón se delimita a 150 ha, las dedicadas al cultivo de plátano, caña de azúcar, henequén, café, hule, vid, palma, olivo, quina, vainilla, cacao, árboles frutales, delimitadas a 300 ha. Incorpora en lugar del cocotero a la palma e incluye los cultivos de agave y nopal a esta misma delimitación de la pequeña propiedad.

Otro de los cambios que se da es el reconocimiento de la pequeña propiedad forestal, la cual se delimita a la superficie de 800 ha, aplicables sin importar la clase de terrenos de que se

---

99.- Artículo 27 en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Porrúa, México 1993.

trate. Por lo que, una Sociedad Mercantil podrá contar hasta con 20 000 ha, superficie que puede abarcar hasta varias comunidades o ejidos forestales enteros.

"La nueva ley agraria reconoce la necesidad imperiosa de modernizar y diversificar las explotaciones ganaderas, que "esterilizan" con métodos extensivos y de bajos rendimientos, superficies enormes del territorio nacional (casi 80 millones de hectáreas), pero resuelve el problema sobre la base de la consolidación definitiva de la propiedad ganadera en sus dimensiones actuales, en lugar de establecer un vínculo entre la subexplotación de los predios y la persistencia del latifundismo embozado en esta actividad. Concentradas en los artículos 117, 118, 119 y 120 de la ley reglamentaria, las reformas legalizan la propiedad ganadera existente, que estaba sujeta anteriormente al régimen de concesiones de inafectabilidad (por veinticinco años o definitivas). Esta propiedad puede tener la superficie necesaria para alimentar hasta 500 cabezas de ganado mayor o sus equivalentes en ganado menor, según los coeficientes forrajeros regionales ponderados de las tierras.

Estos fueron determinados en forma muy laxa por la Comisión Técnica de Coeficientes de Agostadero en la época de los presidentes Díaz Ordaz y López Portillo, como lo demuestra el hecho de que el coeficiente de agostadero promedio nacional casi

no varió a lo largo del tiempo, manteniéndose a niveles muy bajos (de menos de cuatro hectáreas/cabeza en 1960 a poco más de tres en 1980, a pesar de introducción de pastos mejorados y otros adelantos técnicos actuales que permiten incrementar la carga animal por hectárea. Como resultado, los predios ganaderos de varios miles de hectáreas son comunes.<sup>100</sup>

La hoy Secretaria de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGDR), determinará el coeficiente de agostadero por regiones, considerando la superficie que se requiere para alimentar una cabeza de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, atendiendo a los factores topográficos, climatológicos y pluviométricos que determine la capacidad forrajera de los terrenos de cada región.

"Si en un determinado predio se requiere de una superficie de dos hectáreas para alimentar una cabeza de ganado mayor, el coeficiente de agostadero será de 2.0; si se requieren 3.4 hectáreas, el coeficiente será 3.4, etc...El limite de la pequeña propiedad individual ganadera será el resultado de multiplicar por 500 (cabezas de ganado mayor) el coeficiente de agostadero de las tierras respectivas. De esta manera, si el coeficiente de agostadero es de 2.0 el limite de superficie será de 1 000

---

100.- Mestries, Francis. "¿La reforma al 27: transición a la vía "farmer" o de la gran agro-empresa?". *Cuadernos Agrarios*, Nueva Epoca, No. 5-6 p. 49.

hectáreas; si el coeficiente de 3.4, el límite será de 1 700 hectáreas, etc."<sup>101</sup>

El siguiente cuadro pretende ilustrar estos cambios

CUADRO. LIMITES A LA EXTENSION DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD EN EL ANTERIOR ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL Y EL ACTUAL.

CALIDAD DE TIERRA	HAS. ANTES	HAS. ACTUAL
RIEGO O HUMEDAD DE PRIMERA O SUS EQUIVALENTES	100	100
TEMPORAL	200	200
AGOSTADERO DE BUENA CALIDAD	400	400
MONTE O AGOSTADERO EN TERRENOS ARIDOS	800	800
BOSQUE	(NO SE ESPECIFICABA)	800
TIERRAS QUE SE DE DIQUEN AL CULTIVO DE ALGODON CON RIEGO.	200	200
TIERRAS QUE SE DE DIQUEN AL CULTIVO DE PLATANO, CAÑA DE AZUCAR, CAFE, HENEQUEN, HULE, VID, OLIVO, (COCOTERO), QUINA, VAINILLA, CACAO Y ARBOLES FRUTALES.	300	300
TIERRAS PARA EL CULTIVO DE PALMA, AGAVE Y NOPAL.	(NO SE ESPECIFICABA)	300
GANADERA	LA QUE NO EXCEDA PARA MANTENER HASTA 500 CABEZAS DE GANADO MAYOR O SU EQUIVALENTE EN GANADO MENOR.	(IGUAL)

Fuente: Elaboración Propia con base en el anterior artículo 27 constitucional y el reformado.

101.- Téllez, Luis. "Nueva Legislación de Tierras, Bosques y Aguas". Fondo de Cultura Económica, México 1993. p. 61.

En la fracción XV del artículo 27 constitucional y en el 121 de la nueva Ley Agraria se establece que "La superficie de las tierras que a partir de su estado natural hubieren sido mejoradas con obra de riego, drenaje, nivelación o cualesquiera otras ejecutadas por sus dueños o poseedores, continuarán computándose conforme a la clase o coeficiente de agostadero anteriores a la mejora, según se trate de tierras agrícolas o ganaderas, respectivamente."<sup>19</sup>

En lo que se refiere a la pequeña propiedad ganadera seguirán siendo consideradas como tales aunque cambien a la actividad agrícola, bajo las siguientes consideraciones: que la producción se destine a la alimentación del ganado; en caso de que se produzca no para la alimentación del ganado esta no deberá exceder de los límites señalados anteriormente, de acuerdo a la clase que tenían antes de la mejora, es decir, si tenemos una superficie de agostadero árido de 1 700 hectáreas y el poseedor realiza mejoras, introduce el sistema de riego, de las cuales 800 se dedican exclusivamente a las actividades agrícolas y las restantes a la actividad ganadera esta superficie seguirá siendo considerada como pequeña propiedad. Lo anterior como un "incentivo" para fomentar las mejoras de las tierras. Lo que puede provocar una concentración de grandes cantidades de tierras en aras del mejoramiento.

---

102.- *Ley Agraria*. Procuraduría Agraria, México, 1993 p.83.

Por último, las pequeñas propiedades que exceden de los límites señalados deberán ser -de acuerdo al artículo 124- fraccionadas y enajenadas en apego a los procedimientos marcados por las leyes de los Estados, para lo cual tendrán un plazo de un año a partir de la notificación, tiempo suficiente para ponerlo a nombre de algún familiar o prestanombre. Anteriormente serían sujetos de afectación para ser repartidos a los solicitantes de tierra, sin más que esperar que la indemnización, ahora cuentan con toda la protección de la ley, incluso para el acaparamiento de una gran cantidad de tierras que antes hubieran sido consideradas que excedían los límites de la pequeña propiedad.

Lo anterior, en virtud de que no se establece en el artículo 27 constitucional ni en su Ley Reglamentaria que se faculte a Autoridad Federal alguna, para que vigile y denuncie de oficio o de parte a "pequeños propietarios" que rebasen los límites permitidos por la Ley. Si un supuesto pequeño propietario tiene 90 ha de riego en el estado de Michoacán y otras 90 ha de riego en el estado vecino de Jalisco, es claro que sobrepasa dichos límites, sin embargo, como es competencia de cada uno de los gobiernos de los estados, no es posible que intervenga para notificarle que enajene el excedente, puesto que en cada uno esta respetando los límites permitidos. O en otro supuesto de que el excedente sea del conocimiento del gobierno del estado, si este



pequeño propietario se encuentra bien relacionado con el grupo de poder o incluso forma parte, como sucede en muchas ocasiones, es muy probable que éste haga caso omiso de su función e incubra este acaparamiento. La Secretaría de la Reforma Agraria vigilara únicamente la excedencia de las Sociedades Mercantiles o civiles o el acaparamiento de tierra en los ejidos y comunidades.<sup>103</sup> Las propiedades que se salvaron de haber sido afectadas por repartos, las pequeñas propiedades simuladas, no tendrán de que preocuparse pues la nueva legislación les favorece. Por eso es esta una de las mejores vías para generar un proceso de grandes concentraciones de tierra, es una de las mejores concesiones que pudiera haber hecho el gobierno a la propiedad privada.

## 2.5 DOMINIO PLENO

La nueva legislación otorga al ejidatario la facultad de adquirir el dominio pleno sobre su parcela, esto es, cambiar de régimen de propiedad, desincorporar la fracción de tierra que posee del resto de la superficie ejidal, para convertirse a pequeña propiedad.

Para poder solicitar ante la asamblea la adquisición del dominio pleno, el ejido debió haber pasado por el Programa de

---

103.- Ver artículo 12 de nuevo Reglamento Interno de la Secretaría de la Reforma Agraria. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de julio de 1995.

Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), es decir, deberá estar la tierra ejidal delimitada y asignada según las formalidades establecidas en el artículo 56 de la Ley Reglamentaria. Los ejidatarios interesados en Asamblea, en primera convocatoria, que cuente con la asistencia de las tres cuartas partes del total de ejidatarios legalmente reconocidos, en segunda convocatoria con la asistencia de la mitad más uno, y con la aprobación de las dos terceras partes de los presentes, ante la presencia de un representante de la Procuraduría Agraria y un Fedatario Público, podrá convertirse de ejidatario a pequeño propietario, como veíamos en otros casos, con la votación a favor del 34% del total de los integrantes del ejido puede lograrlo. Lo anterior pone en tela de duda si las decisiones del ejido son tomadas por la mayoría en contraposición de lo que se ha declarado en relación a la democratización de los núcleos agrarios.

La nueva ley agraria al permitir el cambio de régimen de propiedad privilegia a la propiedad privada por encima de la propiedad social. Asimismo, define el Certificado Parcelario ya no como un patrimonio familiar, sino como un derecho individualizado de la cabeza familiar, dejando a la mujer y a los

hijos sólo el derecho del tanto, como ya veíamos en el apartado de las enajenaciones.<sup>104</sup>

La ley agraria neoliberal convierte la propiedad parcelaria ejidal en propiedad privada prácticamente irrestricta: la parcela ejidal es ahora vendible, privatizable, sujeta a contraer contratos con terceros o aportada a una Sociedad Civil o Mercantil. Embargable el usufructo por el tiempo que se requiere para saldar la deuda, por lo que se deja en garantía para la obtención de un crédito. Anteriormente ni se vendía, ni se podía privatizar y muchos menos embargar ni la parcela ni el usufructo.

También se pierde su carácter de imprescriptible al reconocer la figura del posesionario, que puede ser no otra cosa mas que un invasor. Ahora puede rentarse por tiempo ilimitado, lo que podría significar una venta de facto, o cuando se la regrese el arrendatario tal vez se encuentre deteriorada .

Se le da al ejidatario la facultad de poseer, usufructuar y disponer de la parcela, en el anterior marco legal se le otorgaba el derecho únicamente de las dos primeras, sobre la disposición

---

104.- En el artículo 83 de la *Ley Federal de la Reforma Agraria* cuando se adjudicaban los derechos de sucesión, el heredero estaba obligado a sostener con los productos de la unidad de dotación, a los hijos menores que dependían económicamente del ejidatario fallecido, hasta que cumplieran 16 años, salvo estuvieran incapacitados, física o mentalmente, para trabajar, y a la mujer legítima hasta su muerte o cambio de estado civil". *Ley Federal de la Reforma Agraria*. México, Porrúa 1986, pp.41-42.

se limitaba a la facultad de designar sucesores a manera de mantener la propiedad social.

La legislación anterior castigaba con pérdida de los derechos agrarios a los ejidatarios o comuneros que no trabajaran la tierra personalmente o con la familia durante dos años consecutivos o más y vendieran o arrendaran su unidad de dotación (ver artículo 85 de la Ley Federal de Reforma Agraria). A su vez, castigaba con suspensión de derechos al ejidatario o comunero cuando durante un año dejara de cultivar la tierra, no ejecutará los trabajos comunales o los que le correspondieran dentro de una explotación colectiva, sin motivo justificado ."(ver artículo 87 de la Ley Federal de Reforma Agraria).

Si bien toda la nueva normatividad está orientada a propiciar y promover el ingreso al mercado de los bienes ejidales y comunales, no se decretó una privatización a rajatabla, lográndose crear algunos mecanismos restrictivos y de tutela. Estos, sin embargo, son de algún modo frágiles y quizá poco efectivos.

Con la adquisición de dominio pleno se puede dar otra vía de concentrar tierra en pocas manos "Tras el pleno dominio, vendrán las hipotecas, los embargos y los remates de las pequeñas explotaciones; y desde luego, las ventas de parcelas al exterior

de los ejidos, permitiendo la conformación de grandes explotaciones agrícolas mediante la compra incluso de ejidos completos, parcela por parcela.<sup>105</sup>

En el segundo Informe de Actividades de la Procuraduría Agraria el Dr. Warman anunciaba ante el presidente de la República "El ejido mexicano no se está privatizando" y más adelante mencionaba que "38 ejidos están en proceso de adquirir, por decisión unánime de sus asambleas, el dominio pleno sobre 10 000 hectáreas parceladas de su propiedad. Representan 1.4 ejidos por cada millar de los existentes. Todos ellos se encuentran envueltos y afectados por el desarrollo urbano".<sup>106</sup>

---

105.- Calva, José Luis. *La disputa por la tierra*, Fontamara. México 1993. p. 54.

106.- Warman Grij, Arturo. "Segundo informe de actividades de la Procuraduría Agraria". Documento mimeografiado, 1994.

### CAPITULO III

#### 3. EL PROGRAMA DE CERTIFICACION DE DERECHOS EJIDALES Y TITULACION DE SOLARES URBANOS (PROCEDE).

Como parte de las modificaciones al artículo 27 constitucional y su Ley Reglamentaria, el día 6 de enero de 1993, el ex-presidente Salinas anunció el arranque oficial del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE).

En un inicio se concebía el programa para ejidos y comunidades, el nombre original fue Programa de titulación de Tierras Ejidales y Comunales (PROTTEC), pero dada la complejidad de la comunidades, se acordó reducir el universo de trabajo a ejidos únicamente y quizá en una etapa posterior a las comunidades.

##### 3.1 OBJETIVOS

El PROCEDE persigue como objetivos: 1) dar certidumbre jurídica en el campo, 2) crear condiciones encaminadas a capitalizar al campo que reactive la producción, 3) proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal.

El programa se plantea la regularización de la tenencia de la tierra ejidal, mediante la expedición y entrega de certificados y títulos correspondientes y de esta forma otorgar seguridad jurídica sobre la tierra. "Lo que se certificara es que la tierra es propiedad de los ejidatarios",<sup>107</sup> manifestó Salinas cuando anunció la puesta en marcha del programa.

A través del Certificado se cristaliza el carácter de propietario del ejidatario, señalando muy claramente la fracción ejidal de la que es poseedor, definiendo tanto superficie, como las colindancias y la ubicación.

Para la regulación del PROCEDE se estableció el Reglamento de Ley en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, que norma las acciones que de éste se deriven en el marco jurídico agrario.

### **3.2 UNIVERSO**

Los ejidos conforman el universo de atención del programa. Los integrantes de un ejido y beneficiados directos son los ejidatarios, los avecindados y los posesionarios.

---

107.- *Entrega Nacional de Certificados y Títulos*, Procuraduría Agraria, México 1994, p.VIII

Los ejidos y las comunidades en nuestro país representan cerca de la mitad del territorio nacional, 95.1 millones de hectáreas de un total de 196 millones que comprende toda la República Mexicana.

El número total de ejidatarios y comuneros es de 3.1 millones, que corresponden a poco más de la mitad de los agricultores mexicanos (cerca de 6 millones).<sup>108</sup>

En el país existen más de 29 mil ejidos y comunidades agrarias, que a su vez agrupan a poco más de 3 millones de ejidatarios y comuneros, los cuales cuentan con aproximadamente 4.6 millones de parcelas y 4.3 millones de solares urbanos. La superficie de los ejidos representa el 50 por ciento del territorio nacional, y la población que los habita constituye poco más del 25 por ciento del total de habitantes del país.

---

108.- *Uno más Uno*, 11 de Noviembre de 1991.



CUADRO. NUMERO DE EJIDOS POR ENTIDAD FEDERATIVA.

ENTIDAD FEDERATIVA	No. DE EJIDOS
AGUASCALIENTES	180
BAJA CALIFORNIA	224
BAJA CALIFORNIA SUR	100
CAMPECHE	401
COAHUILA	881
COLIMA	153
CHIAPAS	2072
CHIHUAHUA	953
DISTRITO FEDERAL	43
DURANGO	1083
GUANAJUATO	1480
GUERRERO	1223
HIDALGO	1157
JALISCO	1389
MÉXICO	1238
MICHOACÁN	1846
MORELOS	239
NAYARIT	401
NUEVO LEÓN	608
OAXACA	1646
PUEBLA	1146
QUERÉTARO	360
QUINTANA ROO	267

SAN LUIS POTOSÍ	1263
SINALOA	1263
SONORA	851
TABASCO	761
TAMAULIPAS	1370
TLAXCALA	240
VERACRUZ	3612
YUCATAN	726
ZACATECAS	775
TOTAL	29951

---

FUENTE: INEGI Resultados preliminares del VII Censo Agropecuario, 1991.

### 3.3 ESTRATEGIA

El impulso del PROCEDE se da a través de etapas, la primera es de sensibilización en la que se expone sobre las bondades del mismo, por parte de la Procuraduría Agraria. En la segunda, se promueve la decisión en asamblea simple, es decir, en primera convocatoria, se deberá contar con la asistencia de la mitad más uno del total de ejidatarios, y los acuerdos que se tomen serán por la mayoría de los asistentes y obligatorios para ausentes y disidentes, si se trata de segunda convocatoria, se declara legal la asamblea con los presentes, en ésta se forma lo que se le

llama "Comisión Auxiliar", integrada por ejidatarios, la que se encarga de organizar los trabajos, recoger la documentación de los ejidatarios, notificar a los colindantes, así como levantar las constancias de conformidad de colindancias.

Posteriormente, en la tercera etapa se realiza lo que se denomina "recorrido y premarcaje" por parte de un ingeniero del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), quien elabora lo que se denomina como "croquis a mano alzada", en el que se señala la delimitación de las zonas que conforman el ejido, así como cada una de las parcelas y los nombres de los ejidatarios o poseesionarios que la usufructúen, los nombres de los colindantes de las cuales se levantan las Constancias de Conformidad de Linderos y se presentan los resultados del trabajo en una segunda asamblea (simple), en la que se revisan los nombres de los individuos que poseen tierra y se señalan observaciones para realizar las correcciones respectivas. En la cuarta, se efectúa la medición del ejido y se elaboran los planos que se refieren a las grandes áreas del ejido, las parcelas y los solares, que se presentan en la quinta y última etapa, en la **asamblea de delimitación, asignación y destino de las tierras ejidales**, asamblea calificada, -es decir que deberá contar con la asistencia de las tres cuartas partes del total de ejidatarios legalmente reconocidos, en primera convocatoria, y en segunda con la mitad más uno, y los acuerdos

que se tomen serán de las dos terceras partes del total de los asistentes, deberá contar con la asistencia de un representante de la Procuraduría Agraria y un Fedatario Público-, esta asamblea es la más importante pues se define como queda el ejido, las tierras parceladas, las tierras de uso común y la zona urbana, así como la asignación de parcelas a cada uno de los ejidatarios, posesionarios, así como solares urbanos de los avecindados, quienes deberán ser reconocidos por la asamblea previamente a la asignación.

Las principales instituciones participantes y su función en el PROCEDE es:

Procuraduría Agraria. Promueve la ejecución del PROCEDE en los ejidos, garantizando la observancia de los derechos de los núcleos de población ejidal y de los ejidatarios, posesionarios y avecindados, en apego a la Ley Agraria.

Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática. Realiza los trabajos técnico-operativos conducentes a la identificación, ubicación geográfica precisa y medición de los linderos y superficies de las tierras ejidales, que lo hace como maquilador del Registro Agrario Nacional.

Registro Agrario Nacional (RAN). Formaliza la regularización de la tenencia de la tierra ejidal mediante el registro, control y expedición de los certificados y títulos correspondientes, garantizando la seguridad documental. Es el órgano responsable en primer término, de certificar e inscribir el plano interno del ejido, que deberá contener la delimitación de las tierras de uso común del asentamiento humano y de las tierras del parcelamiento. Inscribirá el acta en la que consten las instrucciones de la asamblea para la expedición de los certificados y títulos correspondientes. Se expedirán Certificados Parcelarios, Certificados de derecho sobre tierras de uso común y Títulos de propiedad de Solar Urbano.

Como coadyuvantes se encuentran la SRA, SARH, SEDESOL, SCT, entre otras.

El programa se sustenta en la coparticipación de instancias de los niveles federal, estatal y municipal. Se conformaron Comités Estatales del PROCEDE, dirigidos por los gobernadores. Los actos de entrega de certificados han sido encabezados por el gobernador de cada entidad, convirtiéndose en actos corporativos, en tanto se organizan ya sea en locales de la CNC, las mantas cuentan con su logotipo, o bien siempre se hacen presentes los dirigentes locales o regionales de esta central campesina, colocándose codo a codo con el gobernador en el presidium, y

aprovechando el acto para discursos de campaña electoral o de proselitismo. Así también, el gobernador presenta este trabajo como resultado de su esfuerzo de gobierno, en "beneficio de los campesinos."<sup>109</sup>

"La realización exitosa del PROCEDE redundará, sin duda alguna, en beneficio de los campesinos del país, al dotárseles de certeza y seguridad jurídica en la tenencia de sus tierras. Esto, a su vez, repercutirá favorablemente en la modernización del campo, lo que significa aumentar la producción y productividad, mejorar los niveles de vida de la población rural, y revertir los fenómenos del minifundismo y la simulación."<sup>110</sup>

El protagonista principal del PROCEDE es la asamblea, partiendo de que los ejidos están conformados por lo general, en tres zonas, parcelada, uso común y zona urbana. Por lo que, la asamblea tiene la facultad de decidir, que parte de su ejido incorpora al programa. La asamblea tomará la decisión de

---

109.- En Michoacán, el día 6 de Enero de 1994, en la ciudad de Pátzcuaro, se realizó un Acto de entrega de certificados en el que "El primero en hacer uso de la palabra fue el Ingeniero Jaime Rodríguez López", (actual diputado federal) Secretario General de "La Campesina", quien en su discurso destacó ese día como una fecha especial de conmemoración de la Ley emitida por Carranza, con la que se inició la Reforma Agraria. Además, puntualizó que era necesario un alto en el camino y realizar un análisis de lo que en cuestión agraria se había conseguido, así como, de lo que restaba por andar. Prosiguió con un reconocimiento al desempeño gubernamental actual, y destacó al PROCEDE como un instrumento de justicia social. "Entrega Nacional de Certificados y títulos, PROCEDE, seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, México, 6 de Enero de 1994. p. 133."

110.- Documento Guía. Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos. Documento mimeografiado. Procuraduría Agraria, México, 1993. p. 20.

regularizar la tenencia de la tierra como más le convenga, cumpliendo todas las formalidades y requisitos que la ley establece.

El programa es voluntario y gratuito, es precisamente la asamblea la que decide. Más adelante veremos que tan democrática ha sido la decisión de su aceptación al programa, así como la participación de los ejidatarios en la asamblea de delimitación que es la definitiva.

El programa pregona que dará certidumbre jurídica, evitará el fraccionamiento y alentará la inversión, finalmente la ley esta pensada para ejidos certificados, para realizar cualquier acción como la adquisición de dominio pleno, enajenaciones, conversión de ejido a pequeña propiedad, suscribir contratos de asociación, aportar tierras y obtención del crédito. Por lo que cabe la pregunta si ¿efectivamente es voluntario ?

Es importante señalar como aspecto positivo del PROCEDE es que si resuelve conflictos de límites interparcelarios, entre núcleos agrarios, así como abusos del comisariado o de otros que quieren hacer su ley afectando los derechos de ejidatarios o de unos núcleos sobre otros, al dejar definido con precisión tanto la superficie ejidal, como cada una de las parcelas o solares.

Como resultado del programa se extienden distintos tipos de certificado, respecto a la zona parcelada se elabora un **Certificado Parcelario**, sobre el Agostadero o Monte, **Certificado de Uso Común** en el que a diferencia del parcelario, sólo se menciona un porcentaje al que se tiene derecho, que podrá ser igual para cada uno de los ejidatarios que integran el núcleo, éstos no modifican el régimen ejidal, por último el **Título de Propiedad** respecto al Solar Urbano para los vecindados, en el que se establece, superficie, medidas, colindancias, ubicación, en éste si se regulariza bajo el régimen de propiedad privada, por lo que, se registrará por el derecho civil. Si el dueño del solar deja en garantía su solar, éste si podrá ser embargado.

#### **3.4 AVANCES DEL PROCEDE**

En su segundo Informe de labores el entonces Procurador Agrario el Dr. Arturo Warman, mencionaba que al 28 de febrero de 1994 "16 000 ejidos, más de la mitad de los que existen en el país, cuentan con un diagnóstico para su incorporación al PROCEDE. Cerca de 10,500 de ellos se han incorporado al programa por decisión de su asamblea, representando el 37% del total, 5,000 ejidos han aprobado en asamblea el informe de la Comisión Auxiliar de ejidatarios que al definir superficies y derechos permite la medición precisa. 3,000 ejidos ya han sido medidos y 2,500 ya realizaron la asamblea de asignación con requisitos



especiales, cerca de 400,000 títulos y certificados han sido entregados".<sup>111</sup>

En el sexto y último informe de Gobierno, Salinas anunciaba "Con el PROCEDE se integraron al catastro 29 mil ejidos, y al concluir el actual gobierno se habrán entregado un millón 250 mil certificados y títulos que cubren una superficie aproximadamente de 7.5 millones de hectáreas; a los ocupantes de los terrenos nacionales en el campo se les entregaron 581 mil 693 títulos de propiedad".<sup>112</sup>

Al primer semestre de 1995, es decir, a dos años y medio de haber iniciado los trabajos del PROCEDE, "se han expedido 813 069 certificados y títulos, beneficiando a 786 029 ejidatarios y vecindados, lo que corresponde haber certificado 14 480 840 millones de hectáreas de nuestro país, que representa el 15.2% con respecto a la superficie de ejidos y comunidades y el 7.3% con respecto a la superficie total del país. Lo anterior contempla 7 844 ejidos que representa el 26.1% del total de ejidos y comunidades, es decir, poco menos de la tercera parte, según información proporcionada por el RAN",<sup>113</sup> para lo cual se

---

111.- Segundo informe de actividades del Procurador Agrario, Arturo Warman, Gryj. 1994. Documento mimeografiado.

112.- *La Jornada*. 2 de Noviembre de 1994, p. 41. Con respecto a la totalidad de la superficie ejidal y comunal, representa un avance del 7.8%.

113.- Ver artículo. "Regularizan 786 mil ejidatarios sus Derechos Agrarios: Registro Agrario Nacional". *La Voz de Michoacán*. 14 de Agosto de 1995. p. 26-A.

necesitaria a ese ritmo de por lo menos otros 6 años para concluir con el programa de regularización, pensando en que se supere las limitantes como rezago o conflictos de límites. Ernesto Zedillo plantea en el Plan Nacional de Desarrollo, como meta regularizar la totalidad de núcleos agrarios al término de su período. "Durante la presente administración se concluirá la certificación y titulación de ejidos, comunidades, y colonias agropecuarias mediante los mecanismos que al efecto promuevan conjuntamente las autoridades agrarias y los grupos sociales interesados".<sup>114</sup>

### 3.5 DESCRIPCION DE LA ZONA

Para el desarrollo del presente trabajo se delimitó territorialmente a tres municipios con el objeto que sirva de una pequeña muestra que nos pueda presentar posibles tendencias, o nos ilustre de la problemática que se ha presentado durante la aplicación del programa así como percibir sus primeros efectos, por lo menos en esta pequeña región.

La zona comprende tres municipios Jacona, Tangancicuaro y Santiago Tangamandapio, los dos primeros forman parte de lo que se conoce como el Valle de Zamora, y la cuenca del Río Duero,

---

114.- Plan Nacional de Desarrollo, publicado en el *Diario Oficial de Federación* el día 31 de Mayo de 1995, p. 63.

que se caracterizan por contar con una agricultura productiva, tierras de buena de calidad, de riego, pertenecientes a un Distrito de Riego, así como a la Unión de Freseros. Para darnos una idea, debido a la gran cantidad de agua que hay en el Valle, según datos de la Comisión Nacional del Agua para el cultivo de la fresa -uno de los principales cultivos de la región- se requieren por lo regular 38 riegos, mientras que para el cultivo de trigo se requieren tres.

Jacona es una palabra de origen chichimeca que quiere decir "Lugar de hortalizas", a decir de algunos historiadores, es uno de los pueblos más antiguos de Michoacán y uno de los primeros que fué sometido al dominio territorial y tributario del Imperio purépecha. Su clima es templado y tropical. Su orografía se constituye por el sistema volcánico transversal. Su principal actividad es la agricultura, la ganadería y en una mínima proporción forestal, en referencia a la primera en orden de importancia: se siembra fresa, jitomate y papa. En el municipio de Jacona se encuentran 4 ejidos, dentro de éstos uno con rezago agrario.<sup>115</sup>

---

115.- De acuerdo con lo que dispone el artículo tercero transitorio del decreto que reformo el 27 constitucional y de la *Ley Agraria*, "se consideran como asuntos de rezago agrario todos los expedientes que se hayan instaurado durante la vigencia de la *Ley Federal de la Reforma Agraria*, que a la fecha no hayan culminado con una resolución definitiva". Criterios jurídicos de la Procuraduría Agraria, 1993. *Documento mimeografiado*.

Tangancicuaro es una palabra de origen chichimeca que significa "Lugar de tres ojos de agua". Su clima es templado con lluvias en verano. Respecto a la orografía está constituido por el sistema volcánico transversal, la sierra de Patamban y los cerros de Patamban y Tangancicuaro. La principal actividad es la ganadería, seguida de la agricultura y posteriormente la actividad forestal, los principales cultivos en orden de importancia son: fresa, maíz, papá y frijol. En el municipio de Tangancicuaro existen 14 ejidos.

Santiago Tangamandapio es punto intermedio entre la Meseta Purépecha, el Valle de Zamora y la Ciénaga de Chapala, sus terrenos no son planos, mas bien lomeríos y montañas, a diferencia de los otros municipios, el cultivo principal es el maíz, hay riego en pequeñas áreas, sobre todo en algunas partes de ejidos grandes. Tangamandapio es una palabra de origen chichimeca y significa "Tronco podrido que se mantiene en pie", según algunos historiadores este municipio se fundó desde antes del imperio purépecha por descendientes de los tecos o xanuchas, posteriormente fue dominado por los purépechas. Su clima es templado, su orografía se constituye por el sistema volcánico transversal, los cerros Blanco, Huanúmera, Prieto, Cuate, entre otros y la sierra Tarecuato. Su principal actividad es la ganadería, seguida de la agricultura y la forestal, los

principales cultivos son en orden de importancia: maíz, frijol y sorgo. En este municipio hay 8 ejidos.<sup>116</sup>

La superficie ejidal con respecto a la municipal en Santiago Tangamandapio, corresponde aproximadamente al 25 %, con respecto a Tangancicuaro al 29 %, y en relación a Jacona el 38%. La suma de la superficie total de los tres municipios representa el 1.26% con respecto al estado.

El conjunto de la superficie ejidal que corresponde a nuestra muestra es de 21,984 hectáreas aproximadamente, de las cuales, 3,122 son de riego, es decir, el 14% de la superficie total, de temporal 5,708 hectáreas que representan el 26 %, las restantes se dividen entre agostadero y monte. Se benefició a 1 666 ejidatarios, que en números y equitativos les correspondería 13.2 hectáreas en promedio a cada ejidatario y de riego 1.9 hectáreas aproximadamente.

### 3.6 SOBRE LA ELECCION DE LA MUESTRA

Para efectos del presente trabajo se aplicó un cuestionario por ejido, a 26 que conforman los 3 municipios ya mencionados, buscando al informante clave, que no siempre es el que funge

---

116.- La información general respecto a los municipios fué obtenida de Correa Pérez, Genaro. *Atlas Geográfico del Estado de Michoacán*.

actualmente como Presidente del Comisariado Ejidal, pero que tiene conocimiento tanto de su núcleo como de sus integrantes y que puede representar de algún modo la opinión generalizada. Así mismo, parte de la información fué constatada con la proporcionada por parte de la Procuraduría Agraria, con residencia en Zamora, cuya fuente fué fundamentalmente carpetas básicas y actas de asamblea.

La elección de la muestra se dió a partir de que estos municipios forman parte en el caso de Jacona y Tangancicuaro del centro comercial de la región del Valle de Zamora,<sup>117</sup> por lo que, económicamente revisten importancia, así también cuentan con el recurso agua en abundancia. A diferencia, el municipio de Santiago Tangamandapio es periférico, lo que representa que de algún modo es marginado de los apoyos económicos y sociales. La superficie ejidal de estos municipios se conforma por distintas calidades de tierra y por ende hay diferentes tipos de cultivo y de productores. Algunos ejidos se encuentran junto a la zona urbana de Jacona y Zamora, lo que los hace tener como conurbados una problemática particular. En cuanto a la composición de su población están integrados por mestizos e indígenas, predominando los primeros, lo cual se manifiesta en distintas maneras de organizarse y de percibir las cosas. Así también existe un

---

117.- Su importancia radica en participar en el control la producción y comercialización de fresa a nivel de exportación, así también de las hortalizas a nivel de región Occidente.

representativo porcentaje de población migrante, fundamentalmente en el municipio de Tangancicuaro. Tienen una heterogénea expresión política. Presentan distintas problemáticas agrarias. Y frente al PROCEDE tienen respuestas variadas, así como diferentes avances en las etapas del mismo. Por lo que, consideramos que la presencia de estos elementos que caracterizan a esta pequeña muestra la hace ser diversa y por ende rica en información para constituir nuestro universo de estudio, puede sernos útil para entender y ver en prospectiva los efectos del PROCEDE, cuando menos, representativo para esta región, y que tal vez, sin pretender generalizar, ilustre de algún modo lo que puede suceder en otras regiones de nuestro país.

Un aspecto que es importante señalar es que el tiempo que abarca nuestro estudio es del inicio de las reformas, es decir, de principios de 1992, a inicios de 1995, que representaría un periodo de 3 años. Que en la realidad de trabajo de dar a conocer y promover el programa sería principios de 1993, lo que significa un trabajo de 2 años prácticamente, lo cual representa un tiempo corto para realizar una evaluación precisa que nos permita obtener conclusiones definitivas, pero si nos puede dar elementos que nos orienten sobre las tendencias. Sobre la claridad de esta base es que se desarrollo el presente trabajo.

### 3.7 RESULTADO E INTERPRETACION DE LA MUESTRA

Para efectos de interpretar la información que nos da la muestra, la hemos agrupado en rubros que se centran tanto en los objetivos del programa que se mencionan al inicio de este capítulo como en las principales modificaciones al artículo 27 y los argumentos manejados para su justificación: 1) Aceptación del Programa, 2) Migración, 3) Ventas y Rentas de la tierra, 4) Adquisición de Dominio Pleno, 5) Propuesta de Inversión, 6) Democracia en la Toma de decisiones y por último 7) una breve evaluación del programa, visto desde los mismos sujetos agrarios.

#### 3.7.1. ACEPTACION DEL PROGRAMA

En este rubro conoceremos el porque los ejidos han aceptado o no el programa así como las características de los ejidos que se han pronunciado por una u otra posición frente al PROCEDE.

Empezaremos por ilustrar la incorporación o no al PROCEDE por municipio y por ejido, hasta el momento de la aplicación del cuestionario, es decir, a principios de 1995.



MUNICIPIO	INCORPORADOS AL AL PROCEDE	NO INCORPORADOS AL PROCEDE
-----------	-------------------------------	-------------------------------

JACONA:

JACONA X

ESTANCIA IGARTEÑA X

EL PLATANAL X

SAN JOSE DEL PLATANAL X

TANGANCICUARO:

VALLE DE GPE. X

TIERRAS BLANCAS X

TENHUECHO, ARANZA Y LOS LOBOS X

TANGANCICUARO X

SAUZ DE GUZMAN X

SAN ANTONIO OCAMPO X

RINCON DEL TEPETATE X

LOMAS DE NOROTO X

GOMEZ FARIAS X

ETUCUARO X

DAMASO CARDENAS X

CANINDO X

BUENAVISTA X

ADOLFO RUIZ X

CORTINEZ

S. TANGAMANDAPIO:

QUERENGUARO		X
LA PRESA		X
LA CANTERA	X	
JERUSALEM	X	
EL NOPALITO	X	
EL CEREZO		X
CHURINTZIO		X
S. TANGAMANDAPIO		X

---

Fuente: Elaboración propia, con base a los resultados de la muestra.

Como vemos en el cuadro anterior de nuestra muestra hasta el momento de aplicar el cuestionario tenemos que de un total de 26 ejidos 14 habían sido incorporados al PROCEDE y 12 aún no.

De los 12 que todavía no se incorporaban al programa 6 se pronunciaron por su rechazo, lo que representa el 25 %, los otros 6 no han sido incorporados por imposibilidad, en virtud de tener rezago agrario y conflicto de linderos, aunque han manifestado su interés por el programa.

### 3.7.1.1 Aspectos de tierra y producción.

De los ejidos que se incorporaron al programa cuentan en promedio con un 51% de tierra cultivable en relación al total de su superficie, de los ejidos que han manifestado de manera expresa su desacuerdo con el PROCEDE tienen en promedio el 33% de tierra cultivable. (Ver Cuadro No.1)

La principal actividad productiva en todos los ejidos es la agrícola seguida de la ganadera. De los principales cultivos de los ejidos incorporados es el maíz con el 29%, fresa con el 14% hortalizas el 7%, maíz-frijol-garbanzo-trigo-janamargo-lenteja el 50%, de los que han rechazado el programa es el maíz con el 66%, trigo con el 17% y sorgo-trigo 17%. (Ver Cuadro No.2)

El tipo de tierra que tienen los ejidos incorporados es de riego el 43%, un 14% de temporal y el resto mixta. De los que no han aceptado sólo tienen un 16% de riego, 34% de temporal y el resto mixta. (ver Cuadro No.3)

Como podemos ver los que han rechazado el programa cuentan con menos superficie cultivable, sus principales cultivos son los granos básicos y no cuentan con diversidad en los mismos, así también tienen en promedio con respecto a los incorporados cinco veces menos superficie de riego. Quizá estas características

sobre la tierra sea factor determinante en su decisión, en virtud de la valorización de la tierra, mientras los que han aceptado lo han hecho pensando en que su tierra puede tener más valor tanto por la calidad, tipo de cultivo y por ende en busca de obtener más seguridad en la misma, son productores de fresa que aunque no es un cultivo generalizado si es hegemónico simplemente porque es más rentable. Por el contrario hay desinterés de los que no han aceptado debido a que su tierra tiene un valor menor en términos económicos. La concepción de la tierra es distinta en estos dos grupos, para unos representa una mercancía, un bien al que se le puede agregar valor y a través del cual no sólo satisfacen sus necesidades sino que obtienen una ganancia y para los otros representa una unidad de subsistencia en tanto que no cultivan productos rentables sino granos básicos que difícilmente les reditarán ganancias.

3.7.1.2. Posición ante las Reformas al artículo 27 constitucional, su Ley Reglamentaria y el PROCEDE.

La posición ante las reformas al artículo 27 constitucional de los ejidos incorporados el 72% manifestó estar de acuerdo, con el argumento que es porque manda el gobierno y consideran que traerá mejoras al campo, de los que han rechazado el programa el 66% manifestó estar en contra de las modificaciones, porque se provocará la privatización del ejido, porque aún falta tierra que

repartir y además porque no se les consultó. (Ver Cuadro No.4). Respecto a la Ley Reglamentaria el 50% de los primeros declararon conocerla, de los segundos sólo el 17% (Ver Cuadro No.5). Sobre si consideran que esta nueva Ley les traerá beneficios contestaron que si el 50% de los ejidos incorporados, porque da libertad y seguridad jurídica, de los que no han aceptado el programa dijeron que si únicamente el 17%, el 33% dijo que no y el 50% restante aún no sabe, de éstos hay opiniones divididas entre sus integrantes.

En lo que se refiere al fin del reparto agrario de los ejidos incorporados el 71% declaró estar de acuerdo, mientras que de los ejidos que no han aceptado el programa el 67% manifestó estar en contra .

De los 14 ejidos que aceptaron el programa 12 mencionaron que aceptaron porque representa seguridad jurídica en sus tierras y el resto contesto que por beneficio. De los 6 ejidos que han manifestado su oposición al programa 4 declaran su franco rechazo, uno tiene una opinión dividida a su interior y el restante porque quieren más tierra.

De las mayores inquietudes en referencia al programa tenemos de los incorporados el pago de impuestos con el 57%, privatización el 22%, organización el 7%, desigualdad en la

superficie de la tierra por ejidatario el 7% y desaparición del ejido el 7%. De los que no han aceptado, desaparición del ejido el 49%, el pago de impuestos el 17%, privatización del ejido 17% y no están de acuerdo con las reformas el 17%. (Ver Cuadro No.6)

De lo anterior podemos decir que, es claro que los ejidos incorporados fueron objeto de una campaña de mayor información y propaganda respecto a las modificaciones y el programa, en relación con los ejidos que no han aceptado el mismo. Así también, la posición de éstos últimos se debe no sólo a la falta de información a la que a la mejor se han negado a recibir por parte de las instituciones, sino además porque en el fondo a partir de lo que conocen no han estado de acuerdo desde un inicio con todo lo que implican las reformas, su mayor inquietud es la privatización y desaparición del ejido, consideran que aún falta tierra que repartir, así también porque se sienten que no fueron consultados. En términos generales ha faltado una verdadera campaña de difusión de las modificaciones y por ende de una reflexión seria al interior de los núcleos agrarios que permita a todos los sujetos tener un acceso real a la información y por lo tanto a tomar una posición al respecto no sólo a nivel individual sino como una unidad organizativa que le permita hacer frente a todos estos cambios, esto no sólo es tarea de las instituciones sino principalmente de las organizaciones o bien de sus representantes.

### 3.7.1.3 Perfil político y social

El perfil político de la totalidad de nuestra muestra nos expresa una pluralidad, 5 de ellos se pronunciaron por no pertenecer a ningún partido político, el resto, es decir 21 declararon tener una inclinación partidista, dentro de éstos 9 mencionaron pertenecer al PRI, 3 manifestaron una filiación al PRI y PRD, 1 únicamente al PRD, 1 al PRD y PAN, los 7 últimos a éstos 3 partidos. (Ver Cuadro No.7)

En lo que se refiere a su pertenencia a una organización campesina 10 contestaron no pertenecer a ninguna, mientras que los otros 16 ejidos declararon si pertenecer. Dentro de los que declararon pertenecer a una organización campesina tenemos que 7 manifestaron ser integrantes de la Confederación Nacional Campesina (CNC), 1 a la Unión Campesina Democrática (UCD) y 7 a diferentes organizaciones entre ellas la Unión de Comuneros Emiliano Zapata (UCEZ), Antorcha campesina y la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), por último 1 a la CIOAC. (Ver Cuadro No.8)

De los 14 ejidos incorporados 12 declararon pertenecer a un partido político, desglosándose de la siguiente manera 6 al PRI, 3 al PRI-PRD, 1 al PRI-PAN y 2 manifestaron tener entre sus

integrantes afiliados a los tres partidos. De los 6 ejidos que no han aceptado el programa 4 declararon pertenecer a algún partido político, ninguno exclusivamente al PRI, 3 al PRI-PRD y PAN, el restante únicamente al PRD. (Ver Cuadro No.9) Respecto a su pertenencia a una organización campesina de los incorporados 9 manifestaron tener alguna relación, de éstos 7 a la CNC, 1 a la UCD-CNC y el otro a Antorcha Campesina. De los ejidos que han rechazado el programa 4 declararon pertenecer a una organización, de estos uno a la CNC-UCD, uno a la CCI-UCD, otro únicamente a la UCD y por último a la CIOAC. (Ver cuadro No.10)

Respecto a la organización de los ejidos incorporados sólo 4 cuenta con Reglamento Interno, que representa el 29%, a diferencia de los que no han aceptado 4 tiene Reglamento, que representa el 80%.

Podemos concluir que de los ejidos incorporados hay quienes no pertenecen a ningún partido y organización campesina, pero los que sí tienen en su mayoría la presencia del PRI y de organizaciones oficiales, la influencia de los partidos y organizaciones de oposición es débil, así también muy pocos cuentan con Reglamento Interno, que de algún modo puede reflejar el nivel de organización de los núcleos; entre los que rechazaron el programa encontramos también ejidos que no pertenecen a ningún partido u organizaciones y de los que sí no hay una presencia



hegemónica del PRI, tienen una influencia mas fuerte de partidos y organizaciones de oposición y en su mayoría cuenta con Reglamento Interno. Si nos centraremos únicamente en esta expresión política de nuestra muestra podríamos pensar con estos datos que su posición es resultado de un trabajo de concientización por parte de los partidos y organizaciones de oposición, sin embargo, si tenemos presente lo que veíamos anteriormente respecto a si conocen o no las modificaciones podemos hacer notar que los núcleos que han rechazado el programa son los menos informados en relación a las reformas, por lo que sin conocimiento es difícil creer que su posición ante las mismas es consecuencia de un proceso de debate al interior. Más bien creemos que responde a una desconfianza generalizada que se tiene hacia los programas gubernamentales y a una posición antigubernista que puede encontrar su raíz en la respuesta que han obtenido por parte del gobierno para resolver sus problemas.

Mientras tanto la posición política de los ejidos -por lo menos en nuestra muestra- no constituye un factor determinante hasta el momento para definir la aceptación o no del programa. El elemento central de su anuencia se ciñe en obtener seguridad jurídica sobre la tierra que se posee y por el otro lado tenemos que el rechazo se debe al desacuerdo aun posible proceso de privatización y desaparición del ejido, que no va implícito con

el programa, pero que ellos lo consideran como un riesgo que prefieren no correr.

### 3.7.2 MIGRACION

El expresidente Salinas planteaba como uno de sus argumentos en "La Exposición de Motivos" para justificar las reformas al artículo 27 constitucional, que éstas crearían las condiciones para arraigar a los campesinos a su tierra, disminuyendo así el problema de la migración. Sabemos que ha transcurrido un tiempo corto para realizar una evaluación definitiva sobre el impacto de estos cambios, sin embargo, trataremos de conocer hasta el momento cual ha sido la influencia en relación con la migración en la región que para efectos de nuestro estudio hemos delimitado.

En principio el Estado de Michoacán se ha caracterizado por contar con un alto índice de población que emigra hacia las grandes ciudades como el Distrito Federal, Guadalajara y también a Estados Unidos, entre otros lugares. De la región que comprende nuestra muestra que son los municipios de Jacona, S. Tangamandapio y Tangancicuaro, tenemos que el 88% de los ejidos cuenta con población migrante. De los ejidos incorporados el 93% tiene migrantes, el promedio de éstos por ejido es del 21%, de los núcleos que han rechazado el programa todos cuentan con

población migrante, su promedio por ejido es del 19%. A los ejidos incorporados se les pregunto que si después de la aplicación del PROCEDE había disminuido el número de migrantes, los cuales manifestaron que el porcentaje de población migrante se mantuvo en la mayoría de ellos, en uno de éstos se percibió un aumento del 20% y en los ejidos que no han sido incorporados manifestaron que en un ejido se dio un aumento del 12% y en otro del 60%, después de la puesta en marcha de las modificaciones. (Ver Cuadro No.11)

Como mencionábamos, el PROCEDE persigue como objetivo otorgar seguridad jurídica a los ejidatarios sobre la tierra que poseen, lo cual representa para los ejidos incorporados tranquilidad, puesto que los migrantes podrán irse al "otro lado" seguros que cuando regresen no tendrán que enfrentarse a problemas de despojo o de límites entre las parcelas, que tendrían que dirimir ante largos juicios, ahora sólo tendrán que comprobar y hacer respetar ante los demás la superficie de tierra que ampara el nuevo certificado. Para los migrantes esto es para lo que les ha servido el PROCEDE. Pues es claro que aún no se ha resuelto el problema de fondo por el que atraviesa el agro en nuestro país que es el de la capitalización verdadera causa de la migración, el programa que es piso fundamental de las reformas no ha influido para disminuir la tendencia migratoria por el contrario nos indica un aumento. La migración sigue siendo una

salida importante para mitigar a través de sus ingresos la difícil situación de sus comunidades, que además funciona como válvula de escape ante las nulas opciones de empleos y obtención de recursos para sobrevivir.

Mientras no se plantee de manera seria la cuestión de la migración como uno de los grandes problemas del campo y se instrumenten de manera integral y de forma conjunta con los sujetos agrarios verdaderos programas tendientes a incentivar la inversión que contemple incluirlos no sólo su tierra sino también a ellos mismos, nos veremos frente a un desplazamiento mayor de ejidatarios en busca de mejores opciones de vida, como bien nos lo advierte José Luis Calva en su libro *La Disputa por la Tierra*.

### 3.7.3 DE LAS ENAJENACIONES Y ARRENDAMIENTOS DE PARCELAS.

Las figuras jurídicas de la enajenación y el arrendamiento de las parcelas otrora prohibidos y hoy por hoy legalizados constituyen una de las vías posibles para generar un proceso de concentración de tierra en unas cuantas manos. Para efectuar la acción de la enajenación dentro del marco legal es necesario que se especifique la superficie que se está tratando a través de un nuevo documento denominado Certificado Parcelario, para lo cual tendrá que haber pasado por el PROCEDE.

Se plantea por parte de algunos de los estudiosos del campo que a partir de las modificaciones al marco jurídico, se generaría un aumento de enajenaciones y arrendamientos de la tierra, las cuales no puede negarse que ya existían, pero que no eran generalizadas en virtud de que constituían causales para ser privados del derecho, como lo señalaba el artículo 85 fracción V de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria y que en muchos casos las enajenaciones fueron encubiertas a través de las Investigaciones de Usufructo Parcelario que se realizaban en los ejidos y que la Comisión Agraria Mixta emitía una Resolución con la cual se regularizaba al comprador.

Sobre este aspecto buscaremos conocer cuál ha sido el comportamiento en los ejidos que conforman los 3 municipios objeto de nuestro estudio.

El 50% de los ejidos incorporados manifestaron que durante el PROCEDE, es decir, en un lapso de un año aproximadamente, detectaron ventas de parcelas, en promedio se observó que el 8% del total de ejidatarios en cada uno de los ejidos realizó enajenaciones. El 21% de los ejidos mencionó que no hubo ventas y el 29% restante declaró no tener conocimiento al respecto.

De los ejidatarios que vendieron tenemos que el 67% era ejidatario fundador y el 33% heredero. (Ver Cuadro No.12). De los

compradores podemos decir que el 40% son avecindados, 40% ejidatarios y el 20% restante son personas ajenas al ejido. (Ver Cuadro No.13). De éstos sólo el 40% fueron aceptados por la asamblea .

Entre las principales causas de las ventas encontramos que el 56% fue por apuros económicos, el 22% por imposibilidad de sembrar, un 11% por negocio y el otro 11% por migración. (Ver cuadro No.14)

La manifestación al interior de los ejidos en relación a las enajenaciones aun no es muy representativa, no se observa un aumento desmesurado, sin embargo, si tomamos en cuenta que se dieron en el transcurso mas o menos de un año, si es de hacerse notar que este porcentaje es ilustrativo de la tendencia que se puede generar .Observamos que la mayoría de los que han vendido son ejidatarios que formaron parte del censo básico y que a esta altura son mayores de edad, si partimos de que los ejidos en esta región en general fueron dotados en la década de los 30's, podemos decir que se han visto en la necesidad de vender debido fundamentalmente por su situación económica y porque que físicamente ya no pueden trabajarla, así también podemos mencionar que el acaparamiento se ha dado por integrantes del poblado y del núcleo ejidal que por supuesto se trata de los que tienen recursos económicos y que muy probablemente ocupen algún

cargo ya sea en el poblado o en el ejido o bien estén vinculados con el grupo de poder predominante. Aún no se observa que sean mayoría las personas ajenas al ejido las que estén adquiriendo las parcelas en venta.

En el 57% de los ejidos incorporados encontramos que hubo ejidatarios que fraccionaron sus parcelas durante la aplicación del PROCEDE, en promedio el 6% de ejidatarios en cada ejido aprovecho el programa para dividir su unidad de dotación. Por lo que, aun cuando se plantea que no deben fraccionarse los derechos agrarios estos como vemos se siguen realizando, acrecentando el problema de las unidades de producción mas pequeñas que dificilmente pueden ser rentables y que mas bien se constituyen en unidades de subsistencia.

En lo que se refiere al arrendamiento de parcelas tenemos que durante el programas se detectó que el 65% de los ejidos incorporados cuenta con parcelas rentadas, el 36% prefirió no contestar, de los primeros observamos que el 33% tiene menos de 5 arrendadores, el 44% de 6 a 10, y el otro 22% tiene de 11 a 20 arrendadores. En promedio tenemos 10 ejidatarios que arriendan sus parcelas en cada uno de los ejidos. Se les pregunto si después del PROCEDE aumentaron las parcelas arrendadas y manifestaron el 50% que no y el resto no tiene conocimiento.

Tenemos el caso de un ejido Estancia Igarsteña del Municipio de Jacona, que en su totalidad fue arrendado a una agroindustria fresera la FREXPORT -una de las agroindustrias que domina el mercado de la fresa a nivel de región occidente-, la cual introdujo una de las mas modernas infraestructuras en materia del cultivo de fresa, que permite obtener altos rendimientos, así también cuenta con técnicos bastante capacitados. El contrato fue por un pago fijo y con una duración de dos años al termino del cual podrán renovarlo o no, según lo decidan los arrendadores. Mientras tanto, los arrendatarios no tendrán que rendirles cuentas de nada y mucho menos de sus ganancias. Seria interesante seguir de cerca esta experiencia pues sino es el único caso, si uno de los primeros ejidos que se dan en arrendamiento en su conjunto, por lo menos en esta región.

#### 3.7.4 LAS MIELES DEL DOMINIO PLENO

La adquisición del dominio pleno como ya habíamos visto es una de las acciones jurídicas que modificaron substancialmente la anterior estructura legal, en razón de que ofrece a los sujetos agrarios la posibilidad de modificar el régimen de propiedad de su parcela ejidal a pequeña propiedad, transformándola de propiedad social a individual. Esta apertura se establece en aras de un reconocimiento repentino por parte



del decadente Estado paternalista de que los sujetos agrarios son "libres" de decidir su destino.

Sobre nuestra muestra de ejidos por el momento no fue posible observar varios casos concretos de ejidatarios que hayan adquirido el dominio pleno, en virtud de que el PROCEDE aún no ha concluido en la mayoría de ellos y en los que ya, su culminación fué reciente. Por lo tanto, el planteamiento en general consistió en conocer a cuántos les interesa realizar esta acción. Lo que obtuvimos fue lo siguiente del total de 26 ejidos encontramos que en el 50% hay quienes están interesados. Ahora bien, de los ejidos incorporados el 64% manifestó que cuenta con ejidatarios que si les interesa, de los ejidos que no se han incorporado por alguna limitante el 33%, de los que han rechazado el programa también un 33% .(Ver Cuadro No 15). Lo que representa que en los núcleos que aceptaron el programa a diferencia de los no incorporados tenemos una mayor concentración de ejidatarios que no sólo pretenden certificar la tierra que poseen, sino que además buscan a través del mismo el paso necesario para adquirir el dominio pleno.

De los 26 ejidos encontramos que hay 3 ejidatarios en promedio por núcleo que les interesa cambiar de régimen, de los incorporados en promedio casi a 4 ejidatarios por cada uno de los ejidos.

Son 10 los ejidos que pudimos apreciar que cuentan con un número mayor de ejidatarios que están interesados en adquirir el dominio pleno sobre sus tierras, de los cuales 8 cuentan con mayor superficie de tierras de riego, 7 de ellos cultivan fresa, en promedio por ejidatario poseen 8 ha, el ejidatario que mayor superficie tiene asciende en promedio a 9.7 ha las cuales oscilan desde 2 ha hasta 30 ha, las cuales fueron adquiridas todas antes de la aplicación del programa, en su mayoría son de riego excepto la de 30 ha que es de temporal, pero no por eso son despreciables en la región.

Podemos decir, de los ejidatarios interesados en adquirir dominio pleno que en su mayoría poseen buenas tierras de cultivo y de alto rendimiento, los hace pensar distinto en relación a los campesinos que poseen una unidad de dotación apenas suficiente para satisfacer sus necesidades básicas, les hace plantearse la posibilidad de independizarse del núcleo ejidal, para no tener que rendir cuantas a nadie, ni sujetarse a normas que les inhiba en sus pretensiones, además de poder ser sujetos de crédito por parte de las rígidas instituciones bancarias, la posibilidad de salvarse del lastre que representa para ellos las asambleas, en donde se discuten cosas que ya no son de su interés. Estos ejidatarios constituyen la clase de "productores en transición"

con una visión empresarial que aspiran a convertirse en parte de los denominados "empresarios agrícolas".<sup>118</sup>

La pregunta es ¿por qué resulta atractiva la posibilidad de desagregarse de la unidad ejidal?. Si la dotación y constitución del ejido fue una lucha que costo vidas en muchos de los casos y que fueron décadas de fomentar una mentalidad de "lo colectivo", de la propiedad social, del ejido como una unidad no sólo económica sino de organización, de ser sujetos de diversos apoyos gubernamentales, de que "la tierra es de quien la trabaja", y además sujeto a un régimen de propiedad protegido jurídicamente.

Parte de la respuesta podemos encontrarla quizá en que el ejido desde su origen fue un modelo impuesto, con una estructura organizativa determinada, que no permitió generar su propio crecimiento, de crear sus propias formas de organización, que se ha venido desgastado a lo largo de estos años por el abrumador paternalismo del Estado, por el fracaso de los diversos programas y políticas hacia el campo diseñadas desde arriba que ha concebido a estos núcleos como objeto y no como sujetos pensantes y activos que tendrían mucho que decir sobre como resolver sus

---

118.- Ver CEPAL. Economía Campesina y agricultura empresarial (tipología de productores del agro mexicano), Siglo XXI Editores, México 1982. p. 339.

problemas <sup>119</sup>. Por el constante proceso de descapitalización al que se le ha sometido. Y además por ese grillete que ha representado para ellos de ser usados como espacios corporativos, como un tentáculo más del partido en el poder, seguro de sus votos, cansados de los abusos de los caciques al interior de los ejidos, que coloca en un serio cuestionamiento a estos núcleos como genuinos espacios de decisión y representación y porque hoy por hoy para muchos ya no se presenta como una opción en tanto unidad económica y de organización. Así también con la actual base jurídica dejaron de ser "los predilectos del régimen" para verse así solos ante sus competidores en una situación de desventaja y vistos únicamente como mano de obra y ofertores de tierra. No podemos negar que el ejido en tanto unidad económica y de representación atraviesa por una crisis de credibilidad como opción.

Hasta el momento por lo menos en esta región no se ha desencadenado un proceso acelerado de privatización de la tierra, sin embargo aún falta mucho por caminar con el PROCEDE, será hasta su término que podrá evaluarse la cantidad de ejidos que

---

119.- El antropólogo Arturo Warman hoy Secretario de la Reforma Agraria señalaba en su libro "*Los campesinos hijos predilectos del régimen*" que la Reforma Agraria en nuestro país se vió afectada entre otras cosas por "...El primer paso fué preservar las unidades agrícolas productivas, cualquiera que fuera su extensión territorial. Era necesario reinstalar la seguridad en el campo. El general y presidente Calles proscribió los repartos espontáneos de la tierra y quitó a las comunidades la facultad para hacerlos. Desde entonces la realización del reparto, y con ella toda la reforma agraria, pasó de las manos de los campesinos a las del gobierno, que las manejaría en su propio beneficio y en el sector que representa. Así perdieron los campesinos su más importante batalla". México, *Nuestro Tiempo*, 1983 p.47.

opten por el cambio de régimen de propiedad. Los datos presentados son sólo una muestra de lo que en prospectiva puede pasar. Tenemos el caso del ejido Canindo en el municipio de Tangancicuaro en el cual se culminó el programa y que esta constituido por 12 ejidatarios de los cuales 10 están gestionando lo necesario para adquirir dominio pleno -hasta pagar con sus propios recursos a un abogado para la correspondiente asesoría-condición para poder vender sus tierras a un grupo de inversionistas que están interesados en construir una Central de Abastos, el ejido fue elegido por su ubicación ya que se encuentra a la orilla de la Ciudad de Zamora y porque fueron las tierras mas baratas que encontraron en comparación con las otras opciones. Curiosamente en este caso los dos ejidatarios que están en contra son los que ocupan los cargos de Presidente y Secretario del Comisariado Ejidal, quienes hicieron hasta lo imposible por evitar este proceso, sin embargo, como la mayoría es la que manda en la asamblea el resultado de la votación fue a favor de la privatización, lo anterior nos enseña que no siempre la decisión de la mayoría es la mas sabia. De los 10 ejidatarios que adquirieron la privatización 9 de ellos rentaba las tierras y son de escasos recursos económicos, las vendieron porque les pareció atractiva la oferta económica, sólo uno de ellos manifiesto su interés por conservar la parcela con miras a comprar más tierra y a invertir para hacerlas más rentables.

Aun y con todo los candados que establece la Ley Agraria, para esta posibilidad jurídica el ejido hoy corre el riesgo de verse desmantelado y empujado a las fuerzas del mercado, de caer en las atrayentes tentaciones de las ofertas de los empresarios y de sus diversas estrategias de presión, posiblemente coludidos en algunos de los casos con los caciques ejidales -quienes echarán mano de sus tradicionales formas de control y manipulación-, cuyas presas principalmente serán los campesinos pauperizados y necesitados de recursos líquidos quienes se van a deshacer quizá de su único patrimonio, de sus unidades de producción familiar.

Algo que a lo mejor no han tomado en cuenta los ejidatarios en proceso de adquirir dominio pleno es que una vez que se cumpla su sueño de convertirse en pequeños propietarios se regularán por el régimen civil, lo que significa que en caso de no cubrir algún crédito podrán ser embargados, así también se verán obligados a pagar impuestos, serán marginados de las dádivas gubernamentales y no serán protegidos por los débiles fundamentos jurídicos que aún quedan en la Ley para los núcleos agrarios.

### 3.7.5 PROYECTOS DE INVERSION

"Para reactivar la producción y establecer de manera sostenida su crecimiento son necesarios los cambios que atraigan

y faciliten la inversión en las proporciones que el campo ahora demanda. Para lograrlo, se requiere seguridad pero, también, nuevas formas de asociación donde impere la equidad y la certidumbre, se estimule la creatividad de los actores sociales y se compartan riesgos",<sup>120</sup> fueron las palabras de Salinas de Gortari cuando anunció la Iniciativa de Reformas al artículo 27 de la Constitución.

A poco más de tres años de aprobadas las modificaciones, señalaba en su Quinto Informe de Gobierno "en 1993 la producción de los diez principales cultivos creció 7% respecto a 1992. En maíz, mantenemos la autosuficiencia alcanzada hace un par de años, al pasar de producir once millones de toneladas en 1989 a casi 18 millones en 1993; y en frijol de 600 000 toneladas en 1989 a 1 100 000 en 1993 (...). La inversión y el gasto público así como la presencia de las instituciones del sector no se ha interrumpido, sino fortalecido. En 1993, el gasto y la inversión fueron de más de 11 800 millones de nuevos pesos en el sector agrícola son superiores 9% a los del año pasado, y seis veces mayores que en 1989".<sup>121</sup> Si comparamos estos datos con los de 1988 tenemos que de maíz se produjeron 14.339 millones de toneladas y de frijol 1.175 millones de toneladas, según datos proporcionados en el VI Informe de gobierno de MMH.<sup>122</sup>

---

120.- *Comercio Exterior*, Noviembre de 1991, p.1091.

121.- *Comercio Exterior*, Noviembre de 1993.

122.- *Comercio Exterior*, Noviembre de 1988.

Lo anterior nos indica que realmente no hubo tal aumento importante en comparación con este año en el cual todavía se importaban grandes cantidades de granos para satisfacer la demanda en lo que se refiere a estos dos productos básicos que constituyen la dieta principal del mexicano .

Para su VI y último informe de gobierno Salinas anunciaba que "Hoy todo el maíz y el frijol que consumimos se produce en México..."<sup>123</sup>. Para darnos una idea únicamente en lo que respecta al maíz en 1993 se importó lo correspondiente a 69 millones de dólares y para 1994 tuvo que destinarse 369 millones de dólares para la adquisición de este mismo grano.<sup>124</sup>

En una entrevista realizada a Francisco Labastida Ochoa actual Secretario de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, declaró "México no es autosuficiente en alimentos desde hace muchos años. Cuando dicen que en este año vamos a importar, la respuesta es que en este año vamos a volver a importar. Es decir, el país tiene 30 años en que la producción agropecuaria viene creciendo menos, más lento que la población, y mucho más lentamente que la demanda..."<sup>125</sup>

---

123.- *Comercio Exterior*, Noviembre de 1994, p.1026

124.- *Comercio Exterior*, Abril 1995, p. 359.

125.- Ortiz Humbert. "Ya no hay tierras para cultivar". *El Sol de Zamora*, 21 de Agosto de 1995. p.2-B.



"La inversión de capital fijo estatal en el campo disminuyó de 67 470 millones de pesos en 1981 (a precios de 1980 deflactor del PIB) a sólo 14 004 millones en 1988 y en 1989 sufrió una nueva reducción al sólo autorizarse 13 635.5 millones, es decir, el 20.2% de la inversión ejercida en 1981.<sup>126</sup> "Para dar otra dimensión de la drástica caída de la inversión pública en el sector, en 1981 representó el 17.28 por ciento del PIB agropecuario. Para 1989, esta participación bajó a tan sólo el 4.53 por ciento".<sup>127</sup>

Julia Carabias, Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, señaló a mediados de 1995 que las cifras y las estadísticas revelan que actualmente el sector agrario, a como estaba hace dos años, es un "campo en ruinas" porque fué eliminada la presencia del estado, porque hubo menos recursos y pocos subsidios al agro.<sup>128</sup>

Lejos de lo que muchos habían llegado a suponer, el impacto de las reformas en lo que se refiere a la inversión en este sector o de creación de nuevas figuras asociativas, no se han

---

126.-Calva, José Luis. *La Disputa por la tierra*. México, Fontamara, 1993. p.15.

127.- Calva, José Luis. Coord. *Alternativas para el campo mexicano*. México, Fontamara, 1993, p.60

128.- "Dejó resultados poco alentadores para el campo la política neoliberal:Carabias". *La Voz de Michoacán*, 14 de Agosto 1995, p. 26-A.

dejado ver hasta el momento. Los inversionistas que condicionaron su capital a la creación de un marco de certidumbre y seguridad jurídica no han querido invertir, pese el enorme empeño por parte del Estado por cumplirles. De las asociaciones existentes hasta el momento en su mayoría se crearon antes de las modificaciones.

La región que seleccionamos para efectos de nuestro estudio no escapa a esta difícil situación que prevalece en el campo de nuestro país. En este marco, encontramos que aún cuando los ejidos están en un proceso de regularización no se les ha hecho ninguna propuesta de inversión, de asociación o sociedad, por parte del capital privado. De la inversión pública sólo se cuenta con las dádivas de PROCAMPO, que es poca y a destiempo... "mientras que en el presente ciclo maicero han sido sembradas unas 53 mil 278 hectáreas con semilla mejorada con alto potencial..., unas 5 mil se mantendrán ociosas y exentas del subsidio federal al no cumplir con las normatividades de PROCAMPO".<sup>129</sup>

En esta región encontramos que la iniciativa privada se ha atrevido a "arriesgar" su capital en dos ejidos, uno para comprar casi la totalidad de sus tierras cultivables destinado para la

---

129.- Bejar González, Francisco. "Ociosas, más de cinco mil ha del Valle de Zamora. *La Voz de Michoacán*, 14 de Agosto de 1995, p.4-C.

construcción de una Central de Abastos y al otro el arrendamiento en conjunto de sus tierras para la producción fresera.

En tanto, se carezca de un sistema de crédito agropecuario eficiente e integral así como de una urgente inversión de capitales, la crisis en la cual esta sumergido el campo sufrirá niveles de agudización severa. "...el crédito del BANRURAL no permite cubrir las necesidades de la transformación agrícola. Y aunque las autoridades han convocado a las instituciones privadas para que financien proyectos agropecuarios, la respuesta ha sido casi nula porque éstos presentan mayores riesgos que otras actividades económicas. Los recursos se canalizan sólo a cultivos rentables, es decir, los orientados a la exportación(...)La carencia de los recursos tampoco podrá subsanarse con inversión foránea. Los inversionistas extranjeros están interesados en México por su mercado más que para producir aquí (...) mientras que en el período 1989-1991 había 125.4 millones de dólares en inversión extranjera directa en el sector agropecuario, únicamente en 1991 México importó 2 900 millones de dólares de productos agrícolas de Estados Unidos".<sup>130</sup>

---

130.- José Luis Solliero, María del Carmen del Valle e Isabel Lina Sánchez. La innovación tecnológica en la agricultura mexicana. *Comercio Exterior*, Abril 1993, p. 364.

### 3.7.6 DEMOCRACIA EN LA TOMA DE DECISIONES

Dos conceptos de democracia.

Por el contrario del discurso de "democracia y libertad para el campo" que se le concede por decreto al campesino, siguen prevaleciendo formas de decisión que si bien se apegan al marco jurídico establecido, su manifestación se coloca en un serio cuestionamiento en virtud de que no es la **mayoría real** la que esta decidiendo.

Para la aceptación del programa de acuerdo a Ley Agraria se fundamenta en el artículo 23 fracción XV, 26, 27, principalmente el quórum que se requiere para declarar legalmente facultada a la asamblea para sesionar, así como los votos que se requieren para tomar acuerdos. Por primera convocatoria, se requiere la asistencia de la mitad más uno del total de los integrantes y los acuerdos que se tomen serán por la mayoría, por segunda convocatoria, con los ejidatarios que asistan y las decisiones que se tomen serán por la mayoría asistente, en caso de empate el Presidente del Comisariado Ejidal tiene voto de calidad. Para empezar este planteamiento merece una reflexión pensando de manera hipotética en un ejido de 100 integrantes asisten la mitad más uno es decir 51 con ese quórum se declara legalmente

instalados los trabajos de los cuales bastan únicamente el voto aprobatorio de 27 ejidatarios para que legalmente se tome al acuerdo, por lo que 27 de 100 representa únicamente poco más de la cuarta parte de los integrantes del ejido. Ahora si se trata de segunda convocatoria la situación se torna un tanto más cuestionable puesto que se realizaría con los que asistan, los cuales pueden ser un número nada representativo en términos de tomar una decisión, que aunque para la ley sería democrática y totalmente legal de acuerdo a la Ley, para los ejidos y sus integrantes tal vez no lo sea y no refleje su interés real ni sean legítimos.

Nos planteamos para efecto de nuestro estudio conocer cuál fue la manifestación "democrática" de los ejidos incorporados, de los cuales encontramos que para la asamblea de aceptación del programa el 71% se realizó en primera convocatoria y el 29% restante en segunda, se contó en promedio con el 62.3% de ejidatarios y mandatarios asistentes que decidieron aceptar el programa, sin embargo, si restamos a los mandatarios quienes no siempre tienen la capacidad de votar y tomamos únicamente a los ejidatarios, tenemos que un promedio de 52.2% de ejidatarios decidió en términos reales, lo que representa que para efectos de la democracia del 50% más uno se cumplió apenas en términos de lo que señala la ley. En el Cuadro 16 ilustramos el porcentaje de asistentes en total incluyendo mandatarios en comparación con los

ejidatarios asistentes en los cuales podemos ver algunos casos que el porcentaje real de los que decidieron fué poco representativo para tomar una decisión, por lo que no podemos generalizar en el discurso que es la mayoría la que esta decidiendo en su ejercicio de "la libertad de la que hoy goza el campesino".

En lo que se refiere a la asamblea de delimitación, asignación y destino de las tierras ejidales, de uso común y de asentamiento humano, la cual debe contar de acuerdo a lo que establece la ley, en primera convocatoria con las tres cuartas partes de sus integrantes y los acuerdos que se tomen deberán ser tomados por las dos terceras partes de los asistentes, en segunda convocatoria con la mitad más uno y los votos aprobatorios deberán ser también de las dos terceras partes de los presentes, cabe señalar que por la importancia que reviste este tipo de asamblea -en la que finalmente se decide como quedan las tierras del ejido, tanto las grandes áreas, como la asignación de las parcelas a cada ejidatario y los solares a los vecindados- no puede asistir ningún mandatario en representación de algún ejidatario, así también deberá asistir un representante de la Procuraduría Agraria y un Fedatario Público. De los 5 ejidos en los que ya se realizó la asamblea todos se efectuaron en primera convocatoria con un promedio de asistencia del 79.4%, lo que

representa que se dio en el marco de lo que la Ley establece como democracia.

### 3.7.7 EVALUACION DEL PROCEDE (COMO CERTIDUMBRE JURIDICA)

Se menciona como uno de los objetivos centrales de las reformas al 27 otorgar certidumbre jurídica y se establece como instrumento para cumplirlo el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE). A casi un tercio de avance del programa de regularización de la tierra ejidal a nivel nacional cabe hacerse la pregunta qué tanto se ha resuelto el problema de inseguridad en la tenencia de la tierra, entre los núcleos y al interior de los mismos ya sea entre los ejidatarios por las parcelas o bien por conflictos de límites.

Las respuestas de los sujetos agrarios que conforman nuestra muestra a la pregunta si consideraba que el programa traería consigo ventajas o desventajas fue, de los ejidos incorporados el 65% consideró que ventajas porque sirve para regularizar y dar seguridad jurídica, sólo un 7% contestó que no le ve ventajas ni desventajas, de los ejidos no incorporados por alguna imposibilidad, el 60% respondió que considera que tiene ventajas debido a que regulariza y otorga seguridad jurídica, de los ejidos que han rechazado el programa el 51% manifestó que tiene

desventajas porque se desaparecerá el ejido y por el pago de impuestos de los solares. (Ver Cuadro 17).

La respuesta de si obtuvieron del PROCEDE lo que esperaban, de los ejidos incorporados el 57% declaró que si, el 29% que aún no sabe y el 14% que no. Se les consultó si les sirvió su nuevo certificado para tener mayor seguridad jurídica y manifestaron el 97% que sí y el resto que aún no sabe. Así también se les preguntó si les ha servido su nuevo certificado para obtener crédito y contestaron el 14% que no, quienes acudieron a solicitar crédito a BANRURAL, el 21% aún no ha solicitado y el 65 % todavía no cuenta con el certificado.

Por último se les preguntó si han tenido conflictos de posesión, sucesión, de limites, de ventas ilegales, interparcelarios o con ejidos vecinos después del PROCEDE y el 80% contestó que no, mientras que el 20% manifestó que si, los cuales han consistido en ventas ilegales. Para terminar el 80% declaró que el programa si sirvió para regularizar su ejido y el 20% restantes manifestó que no sirvió. (Ver Cuadro No.18)

Con base a los datos anteriores podemos decir en términos generales que el programa ha sido bien visto a partir de que ha servido para regularizar y otorgar seguridad jurídica a nivel individual, que el ejidatario pueda contar con un documento que



ampare la tierra que posee, puesto que con el certificado anterior en caso de un conflicto de posesión o de límites entre las parcelas, era difícil saber con claridad exactamente la superficie de cada una de las partes en controversia y por lo tanto conocer quien tenía la razón, lo cual tenía que ser investigado a veces pasar por largos juicios para recuperar la tierra, ahora con el nuevo certificado se asienta con claridad y exactitud la superficie de tierra de cada ejidatario, lo que evitará futuros conflictos y en los que se lleguen a presentar será claro quien tiene la razón, que representa rapidez en la solución de este tipo de problemas. Por lo tanto, se definió con claridad los límites entre los núcleos lo cual es importante puesto que en algunos casos se resolvieron conflictos de muchos años y además porque se previnieron futuras controversias. Consideramos que es justo señalar que este es un lado positivo del programa. Lo cual ha sido aprovechado por los mismos ejidatarios, porque finalmente les da seguridad sobre su parcela, por lo menos en este aspecto el programa cumplió con su objetivo.

## CONCLUSIONES

A poco más de tres años de aprobarse las reformas, no podemos realizar una evaluación final, sólo dar conclusiones de lo que hasta el momento los resultados de su aplicación nos han mostrado. Vivimos una etapa de transición de la anterior estructura legal fomentada por décadas y arraigada todavía en los sujetos rurales, a una nueva donde los cambios están siendo asimilados y aun no se ve con claridad el rumbo que se está construyendo. Hasta ahora no ha sido suficiente haber decretado modificaciones jurídicas sustanciales como las fueron éstas y anunciar junto con ellas programas de desarrollo para superar la crisis del agro, en la que se encuentra sumida desde hace décadas.

Consideramos que los cambios al artículo 27 constitucional y su Ley Reglamentaria, representan el enfrentamiento de dos modelos de desarrollo, en uno, el ejido y la comunidad constituyeron el pilar de la producción agrícola que hizo posible el crecimiento del sector <sup>131</sup> contribuyendo al proceso

---

131 .- "El crecimiento global del sector, apoyado en los productores que ostentaban la propiedad social, contribuyó de manera determinante al desarrollo general del país, ya que lo hizo prácticamente autosuficiente al reducir mucho las importaciones de productos agrícolas; proporcionó la capacidad de pago al exterior que México requería para su creciente capitalización... evitó presiones inflacionarias al cubrir la demanda interna de los productos agrícolas e impedir el aumento desequilibrado de sus precios, transformó a México de importador en exportador de productos básicos, revirtiendo el comportamiento de la balanza comercial de tales productos, al registrar tasas de crecimiento superiores a las de la población, y cubrió la creciente demanda de materias primas y mano de obra barata para la industria". Ramos Oranday, Rogelio "Elementos para la discusión sobre el ejido en México". *Comercio Exterior*, Septiembre de 1990, p.838.

de industrialización y al desarrollo económico en general de nuestro país. Hoy se les acusa a estas unidades de producción de ser no sólo ineficientes sino además de constituir un lastre para la modernización del campo, por lo cual se plantea su transformación. En el aspecto político estos núcleos han representado para el Estado espacios corporativos, a través de la imposición de una estructura organizativa determinada y por el control que se ejerce en su interior por parte de los caciques ejidales, así como en la intromisión en la toma de acuerdos por parte de funcionarios agrarios. Ha mediatizado y capitalizado políticamente las solicitudes de dotación de tierras, que le ha dado sustento a su sector campesino por medio de sus centrales oficiales y le ha servido para la obtención de votos. En este modelo el Estado fue rector de la economía y desempeño un papel paternalista.

Por el otro tenemos, un modelo de desarrollo que excluye al minifundio, a las unidades pequeñas o familiares de producción y privilegia a la propiedad privada sobre la social, crea toda una serie de protecciones jurídicas tendientes a incentivar el acaparamiento de tierra. Promueve en su lugar las figuras jurídicas facultadas legalmente para concentrar grandes extensiones de tierra, es decir, latifundios de nuevo tipo, - como veíamos en la exposición del trabajo- es posible casi en el mismo número de las haciendas existentes a principios de siglo. Se alienta al capital privado y en específico al

extranjero, para lo cual fue necesario redefinir el papel de la rectoría del Estado en la economía, delimitándolo a mero regulador, se flexibiliza el régimen de propiedad que abre ampliamente la posibilidad de acaparar tierra por distintas vías; enajenaciones, arrendamientos, cambio de propiedad colectiva a individual, la desaparición del carácter inembargable de la tierra en el caso de aportarla a sociedades mercantiles, hasta la desaparición del ejido en su totalidad, el otorgamiento individual de las parcelas en propiedad al ejidatario, en el que se delega a la familia únicamente el derecho del tanto y el fin del reparto agrario, las anteriores constituyen acciones que favorecen a la propiedad privada y extinguen la posibilidad de ser afectados.

Este modelo de desarrollo responde a los requerimientos del capital, en obediencia fiel a las directrices marcadas por el Banco Mundial y en correspondencia con los acuerdos establecidos en el Tratado de Libre Comercio, representan cambios profundos en los cimientos sobre los cuales se erigió y reguló las relaciones en el campo después de la revolución, crea condiciones favorables al gran capital y en específico al extranjero, por encima y en detrimento de millones de campesinos.

La aprobación y puesta en marcha de los cambios jurídicos se dieron en un momento político favorable. El movimiento

campesino independiente pasaba por uno de sus peores etapas, entre otras cosas se encontraba fragmentado, debilitado y desgastado tanto por la represión, por los mecanismos de negociación y concertación selectiva que han provocado discusiones y divisiones al interno, así como por incurrir sin mucho éxito en el plano de la producción y comercialización. También por su alejamiento entre las mismas organizaciones, en tanto su posición política ya sea por su independencia de partidos, como de su simpatía por algunos de éstos o bien por su posición ante el gobierno que las ha llevado a enfrentarse y que no ha permitido que confluyan en una fuerza única capaz de hacer frente, para defender los principios y conquistas agrarias y que logre rescatar de algún modo cuestiones sustanciales de la Ley Agraria que favorezcan a sus representados. El esfuerzo que realizaron para elaborar una sola propuesta mostró un lado maduro del movimiento campesino y de la capacidad que puede llegar a tener si se diera la unidad tanto en planteamiento como en la acción. Hoy se les presenta un gran reto puesto que una de las banderas fundamentales de lucha constituyó el reparto de tierra y una vez que esto se extingue tendrán que voltear sus miradas hacia nuevos horizontes, algunas tienen experiencia en el proceso de la producción y comercialización incluso en el mercado de exportación, pero no son la mayoría, además éstas tendrán que enfrentarse a nuevas condiciones, puesto que se verán compitiendo con el capital privado y extranjero, que tiene

asegurado y tiende a acaparar el mercado a nivel nacional y exterior, sin mencionar con el decidió apoyo gubernamental con el que cuentan.

El Estado se vera obligado a recomponer su estructura corporativa, no nos encontramos ante el fin del corporativismo estatal en el campo, sino ante un proceso de cambio de nuevas formas de control político, el tutelaje e intervención estatal en los ejidos y comunidades revestirán nuevas expresiones, a través de sus programas de subsidio y de crédito, de sus centrales campesinos que tendrán que sufrir una transformación que responda a la nueva situación en el campo, uno de sus esfuerzos es el llamado Nuevo Movimiento Campesino (NMC). No hay que olvidar que la Secretaria de la Reforma Agraria no ha desaparecido del todo aun conoce del Rezago Agrario, lo cual le da vida para seguir controlando las solicitudes de tierra pendientes, La Procuraduría Agraria como institución puede convertirse de algún modo en el brazo burocrático y controlador al interior de los núcleos.

Hasta el momento en términos generales, no se ha cumplido con uno de los principales objetivos por el cual se adecuó el marco legal agrario, que es el atraer la inversión de capital privado y extranjero, el cual no se ha atrevido a arriesgar su capital como se pronosticaba, ésta camina con cautela, mientras que el campo se sumerge en una crisis mas severa. Ni siquiera

se ha logrado -como vemos en el desarrollo del trabajo- ser autosuficiente en materias de granos básicos, se depende cada vez más de las importaciones lo cual coloca en cuestionamiento nuestra ya de por sí débil soberanía alimentaria.

Se preveía por parte de los estudiosos un proceso acelerado de enajenación de parcelas, lo que pudimos ver en nuestra zona de estudio, fue que no ha sido así. Sin embargo la tendencia nos muestra que las que se han efectuado se refieren a las de mejor calidad o mejor ubicación, éstas están siendo acaparadas tanto por los caciques ejidales y locales como por el inversionista foráneo, en éstos primeros se refuerza su poder económico y político de los grupos hegemónicos al interior de los núcleos, en los segundos se genera un proceso lento de acaparamiento de las mejores tierras. El arrendamiento como otra vía de concentración de tierra, se ha dado de igual modo en forma selectiva, destinándolas a cultivos exclusivamente rentables, por lo que existe de antemano la seguridad de la ganancia. La formación de Asociaciones y Sociedades Mercantiles no constituye por ahora una posibilidad cercana de controlar grandes superficies de tierra. Como vemos la inversión ha fluido a cuenta gotas su tendencia hasta ahora es hacia tierras de buena calidad, o bien ubicadas, y se dirige a los cultivos que garantizan de antemano rentabilidad.

El interés de los ejidatarios por adquirir dominio pleno es aun incipiente, pero tiende a crecer éste representa uno de los mecanismos inmediatos de desmembramiento de los ejidos y la culminación de toda una cultura agraria que dio estabilidad social a nuestro país. Por lo pronto, este modelo de desarrollo, deja serias dudas sobre su viabilidad puesto que no ha demostrado que la definición de su política nos conduzca a la superación de la crisis de este sector, ni para crear mejores condiciones de vida para los millones de habitantes del agro en nuestro país.

Creemos que todavía hay mucho que analizar sobre estos cambios, y en la construcción del devenir no todo esta definido falta la voz de los actores rurales, que si ya una vez tomaron las armas en demanda de tierra, podrán luchar de nuevo para exigir el respeto a su derecho a participar, a formar parte de esta Nación y a decidir su futuro.



## BIBLIOGRAFIA:

- Calva, José Luis. (Coord). ALTERNATIVAS PARA EL CAMPO MEXICANO. Edit. Fontamara. México 1993. TOMO I y II.
- Calva, José Luis. CRISIS AGRICOLA Y ALIMENTARIA. Edit. Fontamara. México 1988.
- Calva, José Luis. LA DISPUTA POR LA TIERRA. Edit. Fontamara. México 1993.
- Calva, José Luis. LOS PROBABLES EFECTOS DE UN TRATADO DE LIBRE COMERCIO EN EL CAMPO MEXICANO. Edit. Fontamara México 1992.
- CEPAL. ECONOMIA CAMPESINA Y AGRICULTURA EMPRESARIAL (Tipología de productores del agro mexicano) Edit. Siglo México 1982.
- Gordillo, Gustavo. MAS ALLA DE ZAPATA. Edit. Cal y Arena México 1992.
- Gordillo, Gustavo. ESTADO, MERCADOS Y MOVIMIENTO CAMPESINO, Edit Plaza y Valdez, México 1988.
- Julio Moquel, Carlota Botey y Luis Hernández. AUTONOMIA Y NUEVOS SUJETOS SOCIALES EN EL DESARROLLO RURAL. Edit. Siglo XXI y CEHAM. México 1992.
- Meyer, Lorenzo. LA SEGUNDA MUERTE DE LA REVOLUCION MEXICANA Edit. Siglo XXI México 1992.
- Tellez, Luis. (Coord.) NUEVA LEGISLACION DE TIERRAS, BOSQUES Y AGUAS. Edit. Fondo de Cultura Económica. México 1993.
- Warman, Arturo. LOS HIJOS PREDILECTOS DEL REGIMEN. Edit. Nuestro Tiempo. México 1983.
- HISTORIA DE LA CUESTION AGRARIA MEXICANA, TOMO 9 (PRIMERA Y SEGUNDA PARTE), EDIT. SIGLO XXI CEHAM, MEXICO 1990.

- Correa, Genáro. ATLAS GEOGRAFICO DEL ESTADO DE MICHOACAN, México 1994.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Edit. Porrúa. México 1986.
- LA NUEVA LEGISLACION AGRARIA. Editada por la Procuraduría Agraria. México. 1993.

**HEMEROGRAFIA:**

- *La Jornada* 5 de Noviembre de 1989
- *La Jornada* 23 de Abril de 1991
- *La Jornada* 8 de Noviembre de 1991
- *La Jornada* 11 de Noviembre de 1991
- *La Jornada* 18 de Noviembre de 1991
- *La Jornada* 6 de Diciembre de 1991
- *La Jornada* 10 de Febrero de 1992
- *La Jornada* 6 de Febrero de 1992
- *La Jornada* 21 de Febrero de 1992
- *La Jornada* 3 de Abril de 1992
- *La Jornada* 10 de Abril de 1992
- *La Jornada* 3 de Noviembre de 1992
- *La Jornada* 3 de Febrero de 1993
- *La Jornada* 10 de Abril de 1993
- *La Jornada* 2 de Noviembre de 1994
- *Uno más Uno* 11 de Noviembre de 1991.

- *Uno más Uno* 18 de Noviembre de 1991
- *Uno más Uno* 9 de Diciembre de 1991
- *El Nacional* 25 de Noviembre de 1991
- *La Voz de Michoacán* 14 de Agosto de 1995
- *El Sol de Zamora* 21 de Agosto de 1995
- *El Cotidiano* No. 31
- *El Cotidiano* No. 50
- *Proceso* 11 de Noviembre de 1991
- *Proceso* 13 de Enero de 1992
- *Proceso* 25 de Mayo de 1992
- *Nexos* .No. 169 Enero de 1992.
- *Comercio Exterior* Noviembre de 1988
- *Comercio Exterior* Septiembre de 1990
- *Comercio Exterior* Noviembre de 1991
- *Comercio Exterior* Noviembre de 1992
- *Comercio Exterior* Abril de 1993
- *Comercio Exterior* Noviembre de 1993
- *Comercio Exterior* Noviembre de 1994
- *Comercio Exterior* Abril de 1995
- *Cuadernos Agrarios, Nueva Epoca* No. 2
- *Cuadernos Agrarios Nueva Epoca* No. 4
- *Cuadernos Agrarios Nueva Epoca* No. 5-6
- *Cuadernos Agrarios Nueva Epoca* No. 7
- *Cuadernos Agrarios Nueva Epoca* No. 10

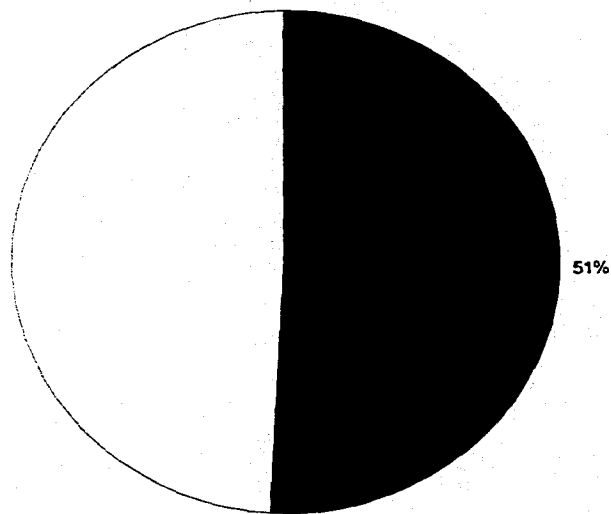
**DOCUMENTOS:**

- Salinas De Gortari, Carlos. "Diez Puntos para la Libertad y Justicia en el Campo Mexicano" Docto. Mimeografiado.
- Warman, Arturo. *II Informe de Actividades de la Procuraduría Agraria*. Docto. Mimeografiado.
- *Guía del PROCEDE*. Procuraduría Agraria. Docto. Mimeografiado.
- *Entrega Nacional de Certificados y Títulos 1994*. Procuraduría Agraria, México 1994. Docto. Mimeografiado.
- *Plan Nacional de Desarrollo* . Diario Oficial de la Federación 31 de Mayo de 1995.
- *Criterios Jurídicos*. Procuraduría Agraria. México 1993. Docto Mimeografiado.

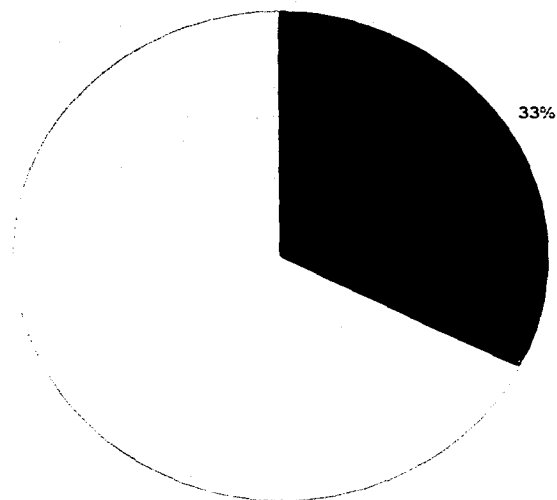
## **ANEXO DE CUADROS**

**CUADRO N° 1. PORCENTAJE PROMEDIO DE TIERRA CULTIVABLE EN RELACION AL TOTAL DE SUPERFICIE**

**Ejidos incorporados**

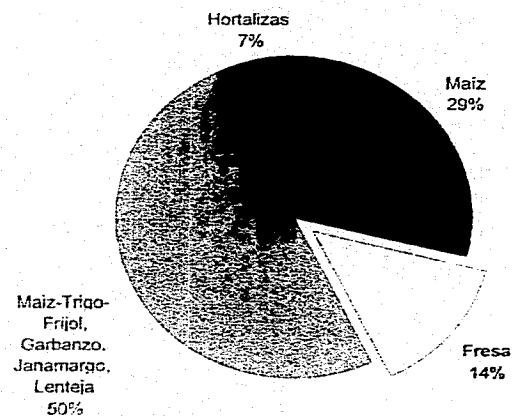


**Ejidos que han rechazado el Programa**

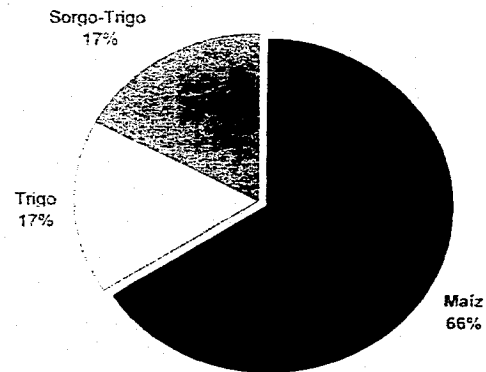


## CUADRO N° 2. PORCENTAJE PROMEDIO DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS.

### Ejidos Incorporados

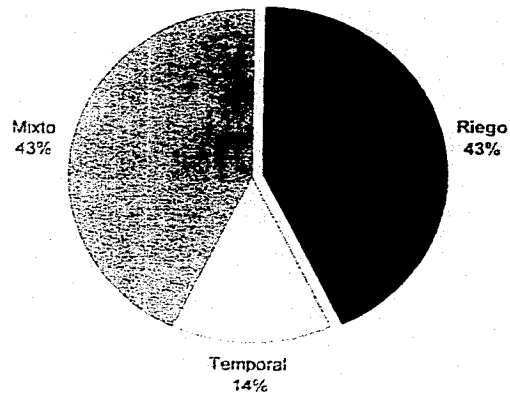


### Ejidos que han rechazado el Programa

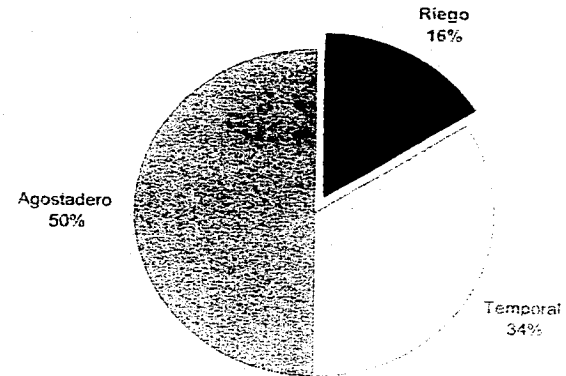


### CUADRO N° 3. PORCENTAJE PROMEDIO DE TIPO DE TIERRA DE CULTIVO

**Ejidos Incorporados**



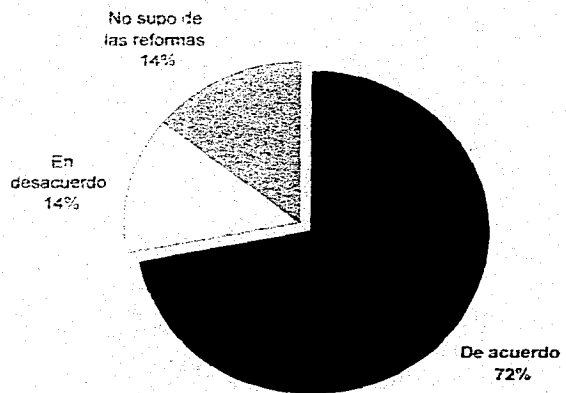
**Ejidos que han rechazado el Programa**



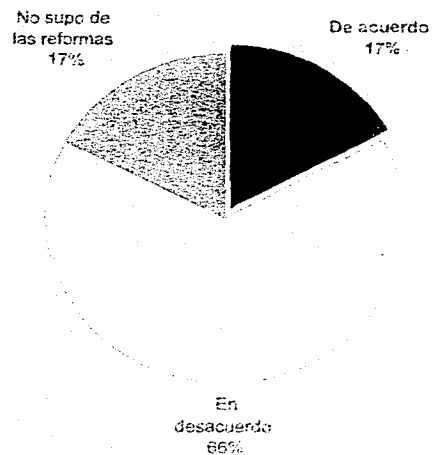


CUADRO Nº 4. POSICION DE LOS EJIDOS ANTE LAS REFORMAS.

Ejidos Incorporados

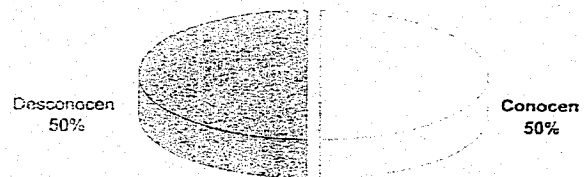


Ejidos que han rechazado el Programa

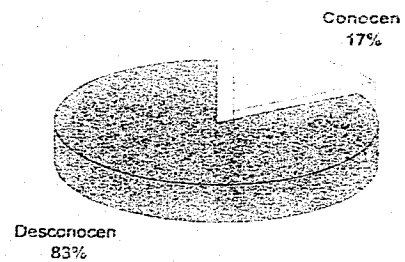


## CUADRO N° 5. PORCENTAJE DE EJIDOS QUE CONOCEN LA NUEVA LEY AGRARIA

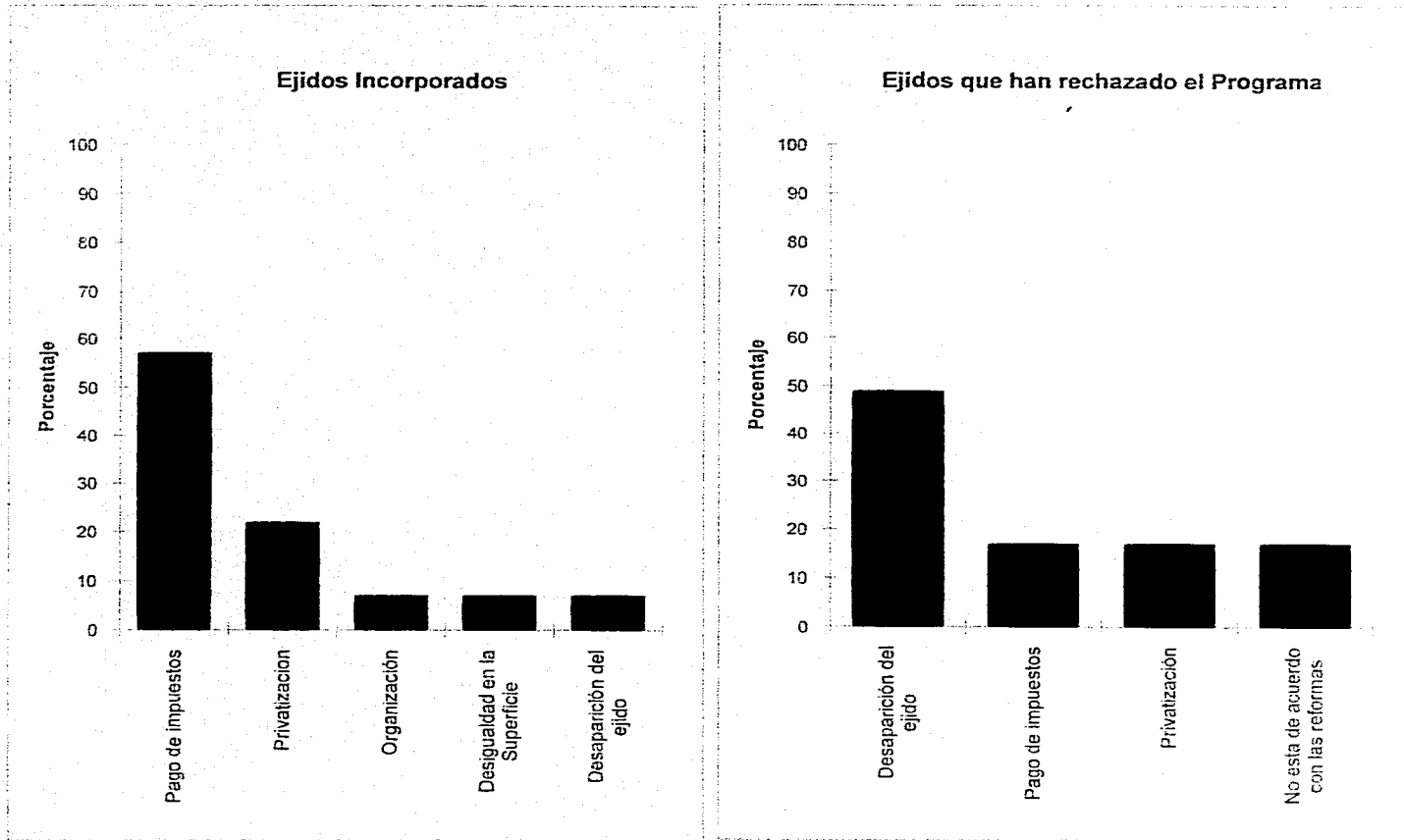
### Ejidos Incorporados



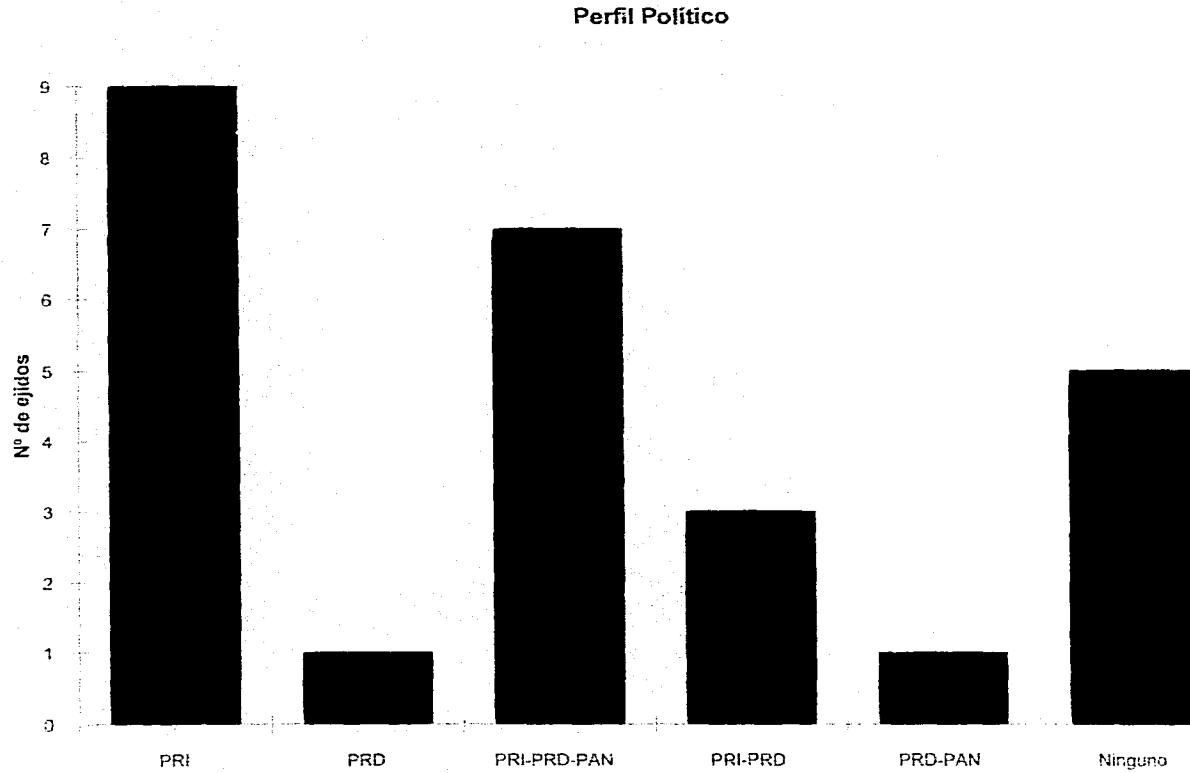
### Ejidos que han rechazado el Programa



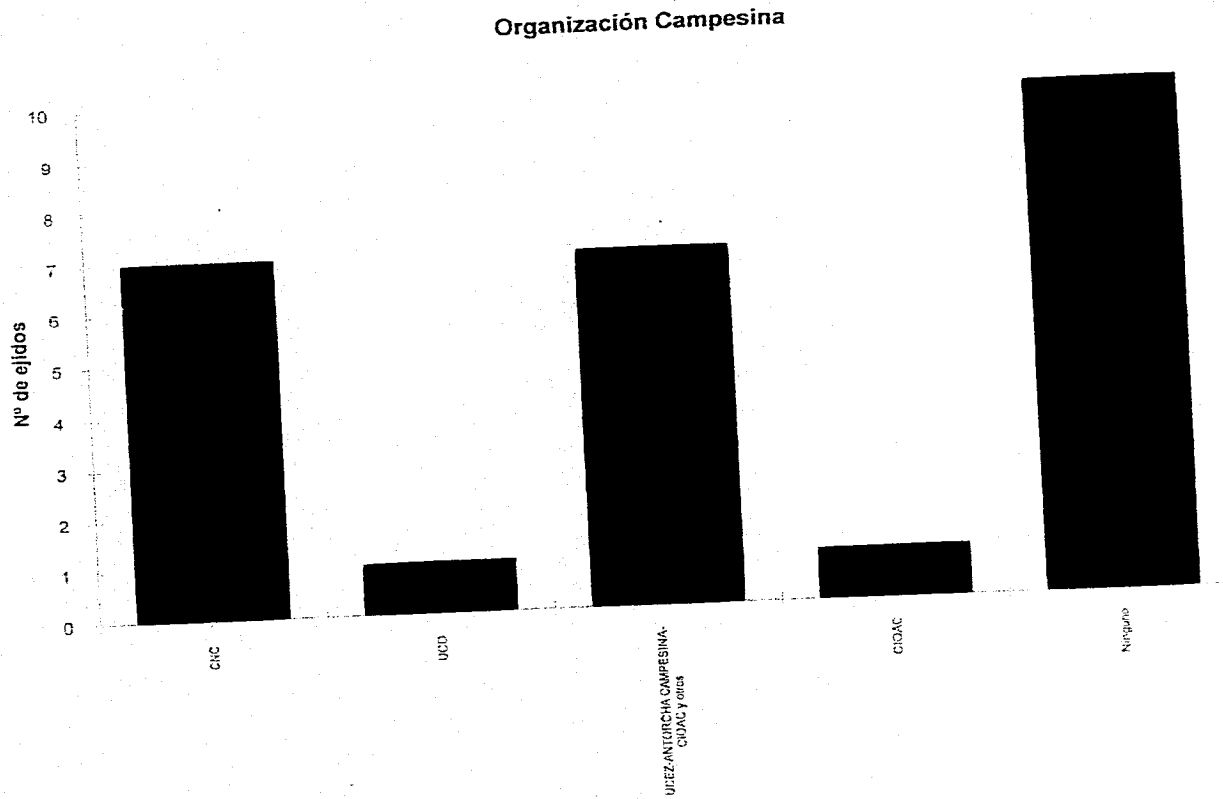
CUADRO N° 6. INQUIETUDES DE LOS EJIDOS ANTE EL PROCEDE.



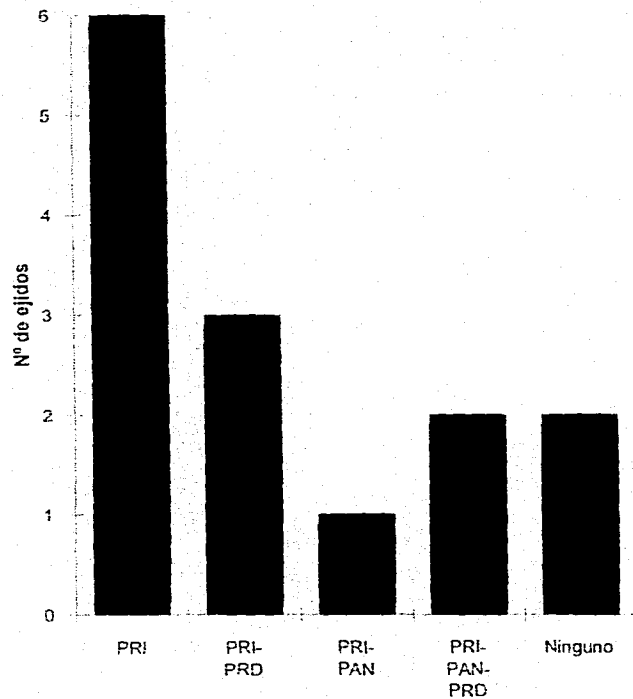
CUADRO N° 7. PERFIL POLITICO DE LOS EJIDOS.



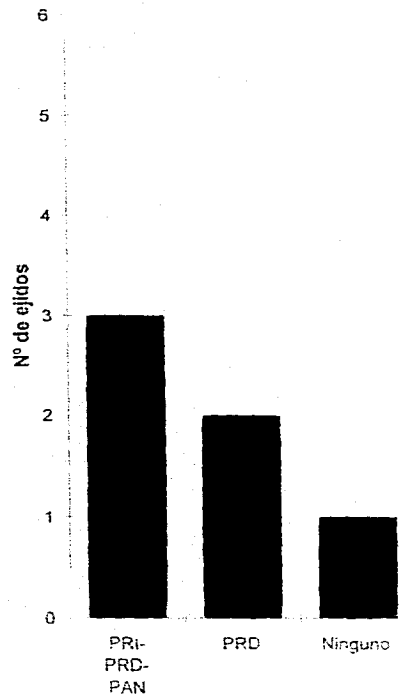
CUADRO N° 8. ORGANIZACION CAMPESINA.



Ejidos Incorporados

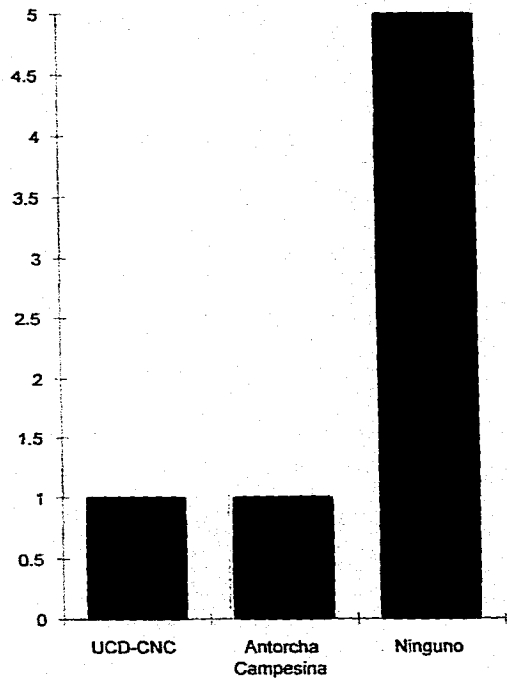


Ejidos que han rechazado el Programa

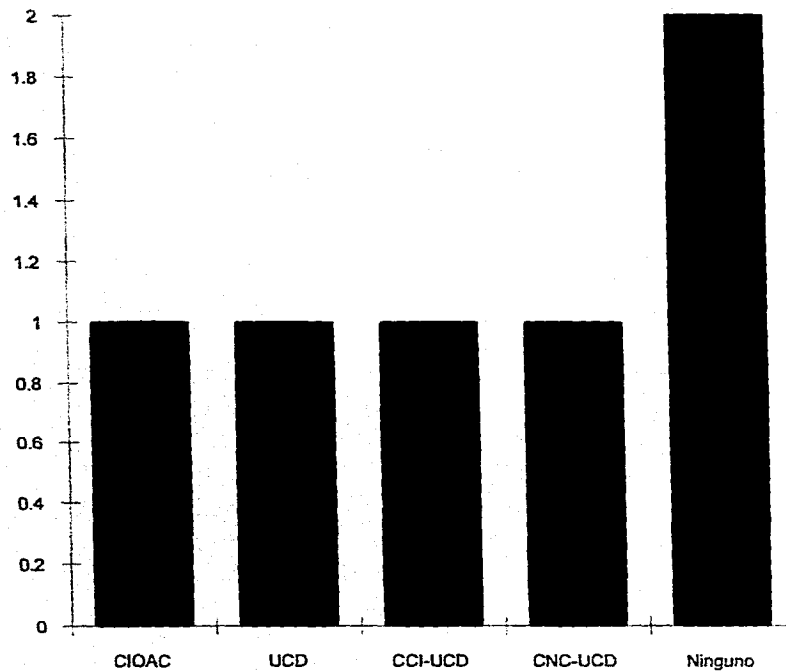


# CUADRO Nº 10. ORGANIZACIONES CAMPESINAS.

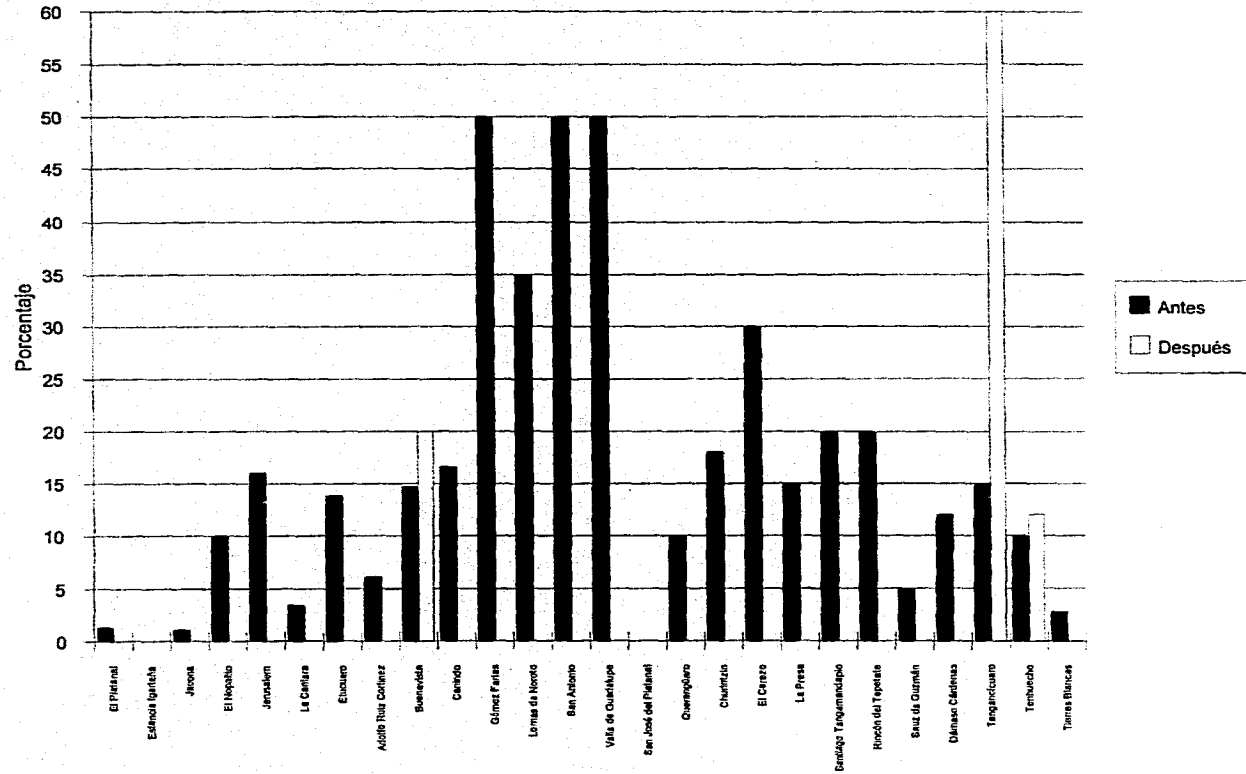
## Ejidos incorporados



## Ejidos que han rechazado el Programa

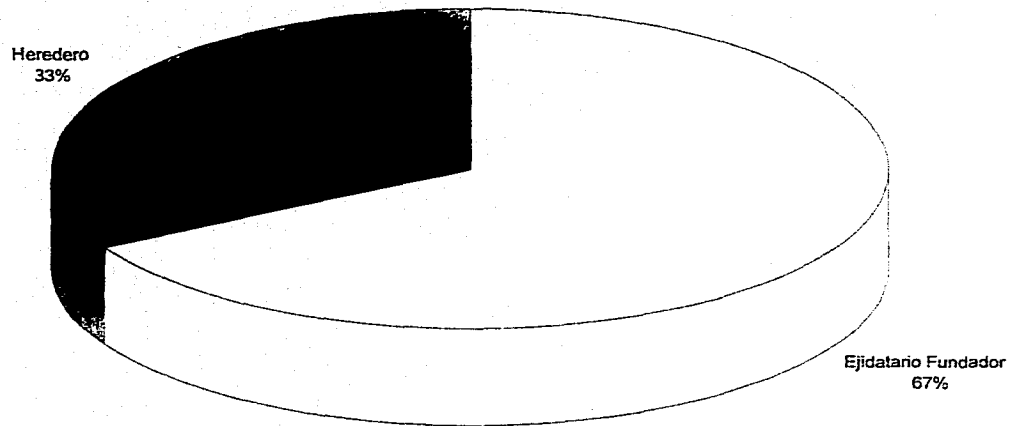


**CUADRO N° 11 PORCENTAJE DE LA POBLACION MIGRANTE EN LOS EJIDOS ANTES Y DESPUES DELAS MODIFICACIONES.**

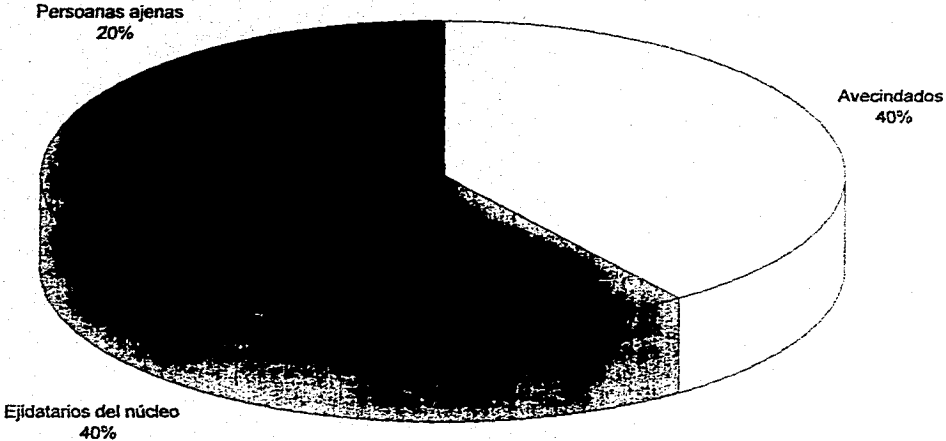




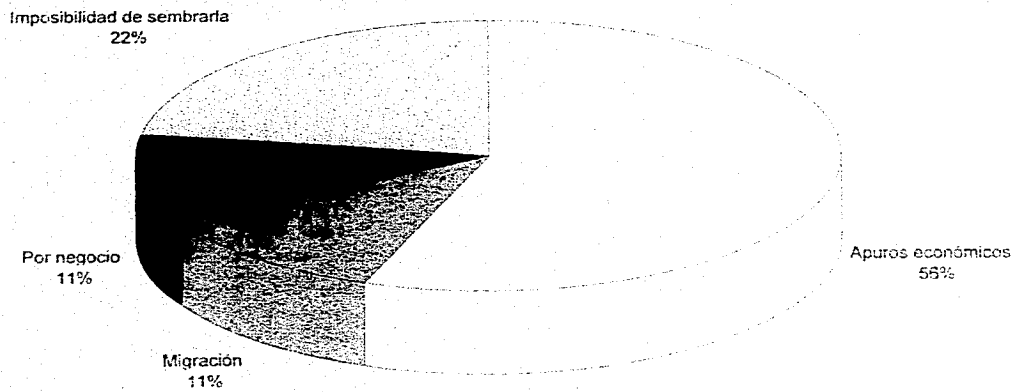
CUADRO N° 12. PORCENTAJE DEL TIPO DE EJIDATARIOS QUE HAN ENAJENADO SUS PARCELAS.



CUADRO N° 13 TIPO DE COMPRADORES DE PARCELAS.

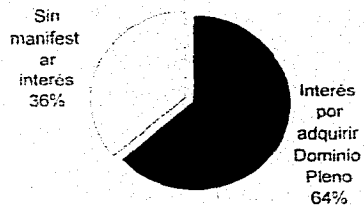


CUADRO Nº 14. PRINCIPALES CAUSAS DE LAS VENTAS DE PARCELAS.

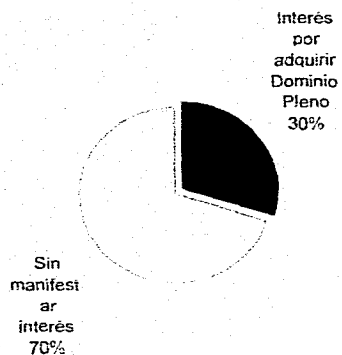


# CUADRO N° 15. PORCENTAJE PROMEDIO DE EJIDATARIOS INTERESADOS EN ADQUIRIR DOMINIO P

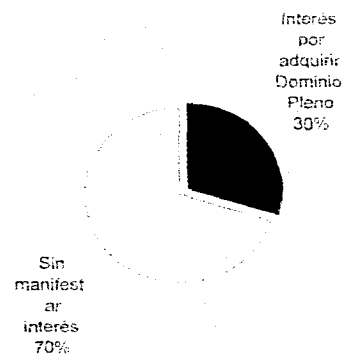
## Ejidos Incorporados



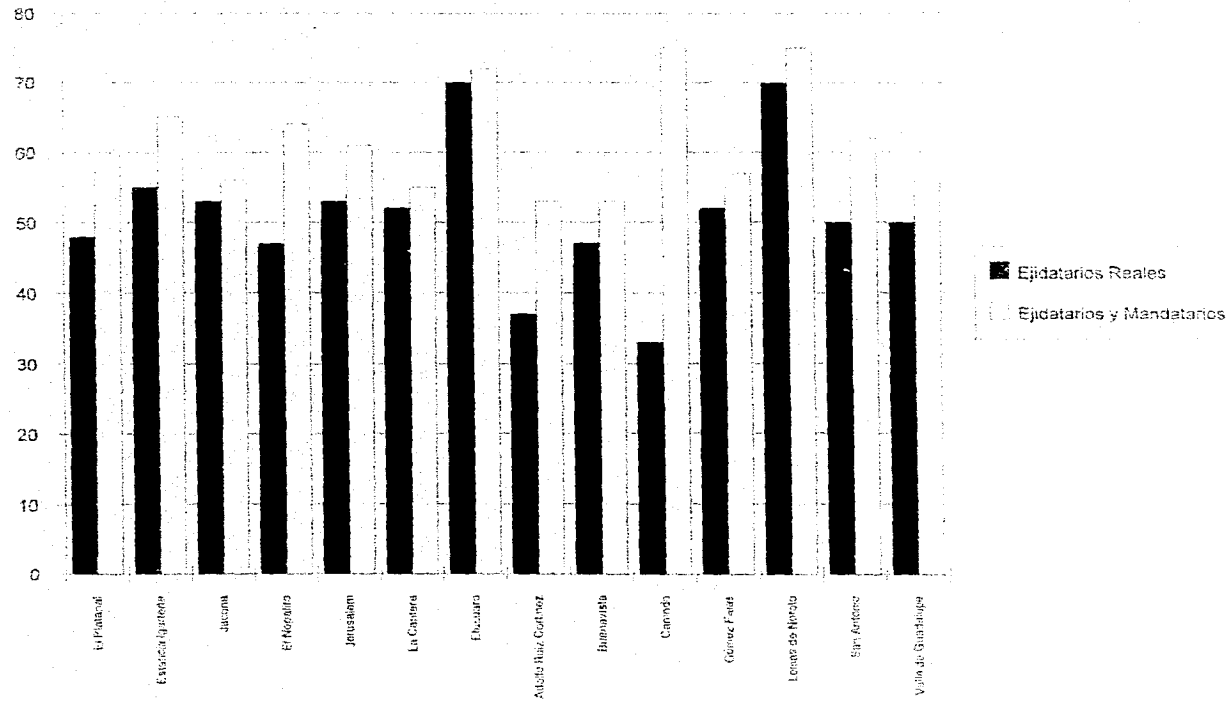
## Ejidos no incorporados por alguna limitante



## Ejidos que han rechazado el Programa



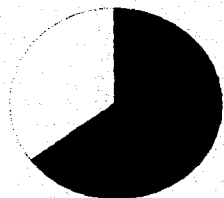
CUADRO N°16. PORCENTAJE DE EJIDATARIOS Y MANDATARIOS EN COMPARACION CON EL PORCENTAJE DE EJIDATARIOS REALES QUE DECIDIERON ACEPTAR EL PROCEDE EN RELACION AL TOTAL DE INTEGRANTES DE CADA NUCLEO.



# CUADRO N° 17. EVALUACION DEL PROCEDE (COMO CERTIDUMBRE JURIDICA)

## Ejidos Incorporados

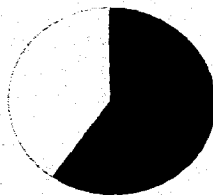
Desventaja por desigualdad de la tierra  
35%



Ventaja por Seguridad Jurídica  
65%

## Ejidos no incorporados por alguna limitante

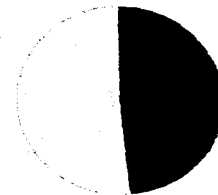
Desventaja por desaparición del ejido y pago de impuestos  
40%



Ventaja por Seguridad Jurídica  
60%

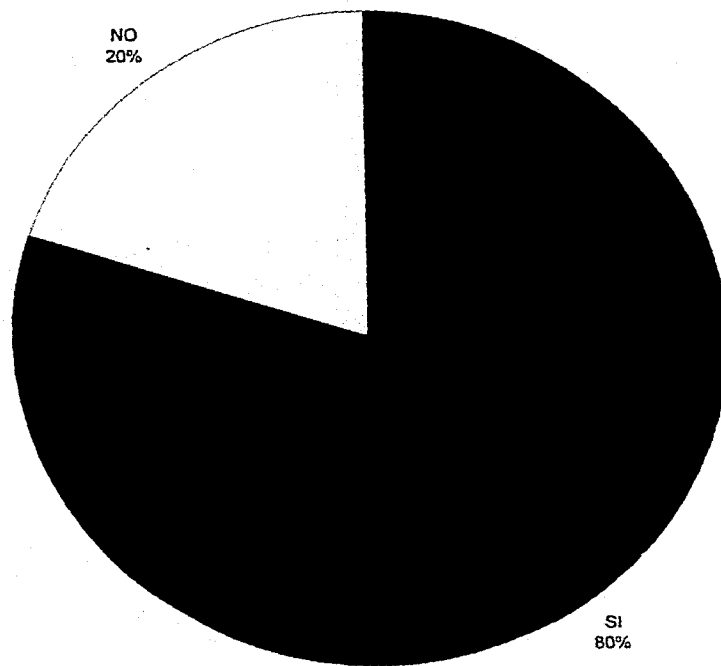
## Ejidos que han rechazado el Programa

Desventajas por desaparición del ejido y pago de impuestos  
51%



Ventaja por regularizar el ejido  
49%

CUADRO N° 18. POSICION DE LOS EJIDOS INCORPORADOS RESPECTO A SI SIRVIO O NO EL PROC PARA REGULARIZAR SU EJIDO.



## BIBLIOGRAFIA:

- Calva, José Luis. (Coord). ALTERNATIVAS PARA EL CAMPO MEXICANO. Edit. Fontamara. México 1993. TOMO I y II.
- Calva, José Luis. CRISIS AGRICOLA Y ALIMENTARIA. Edit. Fontamara. México 1988.
- Calva, José Luis. LA DISPUTA POR LA TIERRA. Edit. Fontamara. México 1993.
- Calva, José Luis. LOS PROBABLES EFECTOS DE UN TRATADO DE LIBRE COMERCIO EN EL CAMPO MEXICANO. Edit. Fontamara México 1992.
- CEPAL. ECONOMIA CAMPESINA Y AGRICULTURA EMPRESARIAL (Tipología de productores del agro mexicano) Edit. Siglo XXI. México 1982.
- Gordillo, Gustavo. MAS ALLA DE ZAPATA. Edit. Cal y Arena México 1992.
- Gordillo, Gustavo. ESTADO, MERCADOS Y MOVIMIENTO CAMPESINO, Edit Plaza y Valdez, México 1988.
- Julio Moguel, Carlota Botey y Luis Hernández. AUTONOMIA Y NUEVOS SUJETOS SOCIALES EN EL DESARROLLO RURAL. Edit. Siglo XXI y CEHAM. México 1992.
- Meyer, Lorenzo. LA SEGUNDA MUERTE DE LA REVOLUCION MEXICANA Edit. Siglo XXI México 1992.
- Tellez, Luis. (Coord.) NUEVA LEGISLACION DE TIERRAS, BOSQUES Y AGUAS. Edit. Fondo de Cultura Económica. México 1993.
- Warman, Arturo. LOS HIJOS PREDILECTOS DEL REGIMEN. Edit. Nuestro Tiempo. México 1983.
- HISTORIA DE LA CUESTION AGRARIA MEXICANA, TOMO 9 (PRIMERA Y SEGUNDA PARTE), EDIT. SIGLO XXI CEHAM, MEXICO 1990.



- Correa, Genaro. ATLAS GEOGRAFICO DEL ESTADO DE MICHOACAN, México 1994.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Edit. Porrúa. México 1986.
- LA NUEVA LEGISLACION AGRARIA. Editada por la Procuraduría Agraria. México. 1993.

**HEMEROGRAFIA:**

- *La Jornada* 5 de Noviembre de 1989
- *La Jornada* 23 de Abril de 1991
- *La Jornada* 8 de Noviembre de 1991
- *La Jornada* 11 de Noviembre de 1991
- *La Jornada* 18 de Noviembre de 1991
- *La Jornada* 6 de Diciembre de 1991
- *La Jornada* 10 de Febrero de 1992
- *La Jornada* 6 de Febrero de 1992
- *La Jornada* 21 de Febrero de 1992
- *La Jornada* 3 de Abril de 1992
- *La Jornada* 10 de Abril de 1992
- *La Jornada* 3 de Noviembre de 1992
- *La Jornada* 3 de Febrero de 1993
- *La Jornada* 10 de Abril de 1993
- *La Jornada* 2 de Noviembre de 1994
- *Uno más Uno* 11 de Noviembre de 1991.
- *Uno más Uno* 18 de Noviembre de 1991

- *Uno más Uno* 9 de Diciembre de 1991
- *El Nacional* 25 de Noviembre de 1991
- *La Voz de Michoacán* 14 de Agosto de 1995
- *El Sol de Zamora* 21 de Agosto de 1995
- *El Cotidiano* No. 31
- *El Cotidiano* No. 50
- *Proceso* 11 de Noviembre de 1991
- *Proceso* 13 de Enero de 1992
- *Proceso* 25 de Mayo de 1992
- *Nexos* .No. 169 Enero de 1992.
- *Comercio Exterior* Noviembre de 1988
- *Comercio Exterior* Septiembre de 1990
- *Comercio Exterior* Noviembre de 1991
- *Comercio Exterior* Noviembre de 1992
- *Comercio Exterior* Abril de 1993
- *Comercio Exterior* Noviembre de 1993
- *Comercio Exterior* Noviembre de 1994
- *Comercio Exterior* Abril de 1995
- *Cuadernos Agrarios*, Nueva Epoca No. 2
- *Cuadernos Agrarios* Nueva Epoca No. 4
- *Cuadernos Agrarios* Nueva Epoca No. 5-6
- *Cuadernos Agrarios* Nueva Epoca No. 7
- *Cuadernos Agrarios* Nueva Epoca No. 10

**DOCUMENTOS:**

- Salinas De Gortari, Carlos. "*Diez Puntos para la Libertad y Justicia en el Campo Mexicano*" Docto. Mimeografiado.

- Warman, Arturo. *II Informe de Actividades de la Procuraduría Agraria*. Docto. Mimeografiado.
- *Guía del PROCEDE*. Procuraduría Agraria. Docto. Mimeografiado.
- *Entrega Nacional de Certificados y Títulos 1994*. Procuraduría Agraria, México 1994. Docto. Mimeografiado.
- *Plan Nacional de Desarrollo* . Diario Oficial de la Federación 31 de Mayo de 1995.
- *Criterios Jurídicos*. Procuraduría Agraria. México 1993. Docto Mimeografiado.