

LEGISLACION Y MODERNIZACION R U R A L

Rosa Isabel Estrada Martínez (coordinadora)



Casa abierta al tiempo

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG



Fundación Friedrich Ebert (FES)
Representante en México, ingeniero Eberhard Friedrich

§

Universidad Autónoma Metropolitana
Rector General, doctor Gustavo A. Chapela Castañares
Secretario General, doctor Enrique Fernández Fassnacht

§

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco
Rector, doctor Avedis Aznavurían Apajián
Secretaria, maestra Magdalena Fresán Orozco

§

División de Ciencias Sociales y Humanidades
Directora, doctora Sonia Comboni Salinas
Secretario Académico, Felipe Campuzano Volpe

§

Departamento de Relaciones Sociales
Jefe del Departamento, maestro Arturo Anguiano

Taller Editorial/DRS

Coordinador Editorial, José Carlos Castañeda
Editor responsable, María Luisa Flores Garduño
Corrección de textos, Agustín Rodríguez B. y Gabriela Contreras P.
Captura de textos, Estela Peña Romero, Luz Ma. Domínguez (FES)
Teresa Ponce, Nora Maldonado (UAM-X)
Diseño de portada, Victor Ortega

D.R. © 1990 Universidad Autónoma Metropolitana
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco
Calzada del Hueso 1100, colonia Villa Quietud, Coyocán,
México 04960 D. F.

ISBN 968-840-802-6

Impreso y hecho en México

Rosa Isabel Estrada Martínez
coordinadora

**Legislación y
Modernización Rural**

SEMINARIO LEGISLACION Y MODERNIZACION RURAL

(6, 7 y 8 de marzo de 1990)

Mesas de Trabajo

Mesa 1 *Sistema Político y Legislación Agraria*

ponentes: Jorge Madrazo Cuéllar (CNDH)
José Hinojosa Ortíz (Banrural)
Jorge Luis Ibarra Mendivil (Col. de Sonora)
Alejandro Encinas Rodríguez (CEPNA)
comentarista: Jesús González Gortázar (CNPP)
moderador: Arturo León López (UAM-X)

Mesa 2 *Propuestas de Reforma Legislativa*

ponentes: Rosa Isabel Estrada Martínez (UAM-X)
Jesús Meneses Murillo (UNORCA)
Bárbara Zamora (UNORCA)
Rodolfo Veloz Bañuelos (SRA)
José Dolores López Domínguez (CIOAC)
José Luis Díaz Moll (UGOCP)
comentaristas: Luis Ponce de León (UNAM-IIJ)
Rafael Calderón (UAM-X)
moderador: Luciano Concheiro (UAM-X)

Mesa 3 *La Reforma Institucional*

ponentes: Francisco Javier Gil Castañeda (UNORCA)
Máximo Garza Sánchez (Gab. Agropecuario)
comentaristas: Herminio Baltazar (SRA-INEC)
Alfredo López Domínguez (UGOCP)
Juan José Santibáñez (FLACSO)
moderador: Enrique Mora (FES)

SUMARIO

Presentación, 9

I. La propuesta de las organizaciones

Legislación y modernización rural, **15**

Luis Meneses Murillo y Bárbara Zamora López

Legislación agropecuaria y justicia agraria, **26**

José Dolores López Domínguez

Propuestas de reforma legislativa, **31**

José Luis Díaz Moll

La modernización en el sector rural: concertación,
y autogestión, **38**

Francisco Javier Gil Castañeda

Propuestas de reforma legislativa, **45**

Gilberto Partida Zamudio

II. La propuesta gubernamental

Reestructuración administrativa del sector agropecuario, **55**

Máximo Garza Sánchez

Legislación y modernización rural: propuestas de reforma
legislativa, **64**

Rodolfo Veloz Bañuelos

III. La propuesta académica

La política moderna de desamortización rural, **75**

Rosa Isabel Estrada Martínez

Legislación agraria y crisis del corporativismo, **85**

Jorge Luis Ibarra Mendivil

La propiedad privada en el artículo 27 constitucional, **99**

Jorge Madrazo Cuéllar

En torno a la pequeña propiedad, **112**

José Hinojosa Ortiz

Bases para una reforma al artículo 27 constitucional, **128**

Alejandro Encinas Rodríguez



Presentación

En la última década se agudizó la crisis económica del campo mexicano, expresada en una drástica caída de la producción y la productividad agropecuarias, que provocó la reducción del ritmo de crecimiento y de la participación del sector en el producto interno bruto. En cadena se fueron dando otros efectos de la crisis, como la descapitalización de la economía agropecuaria y el desequilibrio de la balanza comercial. El país perdió su autosuficiencia alimentaria y de exportador se convirtió en uno de los principales importadores de granos básicos y de alimentos en general.

A estos desequilibrios se sumaron los efectos de una política económica empeñada en reducir la deuda externa del país y en disminuir los niveles de inflación de la economía. Para lograr estos objetivos, desde el sexenio anterior se implementaron algunas medidas, entre las que destacan la reducción del gasto público, la disminución y encarecimiento del crédito y el adelgazamiento del aparato estatal del sector agropecuario.

El Estado limitó y/o reorientó su participación en actividades de regulación, abasto, comercialización, fomento e infraestructura agropecuarias; al mismo tiempo que mantuvo un férreo control sobre los precios de garantía de los granos básicos como medida para el control de la inflación.

Así, la política económica contribuyó a descapitalizar aún más al sector agropecuario, particularmente a la economía campesina; y a profundizar la polarización dentro del sector y entre éste y el resto de la economía.

También disminuyó sensiblemente el ingreso per cápita de la mayoría de la población rural. La baja rentabilidad de la actividad agropecuaria aumentó el desempleo rural y aceleró la migración del campo a los centros agrícolas de punta, a las ciudades y al extranjero.

Desde su campaña electoral el presidente Salinas señaló la necesidad de modernizar el campo con el propósito de elevar la producción y la productividad y mejorar las condiciones de vida de la población. Después definió una política que en sus líneas más

generales contemplaba el adelgazamiento del Estado, la reducción del gasto público destinado al campo y el cambio en los términos de la relación entre los productores, los inversionistas y el Estado. En realidad se trataba de continuar –acentuándolas o radicalizándolas– algunas de las medidas emprendidas por el gobierno de Miguel de la Madrid.

Sin embargo, existe una diferencia importante entre ambos gobiernos: en el sexenio anterior la relación entre el Estado y los campesinos cambia como resultado de la retracción del Estado en algunas actividades de regulación, control o apoyo al campo. El gobierno actual, en cambio, pretende redefinir su relación con los productores, particularmente con los campesinos, no sólo por el impacto de la política económica, sino también como parte de un proyecto político que busca modificar las redes de control y tutelaje corporativo de las organizaciones campesinas, reemplazándola por una política de concertación y autogestión.

Por otra parte, se plantea la necesidad de un cambio en la relación entre los campesinos y la iniciativa privada, sectores tradicionalmente separados o en conflicto. De la asociación entre productores privados y ejidales se espera obtener una mayor afluencia de recursos al campo, la diversificación de las actividades agropecuarias y el incremento de la productividad.

El proyecto de asociación entre ejidatarios y particulares ha despertado la expectativa de diversos sectores, de los que han surgido varias propuestas tendientes a hacerla factible. Esas propuestas van desde la privatización del ejido hasta la de flexibilizar al régimen ejidal. Esto último significa tantas cosas como intereses se hallan en juego: la legalización del arrendamiento de tierras ejidales o la legalización de diversas modalidades de asociación entre particulares y ejidatarios.

La privatización o la flexibilización del ejido implica, a su vez, la supresión o el cambio de una serie de instituciones escritas y no escritas que hasta ahora han permitido al Estado mantener el control y el apoyo de la mayoría de los campesinos organizados del país. Abandonarlos en el plano económico y dotarlos de una mayor libertad de disposición sobre sus tierras tiene como una de sus consecuencias –casi necesaria– también su liberación política.

Los ejidos y comunidades no son únicamente formas de propiedad, sino también son instancias de representación que los

campesinos pueden hacer valer por su propia cuenta, una vez liberados del control que el Estado ejerce por medio del financiamiento, la comercialización y el abasto, así como por los diversos mecanismos de intervención y control de la tenencia y las formas de representación ejidal.

En el inicio de la presente administración se habló de que la legislación agropecuaria se reformaría con el fin de adecuarla a las necesidades de la modernización del campo. La CNC se apresuró a proponer la unificación de todas las disposiciones de la materia, dispersas en leyes y reglamentos de distinta naturaleza. Otra organización de campesinos, la UNORCA propuso una ley agraria alternativa y modificaciones al artículo 27 constitucional, con el objeto de fortalecer al ejido a partir de una definición precisa del mismo y del reconocimiento pleno a su personalidad jurídica. Otras organizaciones campesinas hicieron propuestas en torno al reparto agrario, límites a la propiedad privada, justicia agraria, etcétera.

Por su parte, la iniciativa privada demandó la reforma del régimen jurídico ejidal, mayores garantías a la propiedad privada, el establecimiento de tribunales agrarios y el fin del reparto.

El sector oficial ha mostrado una postura más ambigua y vacilante en torno a la reforma legislativa. Algunos funcionarios calificaron la legislación vigente como obsoleta, sin aclarar en qué sentido o qué aspectos se debía reformar. En marzo de este año circuló un proyecto de ley de desarrollo agropecuario, que contemplaba la creación de asociaciones de participación agropecuaria entre campesinos e inversionistas. Sin embargo, este proyecto dejaba intacto formalmente el régimen de propiedad ejidal, aunque puede presumirse que dicha asociación lo afectaría de hecho.

El proyecto de modernización del campo no ha ido más allá de los pronunciamientos y la política en marcha aparece hasta ahora como una mera continuación de la política del sexenio anterior.

No obstante, la cuestión agraria sigue viva en el debate y en la realidad del campo mexicano. Es probable que en lo que resta del sexenio las cosas no cambien. Sin embargo, si cambian y el gobierno decide ejecutar una política más definida y novedosa para el campo, ésta adquirirá el perfil de alguna o algunas de las propuestas y proyectos surgidos al calor de las expectativas del cambio sexenal.

El seminario que dio origen a este libro, además de recoger esas propuestas y proyectos, se propuso analizar la vigencia de la

legislación agropecuaria y la eficacia de algunas de las instituciones del agro mexicano, en el marco de la política de modernización rural. Con este fin invitamos a especialistas de instituciones académicas, funcionarios del sector público y a representantes y asesores de diversas organizaciones campesinas y empresariales.

Los temas abordados en cada una de las tres mesas de trabajo del seminario fueron las siguientes: 1) sistema político y legislación agraria, en la que se discutió la vigencia del corporativismo rural; 2) propuestas de reforma legislativa, en la que los participantes entregaron sus respectivas propuestas y, 3) la reforma institucional en la que se analizaron temas como la reestructuración del aparato estatal, la justicia agraria y la política de concertación y autogestión.

El seminario se denominó **Legislación y modernización rural**, y se realizó los días 6, 7 y 8 de marzo de 1990. El evento y el libro que ahora presentamos, el cual recoge las ponencias presentadas en aquél, fueron posibles gracias al patrocinio de la Fundación Friedrich Ebert y el Departamento de Relaciones Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. El seminario fue coordinado por Enrique Mora de la Fundación Ebert y Rosa Isabel Estrada del citado departamento.

Rosa Isabel Estrada Martínez
coordinadora



La propuesta de las organizaciones



Legislación y modernización rural

Luis Meneses Murillo*
Bárbara Zamora López**

Consideraciones preliminares

Actualmente se está dando un debate nacional en torno al campo mexicano. Hay varias coincidencias, sobre todo en el diagnóstico y muchas diferencias, básicamente en las propuestas de solución.

El debate se ha centrado en tres puntos básicos:

- ▷ La existencia, eficiencia y viabilidad del ejido y la comunidad rural.
- ▷ El intercambio desigual entre campo y ciudad, siendo desfavorable para el primero, lo que ha conducido a una enorme descapitalización del sector agropecuario y, fundamentalmente, de los campesinos.
- ▷ La existencia de una legislación agraria obsoleta, compleja, ineficiente y contradictoria.

La mayoría ha coincidido en que el campo mexicano se tiene que reactivar económicamente y para ello es necesario reorganizarlo formando o impulsando nuevas formas sociales. Esto lo ha firmado el presidente de México en su informe y reconoce el gran déficit de alimentos, lo han aceptado los organismos cupulares de iniciativa privada mexicana, lo han demostrado varios investigadores universitarios y lo venimos reclamando las organizaciones campesinas nacionales y regionales.

* Miembro de la Comisión Coordinadora de UNORCA.

** Asesora Jurídica de UNORCA.

Los problemas surgen cuando nos ponemos a buscar soluciones, sobre todo cuando se quiere imponer un modelo de desarrollo, basado sólo en la fuerza política y económica con que se cuenta y no en la realidad existente y la conveniencia para la mayoría de los mexicanos. La existencia, desarrollo e interacción del ejido y la comunidad rural con el resto de la sociedad es una realidad que todos debemos aceptar como algo indiscutible y no sólo de palabra defenderlo, en contra de medidas económicas de reorganización social que pretenden destruirlo.

El ejido es un agrupamiento social campesino, formado por mexicanos que tienen la historia de nuestro país pegada a su cuerpo, a sus pies, a su tierra y a su conciencia; el ejido son los campesinos; cuentan con una porción de tierra que la nación entera les dio en resguardo para que la hagan producir alimentos; ahí organizan su vida social y política, eligen a sus dirigentes, estructuran lo fundamental de la sociedad rural y, defienden en cada acción la soberanía nacional y alimentaria de México.

Cualquier solución que se busque, desde nuestro punto de vista, tiene que contemplar los siguientes cinco aspectos.

1. *Mayor inversión para toda la actividad agropecuaria y disminución de las tasas de interés aplicadas al crédito agropecuario*, de manera tal que estas acciones signifiquen la recapitalización de los campesinos y de sus ejidos. Los recursos no sólo pueden provenir del ahorro que se haga en la renegociación de la deuda externa, sino también de la aplicación de porcentajes de interés justos a la deuda interna, los cuales sean equiparables al porcentaje inflacionario y no a la especulación financiera.

2. *Regulación del mercado de alimentos en México*, sobre todo en granos básicos, carnes y leche. Definir el concepto de seguridad alimentaria nacional, y no sólo el de reserva técnica reguladora, que garantice precios justos a los productos del campo, subsidios y estímulos a los campesinos, impulsando así un mayor intercambio y su capitalización.

3. *Distribución justa de la tierra y establecimiento de una nueva legislación agraria*, que regule la vida campesina; las relaciones justas entre los distintos actores del campo y respeto a la autonomía campesina. Sobre esto precisaremos puntos más adelante.

4. *Acciones que induzcan a lograr la justicia social en el campo mexicano*, básicamente en dos líneas de acción:

a) Respeto a la vida de los dirigentes campesinos, al desarrollo de la vida de las comunidades rurales, a la existencia y tradiciones de los indios y el impulso permanente de la democracia en las relaciones sociales y políticas en el campo mexicano.

b) Garantizar la alimentación, la salud, educación, vivienda y servicios en los pueblos campesinos; así como la conservación y desarrollo ecológico de la biosfera.

5. Defensa y consolidación de sector social rural. Creemos que *una nueva ley agraria de desarrollo rural* deberá prever:

a) El respeto a la autonomía de los ejidos y comunidades y organizaciones de segundo nivel.

b) El respeto a las tres formas de propiedad: ejidal, comunal y privada; definir requisitos semejantes para obtener tierras e implantar mecanismos sencillos para la adjudicación de la tierra; crear una auténtica instancia de resolución de la propiedad social y privada e igualando los límites de extensión de la propiedad social y privada.

c) El desarrollo integral de las comunidades y ejidos, mediante el aprovechamiento directo y eficaz de sus recursos naturales en su propio beneficio, y la canalización de mayores y mejores recursos.

d) Claridad en las formas y mecanismos de relación entre los sectores social y privado y entre los inversionistas privados y el sector agropecuario.

e) Uso racional de los recursos naturales y humanos, el fomento de la sociedad ejidal y comunal, y el establecimiento de mecanismos claros para el reparto de utilidades en provecho de los propietarios de los recursos explotados; así como para la conservación y rehabilitación de los recursos naturales de los ejidos. Cualquier inversión privada o pública debe tener como premisa la preservación y desarrollo del ejido y la comunidad.

Además, para ser operativa, la nueva ley deberá:

f) Sintetizar el cúmulo de leyes, reglamentos y decretos que existen sobre el campo y la actividad agropecuaria y forestal y unificar y precisar los criterios institucionales relativos a este sector.

g) Definir con claridad las áreas de competencia y responsabilidad de los funcionarios públicos y fijar sanciones para los que no cumplan con ellos o que con dolo impidan el desarrollo rural o provoquen el empobrecimiento de los campesinos.

h) Reglamentar los derechos de los jornaleros agrícolas, permitir su sindicalización inmediata y promover mecanismos de inversión que ayuden a mejorar sus condiciones de vida.

i) En materia política agraria es necesario que de inmediato se entreguen las tierras de resoluciones presidenciales no ejecutadas y de las concesiones ganaderas ya vencidas.

No se debe especular con una ley de fomento agroindustrial que induzca a la privatización del campo mexicano. La necesidad de inversión en el campo no debe significar la destrucción de la comunidad rural.

El sector social también puede invertir en la propiedad privada aportando trabajo; el equivalente a sus utilidades se puede considerar como inversión al terreno.

Para realizar la transformación de la estructura agraria actual y alcanzar los objetivos señalados antes, es necesario reformar el marco constitucional, principalmente al artículo 27, así como las leyes reglamentarias relativas al sector agropecuario.

Con el propósito de contribuir al debate en torno al contenido que deberán tener dichas reformas, presentamos la propuesta siguiente.

Introducción

Producto del movimiento armado de 1910, el artículo 27 constitucional tiene sus antecedentes en los planes y programas de la Revolución y, de manera sobresaliente, en la Ley del 6 de enero de 1915. Este artículo establece nuestro régimen de propiedad del cual dependen, en última instancia, el sistema económico y la organización social. Sin embargo, las leyes deben ser expresión de la realidad social, y evolucionar en la medida en que la sociedad cambia. Por lo tanto, consideramos que ni el artículo 27 en sus párrafos respectivos, ni la Ley Federal de Reforma Agraria responden a las necesidades actuales y, consecuentemente, deben ser modificados.

Con la finalidad de transformar las leyes agrarias en un instrumento sólido e idóneo que responda a las necesidades actuales del campo mexicano, es necesario llevar a cabo una profunda revisión y reordenamiento de dichas leyes, en virtud de que en la actualidad ya no corresponden a las necesidades de justicia y seguridad jurídica ni

a la realidad social que vive el país: en ocasiones su inadecuado tratamiento ha originado desviaciones en la regulación jurídica que se da en el campo con motivo de la tenencia y explotación de la tierra, y la distribución de sus productos, lo cual ha traído como consecuencia atraso y corrupción en la justicia agraria.

Por lo anterior, consideramos como una necesidad inmediata realizar una profunda revisión y reforma al marco jurídico agropecuario para poner fin a la actual maraña de leyes que han ocasionado dispersión, contradicciones y lagunas, y se convierta en un instrumento que permita expedir una ley que unifique todas las disposiciones en unidad lógica para lograr mayor efectividad de la norma jurídica respondiendo a las necesidades vitales del agro mexicano y a su desarrollo integral.

Propuesta de reforma legislativa al artículo 27 constitucional

Creemos que las modificaciones a las leyes son ociosas y estériles, si no se toma en cuenta la experiencia y las vivencias de los sujetos a quienes va dirigida la norma que se pretende cambiar, consideramos también que esta reforma no se debe quedar en el aspecto puramente procesal, sino que debe ir más allá y plantear modificaciones de fondo al artículo 27 constitucional para lograr efectivamente la justicia en el campo. Asimismo y como consecuencia de lo anterior, se deberá modificar la Ley Federal de Reforma Agraria.

Proponemos reformas al artículo 27 constitucional en las fracciones XI, XII, XIII, XIV y XV:

Fracción XI. En esta fracción se establece la jurisdicción administrativa y se señala a las autoridades y órganos que intervienen en la aplicación de la ley agraria. Dicha fracción debe modificarse y adicionarse con el objeto de introducir la creación de los tribunales de derecho agrario, transformando la actual estructura procesal con la finalidad de evitar que la función juzgadora se disperse entre tantas autoridades y órganos que intervienen actualmente y para lograr un proceso más ágil y eficaz.

Fracción XII. Aquí se establece el procedimiento para las solicitudes de restitución y dotación de tierras y aguas, el cual es sumamente complejo, por lo que proponemos que se suprima, determinando que la sustanciación de todo el expediente la haga

el tribunal de derecho agrario que funcionaría en cada entidad federativa, cuya resolución —si es positiva al núcleo solicitante— se ejecutará de inmediato y, en caso contrario, se iría en una segunda instancia a un tribunal superior.

Fracción XIII. Esta fracción tendría que ser derogada, en función de la creación del tribunal que conocería en segunda instancia en casos de apelación.

Fracción XIV (último párrafo). Este último párrafo, le fue adicionado a la fracción XIV en 1947 y constituye una garantía a los propietarios a quienes se les haya expedido o en lo futuro se les expida certificados de inafectabilidad para recurrir al juicio de amparo en caso de ser afectados, lo cual es un contrasentido ya que en el primer párrafo se establece que los propietarios afectados no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrá promover el juicio de amparo.

De lo anterior se desprende que para que proceda el juicio de amparo, debe existir como condición el certificado de inafectabilidad, con esto suceden dos cosas: por un lado se deja sin protección a los que siendo efectivamente pequeños propietarios no tramitan el mencionado certificado de inafectabilidad por carecer de recursos económicos y, por otro, se protege a los grandes terratenientes que con este mecanismo amparan predios que deben ser afectados.

Por lo tanto, proponemos que se suprima este párrafo y se vuelva al sentido original del texto, eliminando esta innecesaria protección a la propiedad privada que sólo ha servido para obstaculizar el reparto agrario y contradice su espíritu.

Fracción XV (párrafos primero, segundo, tercero y cuarto). En esta fracción deberá modificarse el primer párrafo, con el objeto de adecuarlo a la creación de los tribunales de derecho agrario.

El segundo párrafo establece la dimensión de la pequeña propiedad en 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierra; esta disposición debe adecuarse a la nueva realidad social en virtud de que actualmente no se puede considerar como pequeña propiedad a una superficie de tal magnitud, pretendiendo ignorar que las condiciones sociales, económicas y demográficas han cambiado.

Asimismo, debe terminarse con la desigualdad que existe entre el sector social y el privado que se desprende de esta disposición, porque mientras un ejidatario solamente puede tener 10 hectá-

reas, un particular puede ser propietario de hasta 100 hectáreas de buena calidad o sus equivalentes en otro tipo de tierras; incluso hasta de 300 hectáreas de tierra de buena calidad tratándose de cultivos rentables. Por lo anterior, proponemos que se iguale la extensión considerada para la propiedad privada con la del sector social.

También, deberá derogarse el párrafo cuarto de esta misma fracción, en virtud de que privilegia en cuanto a superficie a los predios cultivados con algodón, plátano, café, caña de azúcar, henequén, hule, vid, olivo, etcétera, señalando como pequeña propiedad extensiones que van desde 150 hasta 300 hectáreas. Consideramos que privilegiar a la propiedad privada en función del tipo de cultivo no tiene ninguna justificación y trae como consecuencia la concentración de grandes extensiones de tierra en manos de unos cuantos.

Modificaciones a la Ley Federal de Reforma Agraria

Como consecuencia de las modificaciones que se hagan al artículo 27 constitucional, deberá adecuarse la Ley Federal de Reforma Agraria, para lo cual proponemos:

Autoridades agrarias (Libro primero) y Procedimientos agrarios (Libro quinto). Con estos dos libros se deberá integrar el Código de Procedimientos Agrarios, en el cual se establecerá de manera clara y sencilla un procedimiento para todas las acciones agrarias. Asimismo, deberá contemplarse la ley orgánica de los tribunales de derecho agrario la cual establecerá la estructura, funcionamiento y organización de dichos tribunales. Todo lo cual deberá permanecer en un sólo cuerpo de leyes.

El ejido (Libro segundo). En este libro proponemos que se incluya la conceptualización del ejido, ya que no existe actualmente ni en esta ley ni en la Constitución, y creemos que es necesario ya que de la manera como se conciba la figura del ejido dependerá la orientación que se dé a las diversas actividades encaminadas a lograr su desarrollo integral.

Concepto: el ejido es una unidad socioeconómica de producción, consumo y prestación de servicios destinada a satisfacer las necesidades básicas de la población rural y elevar su nivel de vida. El ejido tiene como finalidad la explotación integral y racional de todos los recursos naturales, sí como su transformación industrial o con fines comerciales.

Personalidad jurídica: En el artículo 23 se reconoce personalidad jurídica al ejido y la comunidad; sin embargo, existe contradicción con otras leyes que establecen la constitución de otras figuras jurídicas al ejido para desarrollar determinada actividad productiva. Por otra parte, a pesar de reconocer la personalidad jurídica del ejido, lo cual significa independencia y autonomía en su vida jurídica, la misma ley otorga amplias facultades a las autoridades agrarias para intervenir en la vida y actividades del ejido. A continuación mencionamos algunos ejemplos al respecto:

a) Los miembros del Comité Particular Ejecutivo electos en asamblea general reciben sus nombramientos no de la asamblea que los eligió sino de las autoridades agrarias (artículos 17 y 18).

b) El delegado agrario asume un gran papel en el funcionamiento del ejido ya que interviene en la elección, renovación y sustitución de las autoridades del ejido, en las controversias internas que se susciten y autoriza el reglamento interior del ejido (artículo 13).

c) En casos especiales está facultado para suspender de sus cargos a los miembros del Comisariado Ejidal (artículo 42).

d) A la SRA corresponde aprobar los acuerdos de la Asamblea siendo ésta la "máxima autoridad interna" según el artículo 23 (artículo 123).

Del artículo 22 al 50 están reglamentados de manera pormenorizada los aspectos principales y secundarios de las funciones de las autoridades ejidales.

Estos son algunos ejemplos que muestran cómo se subordina la actividad y funcionamiento del ejido a la intervención estatal. Por tal motivo se debe reformar este libro para terminar con esa relación de sujeción –tutela entre el ejido y la autoridad agraria–, con la finalidad de dar al ejido libertad para desarrollar su vida jurídica con autonomía e independencia.

Organización económica del ejido (Libro tercero). Existen diversas leyes que reglamentan la integración y fines de las figuras asociativas rurales, entre otras la Ley General de Crédito Rural y la de Sociedades de Solidaridad Social, que con diversos procedimientos y formalidades establecen la creación y conocimiento legal de las figuras en este rubro. Se debe analizar la posibilidad de establecer un mismo esquema de organización que aglutine y uniforme en lo posible los requisitos y trámites, los cuales deberán ser mínimos

y sin costo para los interesados; por otro lado, deben reconocerse nuevas fórmulas que hayan probado eficacia por la experiencia y aplicación de los propios campesinos.

Asimismo, se deben definir con claridad las formas y mecanismos de relación entre el sector social y el privado y entre los inversionistas privados y el sector agropecuario, garantizando el uso racional de los recursos naturales, el fomento productivo, la preservación y desarrollo del ejido y la comunidad: también deben establecerse mecanismos de utilización de los recursos, de inversión para la producción y comercialización en provecho del sector social y para la conservación y rehabilitación de los recursos naturales de los ejidos.

Redistribución de la propiedad agraria (Libro cuarto). Dentro de las tres formas de tenencia de la tierra que reconoce nuestra Constitución, se encuentra la propiedad privada, a la cual se denomina pequeña propiedad. Para proteger a la llamada pequeña propiedad, la Constitución establece una serie de medidas, las cuales deben ser revisadas y modificadas, con el objeto de llevar a cabo una redistribución justa y eficaz de la tierra. Dichas modificaciones consisten en:

a) Redimensionar la superficie de la propiedad privada, que actualmente es de 100 hectáreas, de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierra, en virtud de que en la actualidad esta disposición es obsoleta, porque si bien cuando se estableció esta disposición era absolutamente posible que una persona tuviera una extensión de tal magnitud como propiedad privada, ahora resulta inadecuado porque se estaría ignorando que la población ha crecido en grandes proporciones y el territorio sigue siendo el mismo; además de que se está fomentando una gran desigualdad entre el sector social y el privado, en el sentido de que mientras para un ejidatario se establecen solamente 10 hectáreas, un particular puede poseer hasta 100 hectáreas o más, como se mencionó anteriormente.

b) Considerar las dimensiones de la pequeña propiedad con base en el uso potencial de la tierra, es decir que las tierras que actualmente se consideran como ganaderas pero que tienen potencial y vocación agrícola, se deben considerar como agrícolas, con el propósito de hacer una redistribución territorial.

c) Suprimir los privilegios para los predios destinados al cultivo de algodón, caña de azúcar, café, vid, etcétera, que establece la fracción XV del artículo 27 constitucional, ya que actualmente no existe ninguna justificación ni razón de ser, además de que origina concentración de grandes extensiones de tierra en unas cuantas manos.

d) Como complemento de lo anterior, deberá determinarse las características que deben reunir los pequeños propietarios para ser considerados como tales, como se hace en el artículo 200 para la capacidad individual del ejidatario.

e) Debe desaparecer la figura del certificado de inafectabilidad, en virtud de que ha sido utilizado para obstaculizar el reparto agrario y para proteger a terratenientes.

f) Se debe modificar el artículo 401 de la Ley que establece el procedimiento para declarar la nulidad de los fraccionamientos y que es muy complejo y difícil de probar, porque establece que los interesados deberán acompañar a la solicitud de nulidad los documentos y testimonios que la funden. Para los campesinos es prácticamente imposible obtener los documentos que puedan probar la nulidad, en virtud de que no cuentan con los medios y la ayuda necesaria para tal fin.

Para corregir esta situación, se debe pensar en un procedimiento más sencillo, cuyo fundamento deberá ser *la acción popular para denunciar* las extensiones de tierra que se encuentran en tal supuesto. Asimismo, la presunción será bastante para declarar fundada la solicitud. De esta manera, se suprimiría el requisito de la prueba de la simulación, que actualmente recae sobre los campesinos y se dejaría la carga de la prueba al particular afectado y a las autoridades agrarias.

Registro y planeación agraria (Libro sexto). El Registro Agrario Nacional actualmente es público, pero sólo por lo que se refiere a las inscripciones que se señalan en el artículo 446; sin embargo, consideramos que es insuficiente, por lo que proponemos que el Registro Agrario Nacional cuente con todos los datos e información del catastro rural, estableciéndose un sistema de información moderna y computarizada en donde se señalen los nombres de los propietarios, ubicación de los predios, calidad de la tierra, extensión de la misma, para que los interesados puedan tener acceso a esta información, ya que sería un elemento indispensable para

llevar a cabo la mencionada redistribución de la tierra, así como para la sustanciación de los expedientes en trámite.

Responsabilidad en materia agraria (Libro séptimo). Por lo que se refiere a este punto, se debe considerar la posibilidad de crear una Procuraduría, autónoma de la SRA, con fuerza coactiva, la cual tendría entre otras facultades la de vigilar el debido cumplimiento y aplicación de la ley, así como la de aplicar las sanciones correspondientes a los actos u omisiones de las autoridades agrarias que contravengan o incumplan las disposiciones de la ley.

Creemos que no se puede hablar de modernización del campo teniendo un marco jurídico complejo, confuso y contradictorio y que además ha quedado a la zaga de la realidad social actual.



Legislación agropecuaria y justicia agraria

José Dolores López Domínguez*

Hablar de modernización rural dentro de la actual legislación es simple y llanamente una incongruencia; ni la actual legislación mexicana está diseñada para una verdadera y real modernización del país (en ese sentido la legislación agraria es obsoleta para una profunda modernización rural) ni la política de modernización está encaminada a la transformación de raíz de las estructuras económicas, políticas y sociales que rigen en el campo.

La nación requiere para modernizarse en beneficio de los mexicanos, de una reforma realmente democrática que debe contener:

1. Modificaciones sustantivas a la Constitución y a las leyes reglamentarias.

2. Voluntad política del Estado y sus gobernantes para respetar la voluntad popular y realizar una profunda reforma política que contenga una reforma electoral sin control gubernamental, pues éste se vuelve en la práctica, unilateral, injusta y antidemocrática y por tanto, provoca violencia: Oaxaca, Guerrero y Michoacán son típicos ejemplos de ello.

3. En relación al campo –y en concreto sobre la reforma institucional o sea reestructuración administrativa del sector agropecuario y justicia agraria en particular– se requiere de entrada, reformas al artículo 27 constitucional para abrir paso a la propuesta de una nueva *ley integral de reforma agraria*, que conjunte toda la legislación en una sola ley donde estén contemplados los aspectos

* Secretario General de la CIOAC.

de: tenencia de la tierra, cuestiones de la agricultura, ganadería, forestal, créditos, pesca, fruticultura, seguro, capacitación rural, comercialización, agroindustria, participación campesina; así como los derechos de los obreros agrícolas, los indígenas, la mujer y la juventud campesina.

Si bien en el presente sexenio los funcionarios han sido poco receptivos en propuestas legislativas para el sector agropecuario, es claro que no descuidan este rubro, pues en el Plan Nacional de Desarrollo, reivindican en forma clara la intención del gobierno: La Ley Federal de Fomento Agropecuario que establece sin embagues la privatización en el agro y la asociación de grandes con pequeños productores. En ese mismo sentido, fueron las reformas a la Ley Federal de la Reforma Agraria en 1984. En 1989 la reforma fiscal —en concreto el asunto de la miscelánea— introdujo cambios sustanciales en el régimen de ejidos y comunidades y ha sido utilizada por varios gobernadores para aumentar desproporcionadamente los impuestos prediales a los ejidatarios, comuneros y propietarios minifundistas, es decir, al sector social.

En las cuestiones concretas del campo, urge realizar un cambio de fondo en la estructura agraria, terminar con la discriminación y el abandono respecto a otras actividades de la producción y de la sociedad.

El desarrollo del país requiere de una nueva actitud, de nuevas relaciones de respeto mutuo y solidaridad. Urge adecuar el artículo 27 constitucional para dar base a una nueva Ley Federal de Reforma Agraria más completa, donde se conjunten todas las actividades del desarrollo rural y se termine con la dispersión de leyes, reglamentos y decretos. Ha llegado el momento de echar mano del principio constitucional que establece el derecho de la nación a imponerle a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. El ejercicio de esta facultad permitiría al Estado poner fin a la desigualdad en la tenencia de la tierra y organizar la producción de manera más racional y eficiente y distribuir los beneficios de manera más equitativa.

4. En la revisión o adecuación del artículo 27 constitucional, urge derogar el párrafo tercero, fracción 14, que establece el amparo agrario, engendro reaccionario de Miguel Alemán, con el que se ha venido negando la distribución equitativa de la tierra. Esta disposición legal ha provocado que los grandes detentadores de la tierra

interpongan amparos agrarios para impedir la ejecución de cientos de resoluciones presidenciales favorables a los campesinos. Ahora mismo a más de tres cuartos de siglo de la Revolución de 1910-1917, y una vez concluidas exhaustivas investigaciones, más de 10 millones de hectáreas las poseen grandes propietarios y más de mil resoluciones presidenciales no han sido ejecutadas en sus términos, afectando a miles de familias campesinas.

5. Urge revisar la tenencia de la tierra en todas sus partes y reglamentaciones; que se detecten claramente los terrenos nacionales, las demasías de los acaparadores y simuladores de pequeños propietarios, se cancelen las concesiones ganaderas vencidas; se ejecuten resoluciones presidenciales no ejecutadas.

6. La pequeña propiedad debe reducirse a 20 hectáreas de riego o sus equivalentes en otra calidad de tierra. La pequeña propiedad ganadera debe ser la suficiente para mantener 50 cabezas de ganado mayor o sus equivalentes. La obligación de trabajar directamente la tierra debe hacerse extensiva a los pequeños propietarios. Así como también el requisito de que no tenga un capital de millones de pesos. ¿Por qué a los ejidatarios, comuneros y propietarios minifundistas se les exige una serie de condiciones y si no las cumplen en un plazo de 2 años los depuran quitándoles sus derechos, y por qué a los agricultores, a los ganaderos, no les obligan a lo mismo? Esa discriminación es injusta, por decir lo menos, y constituye un privilegio para los grandes propietarios y una discriminación a los pobres, al sector social de la tenencia de la tierra.

Los de la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad (CNPP) y caciques del país, dicen que pobreza es sinónimo de flojera, y nosotros los pobres les decimos que la riqueza y la ganancia de ellos es sinónimo de criminal explotación y holgazanería, pues en la mayoría ellos jamás trabajan la tierra con sus propias manos.

Si a los grandes propietarios del país les redujeran sus propiedades a 20 hectáreas, les otorgaran créditos caros e inoportunos, les cobraran rentas altas en la maquinaria, les dieran sobras de semillas, les fijaran precios de garantía de hambre, les suprimieran sus privilegios en cuotas de exportación e importación, les quitaran la tierra que no trabajan personalmente; los enfrentaran a intermediarios del comercio los obligaran a competir con la

agroindustria y con las empresas transnacionales es decir, a las mismas condiciones que enfrenta el sector social, seguramente se morirán de hambre, pues están acostumbrados a producir con grandes subsidios y en las mejores condiciones.

7. Los campesinos demandamos democracia, libertad de expresión y de asociación. Es necesario detener en el campo la violencia, la represión, acabar con los asesinos, pistoleros a sueldo de caciques, neolatifundistas y grandes propietarios de la tierra; sancionar enérgicamente a policías municipales, judiciales de los estados, policías federales y elementos del ejército, quienes abusando de su poder, y por órdenes o en contubernio con gobernadores, los grandes propietarios de la tierra y caciques, reprimen y asesinan a campesinos y a poblados enteros, generando zozobra, incertidumbre e inseguridad en el campo. En algunas regiones de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Michoacán y las cuatro huastecas: hidalguense, potosina, tamaulipeca y veracruzana, existe un verdadero estado de sitio y una violencia sistemática que ha cobrado muchas vidas de valiosos dirigentes y campesinos en general.

8. Los funcionarios públicos deben buscar la solución de los conflictos sin enfrentar a las comunidades y sin tomar partido. La justicia en el campo debe ser imparcial y expedita.

Una verdadera justicia agraria, además de éstos y otros cambios y reformas en la legislación, en la libertad y en la vida democrática, serán viables mientras exista la pobreza, la explotación y la represión de los campesinos. Es indispensable elevar el nivel de vida de la familia campesina y la población en su conjunto: más comida, mejor vestido, calzado, salud, vivienda, educación, transporte, caminos, luz, agua potable e infraestructura. Las demandas y derechos campesinos se han aplazado irracionalmente hasta llegar a lo inhumano; nos es posible seguir haciéndolo sin enfrentar un costo político y social muy alto.

Los campesinos son antes que nada mexicanos y seres humanos, tienen derecho a todas y cada una de las prerrogativas que la nación ofrece a los mexicanos de las ciudades. La corrupción y el enriquecimiento ilícito de burgueses y funcionarios ha marginado y abandonado a su suerte a los campesinos. Los campesinos requieren respeto a sus derechos sociales, culturales, económicos y políticos.

9. Urge estructurar toda una conducta de cambio y transformación, entender en ello que reforma agraria no sólo es entrega de tierras, sino también agua, crédito, semillas, técnica, maquinaria, organización. En general todo lo que tenga que ver con la producción y con los derechos de los sectores involucrados en ella: ejidatarios, comuneros y jornaleros agrícolas. La atención a estos sectores sería parte de la verdadera justicia agraria.

Propuestas

- Revisión de la tenencia de la tierra.
- Apoyar a la producción en el campo.
- Apoyo a los productores directos en la comercialización de sus productos.
- Fomentar la participación campesina en las decisiones que los atañen.
- Reglamentar los derechos de los obreros agrícolas y el registro de sus sindicatos.
- Suprimir y no incentivar la inversión de la iniciativa privada extranjera en el campo.
- Detener la desincorporación o venta de empresas gubernamentales de atención al campo.
- Apoyar el desarrollo agroindustrial de los productores campesinos.
- Respeto a las organizaciones campesinas.
- Incorporar a la familia campesina a los beneficios del desarrollo: salud, vivienda, educación, vestido y alimentación.
- Respetar los derechos de libre expresión y asociación de los campesinos y garantizar elecciones libres en el campo y el respeto al voto.



Propuestas de reforma legislativa *

José Luis Díaz Moll **

La legislación del campo es fiel reflejo de la postura ambigua del gobierno mexicano que, como producto de su cotidiana contradicción entre lo que se dice y lo que realmente se piensa y se hace, nos ha introducido en una rebuscada mañana de ordenamientos legales, logrando no otra cosa que empantanar el desarrollo productivo del agro mexicano y sumir en la marginalidad y la pobreza a los campesinos del país.

Se repite el discurso de la revolución mexicana, de la reivindicación del ejido y la comunidad indígena como misión obligatoria de todo discurso, pero en la práctica se ejerce una política claramente favorecedora del neolatifundio, el caciquismo, el gran capital nacional y extranjero y de la antidemocracia. Todo esto trae como consecuencia el debilitamiento de la capacidad socioeconómica y política del ejidatario, del comunero y del auténtico minifundista.

La situación del campo mexicano es grave; los altos índices de pobreza de una buena parte de su población son fiel reflejo de ella. La reducción de los niveles de producción y productividad expresan lo equivocado de una gestión económica que olvidó construir un proyecto para el campo con la participación de la población rural.

Ahora se dice que la solución a los problemas del campo está en la modernización o en una nueva revolución verde, tal como la definió el secretario de Agricultura; la solución, sin embargo, no

* Esta es una versión magnetofónica y abreviada de la ponencia presentada.

** Dirigente de la Unión General de Organizaciones Campesinas y Populares, UGOCP.

es tan sencilla. Hay muchas preguntas sin respuesta, ¿qué significa modernidad?, ¿modernidad para qué?, ¿para quiénes? La modernidad no es un proceso abstracto, tiene mecanismos y destinatarios concretos, ¿a quiénes beneficiará?

La única definición válida de modernidad, desde nuestra perspectiva, es aquélla que conlleva necesariamente una redistribución del excedente económico y de mejores condiciones de vida para la población en general y, muy particularmente, para la población del campo. De otra manera, si no se logran cambios sustanciales en estos aspectos lo único que se modernizará serán los mecanismos de explotación de los campesinos, agudizándose con ello las condiciones de marginación de la población rural.

Propuestas

a) Simplificación legislativa. Es urgente unificar las disposiciones jurídicas que rigen al sector agropecuario, para evitar la duplicidad y hasta las contradicciones que existen entre las diversas normas vigentes.

b) *Diseñar un marco legislativo* sencillo y claro que permita a los productores del campo participar en el control del proceso productivo, desde la producción, hasta la comercialización y la transformación de los productos.

c) Todo proceso de transformación del campo mexicano debe pasar por el *fortalecimiento del ejido y la comunidad indígena*. Estos tipos de tenencia son las formas organizativas propias de la comunidad rural; y contrariamente a lo que se afirma en el sector privado y en el gubernamental, el ejido y la comunidad son las únicas opciones para que el país logre la autosuficiencia alimentaria y el bienestar social en el campo.

Se suele responsabilizar a los ejidatarios y comuneros de la baja en la producción y en la productividad del campo, pero se omite señalar que han sido éstos los que siguen produciendo alimentos básicos para la población, a pesar de que su producción no es rentable, que se les niega financiamiento e infraestructura y se les condiciona y obstaculiza la comercialización. Se olvidan también los destructores del ejido, que por muchos años la economía campesina fue saqueada para favorecer a otros sectores. La descapitalización del campo no se debe al derroche campesino, sino a

una política económica que privilegió el desarrollo de otros sectores, a expensas de la economía campesina.

d) *Tenencia de la tierra*. En México a pesar de la reforma agraria, aún persisten grandes latifundios. Se calcula que 90 millones de hectáreas están en manos de ganaderos, protegidos con certificados de inafectabilidad o con amparos interpuestos en contra de resoluciones presidenciales, o bien porque les fueron otorgadas concesiones ganaderas que, aun cuando ya están vencidas, las autoridades siguen respetando.

Además, a diferencia de este tipo de latifundio que existe abiertamente en el campo mexicano, es muy común el latifundio disfrazado, o neolatifundio, como se le conoce. Su existencia se debe a distintas formas de simulación, propiciadas por la ley y toleradas por las autoridades. Gracias a ello, unas cuantas familias detentan grandes extensiones de tierra en los distritos de riego y en las zonas más productivas del país.

Todavía existen tierras por repartir; miles de hectáreas que ya fueron afectadas por resoluciones presidenciales o por mandamientos de gobiernos estatales aún no han sido entregadas a los campesinos beneficiados; también existen tierras que ya fueron declaradas legalmente afectables, pero no se han emitido las resoluciones correspondientes; hay terrenos nacionales que pueden ponerse a producir por manos campesinas; terrenos adquiridos por la federación o por los estados que deben destinarse a satisfacer las necesidades agrarias de los campesinos; además, de las tierras rescatadas del narcotráfico y de los deudores de la banca de desarrollo.

Por otra parte, es necesario reducir los límites de la pequeña propiedad y los índices de agostadero. Con ello, la frontera agrícola afectable se ampliaría en beneficio de miles de campesinos solicitantes de tierra.

e) La legislación agraria actual deja un amplio margen de discrecionalidad y arbitrariedad a los funcionarios responsables de aplicarla. Establece órganos o instancias administrativas que sin tener el carácter de autoridad, intervienen y deciden sin responder legalmente de sus actuaciones, por ejemplo, el Cuerpo Consultivo Agrario o la Unidad de Acuerdos Presidenciales, cuyas funciones no están establecidas en la ley agraria pero que en la práctica son decisivas, porque funcionan como filtros que regulan la expedición de las resoluciones presidenciales. En éstas y en muchas otras

circunstancias, los campesinos están indefensos, sin ninguna posibilidad de intervención, a pesar del carácter aparentemente tutelar o paternalista de la legislación agraria.

Por lo tanto, es necesario *regular claramente las funciones y facultades de las autoridades y órganos administrativos que intervienen en el procedimiento agrario*. Asimismo, es necesario delimitar responsabilidades y sanciones en casos de incumplimiento de las mismas.

Se deben establecer términos y plazos precisos para la realización de las acciones agrarias que competen a las autoridades, y establecer mecanismos que garanticen su cumplimiento. Es muy común que las autoridades agrarias correspondientes se nieguen o evadan la ejecución de resoluciones presidenciales o de mandamientos gubernamentales que afectan la propiedad de caciques o políticos locales, a pesar de que la ley establece plazos para la realización de esta diligencia. O bien, no hacen las notificaciones correspondientes en los términos señalados por la ley. La omisión o inejecución de estos actos favorece a los particulares afectados, porque les permite disfrutar de los beneficios de una propiedad que legalmente ya no les pertenece, o bien porque les da la oportunidad de ampararse en contra de dichas resoluciones y, en otros casos, propicia el fraccionamiento simulado de tierras afectables.

f) *Seguridad jurídica en la tenencia de la tierra*. Los propietarios privados exigen seguridad jurídica, argumentan que la inseguridad que prevalece en el campo inhibe la inversión privada. Pero en realidad quienes padecen más esta inseguridad son los ejidatarios y comuneros. La ganadería se ha expandido a costa de tierras ejidales y comunales; las compañías madereras se apropian de hecho de las tierras con recursos forestales; la industria turística con el apoyo gubernamental se ha asentado en muchas regiones del país en tierras comunales y ejidales; el crecimiento de las grandes ciudades ha propiciado que las compañías inmobiliarias ocupen tierras de este tipo, pagando por ellas cantidades irrisorias. El mismo gobierno es el gran invasor de tierras ejidales y comunales, se apropia de éstas sin respetar los procedimientos legales establecidos y muchas veces sin pagar las indemnizaciones correspondientes, con el argumento de que va a realizar obras de interés público.

Por lo tanto, es fundamental ofrecer mayor seguridad jurídica en la tenencia de la tierra para garantizar el repunte productivo en el campo. Pero esta seguridad debe ser igual para todo tipo de propie-

dad ejidal, comunal y privada. Si únicamente se ofrecen garantías a esta última se seguirá privilegiando a una sola de las formas de propiedad establecidas por la Constitución, y se dejará en el desamparo a las otras dos, en perjuicio de mayoría de la población rural.

g) *Organización de productores.* Uno de los problemas que existen en esta materia es que la legislación es muy dispersa, y en muchos casos, las figuras asociativas se hallan reguladas por diversas leyes y reglamentos. No existe pues una legislación unitaria y coherente que regule la organización de productores. Además muchas de esas figuras asociativas se han creado para responder a proyectos específicos, contando con el apoyo y el reconocimiento oficial mientras el proyecto para el cual fueron creadas se mantenga vigente. No existe una planeación a largo plazo, ni tampoco existe interés en que dichas formas asociativas contribuyan realmente a fortalecer y consolidar la organización de los productores.

Para nosotros las figuras asociativas deben ser el resultado de la decisión y de las necesidades propias de los productores. La elección de uno u otro tipo de organización no tiene porqué responder al capricho del funcionario en turno o a la moda sexenal, sino a las necesidades de los productores, porque son ellos precisamente quienes mejor las conocen, y quienes están también en condiciones de fijar los alcances que quieren darle a su organización, así como de medir los riesgos que pretenden asumir con ella.

Por otro lado, es necesario prevenir los riesgos que puede traer la asociación y libre competencia entre campesinos pobres e inversionistas privados. La asociación entre sectores tan desiguales puede propiciar mayor explotación para los primeros y ganancias extraordinarias para los segundos.

Formas de asociación como las que ahora está auspiciando el gobierno pueden ser fórmulas perfectas de peonaje, en las cuales el campesino es reducido a peón en su propia tierra y el comerciante administra la empresa y se queda con la ganancia.

Es indispensable discutir y replantear algunos ordenamientos jurídicos, tales como la Ley de Fomento Agropecuario y la Ley de Distritos de Riego para hacerlos más acordes con los intereses de los auténticos productores. Pero toda reforma legislativa en materia de organización, debe partir del principio de autogestión de los productores, debe establecer los procedimientos que la hagan

posible, así como los mecanismos que garanticen el respeto a las formas organizativas adoptadas por los productores.

h) *Crédito y financiamiento*. El soporte de la legislación crediticia debe ser la decisión gubernamental de destinar mayores recursos financieros al campo y, particularmente, a la economía campesina, y permitir la intervención directa de los productores en el manejo de estos recursos.

Por lo general los lineamientos y las normas fijadas por las autoridades hacendarias no responden a los requerimientos del campo. Es urgente reformar la ley para dar a los campesinos mayor representatividad y participación de manera tal que aquella responda a la nueva condición de pluralidad sociopolítica existente en el agro mexicano. A su vez, debe ser creada una instancia que permita a los productores participar en la fijación de las tasas de interés, con el fin de que respondan a las condiciones económicas reales del campesinado.

i) *Comercialización*. Nadie ignora que gran parte del excedente económico, producto de la actividad agropecuaria se canaliza al sector comercio, con el consecuente beneplácito de unos cuantos acaparadores que se han enriquecido con base en la especulación de los precios de los productos agropecuarios. Es necesario crear una normatividad que regule el mercado y permita una mejor redistribución de las ganancias en el agro; así la economía campesina se capitalizará y coadyuvará a elevar las condiciones de vida y los niveles de producción y productividad.

Los nuevos marcos de normatividad deben crear las condiciones que permitan la creación de canales de comercialización directa entre el productor y el consumidor, lo cual beneficiará a ambos al eliminar el margen de ganancia especulativa.

Es deseable también, que las instituciones relacionadas con las actividades comerciales agropecuarias como son la Secofi, SRE, SARH, etcétera, mantengan una mayor coordinación en sus funciones. Esto ayudará a una mejor regulación de la comercialización nacional e internacional, en beneficio del sector y de la economía nacional en su conjunto.

j) *Biotecnología*. Frente al impetuoso avance de la biotecnología en el mundo, en nuestro país sólo se han dado algunos pasos para su regulación. Con un atraso de diez años, según los expertos, el gobierno empieza a manejar este instrumento tan valioso en la

búsqueda de la autosuficiencia alimentaria, pero tan peligroso para los países pobres cuando es utilizado exclusivamente con fines económicos por parte de las empresas trasnacionales. Urge una legislación específica que defienda los intereses nacionales en este campo. Además, se debe apoyar paralelamente la investigación nacional, así como garantizar el equilibrio ecológico del país con la creación de un banco de germoplasma mexicano.

Conclusión

Difícilmente se pueden hacer reformas legislativas sin transformar a fondo el conjunto de relaciones económicas, políticas y sociales de nuestra nación.

Toda reforma legislativa dirigida al agro mexicano, debe tener como base la participación democrática, propugnar por la asociación y el aumento de las oportunidades de desarrollo personal y colectivo; ser factor de eliminación del sistema de explotación que sufren la mayoría de los campesinos mexicanos; permitir una mejor distribución de los excedentes económicos producto de la actividad agropecuaria y forestal; propiciar la participación de los ejidatarios, comuneros y auténticos pequeños propietarios en todas las fases del proceso productivo; coadyuvar al mejoramiento de los índices de producción y productividad, en aras de la autosuficiencia alimentaria y el consecuente fortalecimiento de la soberanía nacional.

En síntesis, debe ser instrumento de creación de un México donde exista una mejor distribución de la riqueza y donde la justicia y el bienestar social sean realidad cotidiana.



La modernización en el sector rural: concertación y autogestión

Francisco Javier Gil Castañeda*

El largo periodo de descapitalización del campesinado mexicano ha conllevado un estado de atraso socioeconómico del sector con relación al resto de la sociedad. Pese a esto ha subsistido, no sin dificultad y adecuaciones en su usufructo, la propiedad social de la tierra y otros recursos.

Hoy el campesinado ha generado nuevos organismos económicos, regionales y nacionales, especializados y diversificados, que utiliza para el crédito, la asistencia técnica, la industrialización y la comercialización. Cotidianamente se libran batallas por la apropiación y control del proceso productivo, por elevar la producción y la productividad y por retener excedentes económicos; pero también se opera a la defensiva contra la penetración indiscriminada del capital, que hoy, en aras de la reactivación económica, encuentra su entrada irrestricta.

En esta etapa de tránsito acelerado, cuando la reactivación económica es una necesidad y un reto son vitales y trascendentes los mecanismos y renglones de inversión, pero también lo es el destino de la utilidad. Nos interesa una reactivación económica que impulse una redistribución amplia del ingreso.

Desde la problemática y dinámica rural, se reclama una modernización que mejore nuestras relaciones de intercambio con el resto de la sociedad y revierta el largo proceso de descapitalización que se ha vivido en el campo. En el marco internacional nos

* Miembro de la Comisión Coordinadora Permanente de UNORCA.

interesa un desarrollo económico relacionado comercialmente con otros países en términos de equitativa reciprocidad, a partir de un modelo productivo propio que, entendido como base de la soberanía alimentaria, habrá que estimular y proteger.

Necesitamos una modernización rural en la que no se pierda la propiedad social. Es necesario fortalecer este sector y consolidar sus iniciativas, su capacidad de interlocución, de asociación equitativa con otros sectores, y desarrollar la empresa social como mecanismo fundamental de distribución del ingreso.

En una estrategia de desarrollo productivo, industrial y comercial de las organizaciones sociales, la constitución y consolidación jurídico-política de la organización rural es básica, pero habrá que considerar que no es suficiente para librar con éxito, las batallas que hoy se plantean en el terreno económico; es necesario el acompañamiento estatal y de otros sectores mediante una relación respetuosa, debidamente acotada y formalizada, con objetos precisos y compromisos concretos.

Esta relación respetuosa se enmarca hoy en la autogestión y la concertación en su más trascendente acepción. La autogestión y la concertación deben ser consideradas como dos procesos de actividad social, con la posibilidad de ser complementarios y convergentes en la acción de agentes y fuerzas de la sociedad. El primero, la autogestión, inducida o no, tiende a que un agrupamiento social dado tome en sus manos desde la solución de una necesidad o demanda concreta, hasta la compleja problemática de su desarrollo. La concertación significa un proceso de consenso sobre objetivos a perseguir y suma de esfuerzos para ligarlos, implica trabajar y coincidir con otros; requiere elevar la perspectiva de nuestra acción más allá de la demanda de límites particulares e incorporar los esfuerzos y recursos de otros; pero también conciliar sus intereses y puntos de vista en la perspectiva de lograr metas comunes.

Para nosotros, concertación y autogestión no son sino medios indispensables en una estrategia de participación social, convergencia y articulación de fuerzas plurales como elementos para superar la crisis nacional y en particular la del campo, sin la desaparición del sector social rural.

Asumimos como una demanda campesina el fortalecimiento del sector. Su logro implica, la promoción y consolidación de las

organizaciones de productores, la apropiación del proceso productivo, así como su capitalización en este marco. Por ello se hace necesario definir con los sectores involucrados, una estrategia debidamente concertada de desarrollo regional y/o por rama de producción, que corresponda a las necesidades y demandas de los mismos en el marco de planes y políticas nacionales.

Suma y convergencia de esfuerzos de la sociedad rural y otros sectores, nuevos esquemas de la asociación, agilidad en los instrumentos de fomento, capacitación y apoyo de corto y mediano plazo. Facilidades financieras, comerciales y fiscales, son elementos que deberán estar presentes en un proceso de reactivación económica con participación social.

La integración, desarrollo y apropiación social de los procesos económicos del sector rural, así como su vinculación equitativa con los demás sectores económicos, son elementos a tomar en cuenta para que en la modernización del país, el campo modifique sus relaciones de intercambio y el campesinado se recapitalice. Para obtener con participación de la sociedad rural, la reactivación productiva y el bienestar, objetivos explícitos de la modernización rural propuesta; tareas cuyos costos y beneficios deberán ser distribuidos de manera equitativa entre todos los sectores de la sociedad.

De tal magnitud es el cambio que se requiere que para obtenerlo es necesario el esfuerzo del Estado y la sociedad en su conjunto. Alcanzar los propósitos de la modernización rural implica convergencia de voluntades, optimización de recursos, precisión de objetivos, pero sobre todo, combate y derrota de intereses contrarios al desarrollo socioeconómico de beneficio mayoritario.

La modernización del campo planteada en el Plan Nacional de Desarrollo persigue, entre otras cuestiones, la soberanía alimentaria, promoviendo la oferta abundante de alimentos y materias primas para el resto de los sectores, al mismo tiempo que busca aumentar el bienestar de los productores de bajos ingresos; la seguridad jurídica de las tres formas de tenencia, la revisión y adecuación de los instrumentos de fomento rural, la promoción de la asistencia técnica como herramienta para elevar la productividad, la transferencia de infraestructura y funciones hacia la organización de productores.

Desde la perspectiva de las organizaciones campesinas estas metas sólo son posibles, a satisfacción plena, con el fortalecimiento y participación del sector social rural. Nos interesa la reactivación económica del campo con capitalización y bienestar rural, con mayor producción agropecuaria e industrial, pero también con mayor retención de excedente; reactivación que nos facilite a partir de la actividad económica primaria, tomar en nuestras manos la industria y comercialización nacional e internacional de nuestros productos; más empleos pero con redistribución del ingreso, asociación intersectorial pero compartiendo inversiones, riesgos y beneficios.

Efectivamente, consideramos necesaria la participación en el diseño y operación de los planes y programas que buscan la solución a la problemática rural. Demandamos un papel protagónico de las organizaciones campesinas en la definición del destino de México y en consecuencia del nuestro propio. Es aquí donde la política de concertación social, como el medio de sumar esfuerzos y alcanzar unidad de voluntades ante derroteros comunes, cobra su papel más trascendente.

Consideramos que se deben abrir todas las posibilidades para que el campesinado y sus organizaciones puedan recuperar la iniciativa y el papel histórico que les corresponde, mediante la autogestión económica y la democracia interna; a través de una política de concertación respetuosa de la autonomía orgánica y de la pluralidad política de las organizaciones, el sector social del campo podrá erigirse en el motor de las profundas transformaciones económicas, políticas y sociales que demanda el país.

Desde las organizaciones de productores estamos comprometidos con la reputación productiva del campo, pero también con la consecución del bienestar y la justicia social. Estamos conscientes de que sólo mediante un largo proceso de transformaciones socioeconómicas en nuestro medio, que se encuentre guiado por nosotros mismos, se podrán obtener las metas de la modernización rural. Este proceso tendrá que ser compartido, en todos sus términos, en forma concertada con los demás sectores y estratos de la sociedad mexicana.

Sin embargo, salir adelante implica corregir desviaciones ideológicas, desarticular sistemas de dominación, núcleos de poder político-económico y mecanismos de extracción de excedente campesino, que hoy representan verdaderos obstáculos para los

objetivos de modernización trazados. Llevar adelante la concertación requiere vencer resistencias de poderes establecidos e inercias burocráticas.

Cómo se ha dado la concertación

A partir de la política estatal se han propiciado acciones de concertación hacia el sector social y privado de las áreas productivas y el servicio. La concertación entre el Estado y los productores rurales ha tenido como punto de partida, principalmente los proyectos productivos de nivel local o regional con las organizaciones más desarrolladas y/o con mayor capacidad de gestión.

Los proyectos productivos o de servicio y los convenios de concertación han sido el soporte y el medio formal, respectivamente, para acotar los beneficios y compromisos entre los concertantes. Sin embargo, la revisión de varios de éstos nos dicen que no en todos los casos el proyecto estaba debidamente sustentado y que no son extraños los convenios suscritos, en el financiamiento, en la asistencia técnica, en la comercialización, o en algún otro aspecto, que entran en conflicto con agentes y mecanismos institucionales o con grupos de poder regional.

También se ha evidenciado que la puesta en marcha de los convenios de concertación y su resultado en beneficio de las partes, no se logra con la sola firma del convenio. En todos los casos se abre un proceso que debe vencer resistencias e inercias burocráticas, innovar mecanismos y procedimientos, romper núcleos de poder regional, hacer ajustes técnicos y corregir desviaciones paternalistas. Por todo lo anterior, es obligado adecuar el marco jurídico de la concertación, reorientar la actividad del sector público y fortalecer al sector social.

Consideraciones del Congreso Agrario Permanente (CAP) en la concertación

Debemos ser críticos y a la vez autocríticos; debemos reconocer que nos falta mucho por modificar y que se está hablando de una transformación que involucra tanto a las instituciones públicas como a los otros sectores de la sociedad. Es necesario ampliar los compro-

misos y actuar, en consecuencia, con una respetuosa y renovada práctica de la relación entre el Estado y los demás agentes sociales.

Para ello, el CAP expuso en septiembre de 1989, la necesidad de reactivar la economía y en particular el campo mexicano con una vez cada vez más amplia participación del sector social. Se trata de aprovechar las potencialidades productivas de todos los trabajadores rurales, hasta hoy desactivados por largos años de tutela y descapitalización. En consecuencia, nos pronunciamos por:

1. Fortalecer la política y el proceso de concertación social entre el sector público y el sector rural, además de los otros sectores.

2. Elaborar la normatividad específica con los reglamentos particulares para la concertación: ésta deberá considerar criterios de agilidad, flexibilidad, simplificación administrativa y participación social, elevando el convenio de concertación a la calidad de medio de relación entre el Estado y el sector social.

3. Aplicar con vigencia plena el artículo 25 constitucional, para consolidar el sector social rural en su capacidad económica y de interlocutor, con apoyos de capacitación, asistencia técnica, financiamiento productivo e investigación.

4. Favorecer la participación de las organizaciones sociales en las instancias de planeación, decisión institucional, diseño y trazo de políticas hacia el sector rural.

5. Promover el proceso de concertación a todos los niveles de desarrollo del sector social, con respeto de la autonomía y posición política de las organizaciones.

6. Promover la coordinación de las organizaciones campesinas para el impulso y seguimiento al proceso y convenios de concertación, con criterios de eficiencia y trascendencia social.

7. Por el cabal cumplimiento de los compromisos contraídos en los convenios de concertación, agotando presupuesto a ello destinado. Así mismo incrementar las partidas destinadas a la concertación en ejercicios presupuestales venideros.

8. Fomentar la concertación de proyectos productivos y de servicio a nivel regional, así como ampliar la concertación a nivel nacional buscando dar respuesta a las grandes necesidades y demandas del movimiento campesino en su conjunto.

Para concluir, insistimos en que estamos claros que la concertación no resuelve automáticamente nuestros problemas, pero sí constituye un instrumento importante para la lucha campesina en

la solución de nuestras demandas, favoreciendo la posibilidad de tomar en nuestras manos nuestro propio desarrollo. Concertar significa un proceso de diálogo, consenso, negociación y suma de esfuerzos.

Esta política en la medida que parta de necesidades y fuerzas sociales reales en su componente de responsabilidad compartida deberá traducirse en un ejercicio de soberanía popular, necesario para impulsar el desarrollo y el bienestar social y productivo de los habitantes del medio rural y del país en su conjunto.



Propuestas de reforma legislativa

Gilberto Partida Zamudio*

Los hombres del campo han podido vivir en condiciones difíciles, careciendo de tractores, créditos, obras hidráulicas, organizaciones e insumos, pero estimamos que no se puede vivir y menos progresar en el campo, si en estos tiempos no hay la aplicación de una justicia agraria expedita que resuelva las demandas de los núcleos campesinos con estricto apego a la ley, poniendo fin a las acciones agrarias correspondientes o a los conflictos por la vía de la concertación agraria, y regularizando en forma definitiva los legítimos derechos que corresponden a los comuneros, ejidatarios y pequeños propietarios. Son ellos quienes confrontan los problemas en las labores culturales de la tierra, los fenómenos meteorológicos, los precios de garantía, pero fundamentalmente la inseguridad en la posesión, usufructo o tenencia de la tierra, careciendo de carpetas básicas que determinen la legitimidad del ejido o comunidad y fijen claramente sus linderos y colindancias. Son ellos quienes, también, carecen de los títulos o certificados de inafectabilidad que han demandado ancestralmente, avalados por el legítimo derecho que les confiere la posesión, trabajo y producción de las superficies que constitucionalmente la ley preserva y que deben por su mismo origen tener definición y definitividad.

La Ley del 6 de enero de 1915 dio el primer paso para la restitución de tierras a los pueblos indígenas y a los propietarios particulares que habían sido despojados por el clero, los hacenda-

* Director General de Asuntos Jurídicos de la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad.

dos o el gobierno constituido. La legislación agraria posterior reconoce tres formas de tenencia de la tierra; pero esta ley, a su vez, violenta algunos procedimientos que la propia época revolucionaria ameritaba e introduce una serie de ambigüedades y lagunas. En regímenes anteriores al actual esta ambigüedad fue utilizada por los gobernantes en turno con criterios eminentemente político-populistas, olvidando que el latifundio desapareció desde hace bastante tiempo y que los hacendados sólo son un recuerdo en la historia de México. Con esta actitud el propio gobierno provocó inseguridad, enfrentamientos, ausencia de inversión, atraso económico y, consecuentemente, baja productividad en el ejido, la comunidad e incluso en la pequeña propiedad.

A lo anterior había que agregar el problema del minifundio, que estimamos el más grave por su dispersión, generado involuntariamente por cada uno de los gobiernos posrevolucionarios dentro del propio proceso de reforma agraria. El gobierno sólo ha entregado superficies equivalentes a minifundios en la totalidad de los 28 mil núcleos agrarios existentes, los que por otra parte y por razones naturales de la explosión demográfica y el consecuente crecimiento poblacional y ante la falta de oportunidad de empleos, se ven mayormente fraccionados. En su gran mayoría estos minifundios carecen en términos reales de todo apoyo en lo que respecta a la propiedad privada aun cuando en menor escala, también padece el fenómeno de la pulverización; el minifundio representa aproximadamente el 60 por ciento de la propiedad privada. Este tipo de propiedad se encuentra en iguales o peores circunstancias de pauperización que nuestros hermanos del sector social campesino, pero a diferencia de éstos, los propietarios minifundistas tienen que defenderse de las acciones agrarias de restitución, ampliación, titulación y confirmación de bienes comunales y nuevos centros de población ejidal. Se han dado algunos casos de afectación agraria en los cuales los desplazados con la afectación son más que los beneficiados con la dotación.

Este numeroso grupo rural de mexicanos trabajadores progresistas, que los artículos 25 y 27 constitucionales, contempla como sector social de la producción, sufre injustas discriminaciones en lo político, jurídico y económico. Así mismo en los órganos colegiados que imparten justicia agraria y en otros donde se toman las decisiones respecto a los programas de desarrollo agropecuario o

en la solución de los problemas que inciden en el productor. De esta forma es necesario señalar el entorno de la problemática actual que, estimamos, constituye uno de los obstáculos para lograr sin lugar a dudas, el incremento de la producción y la productividad agropecuaria con justicia y equidad. Los hombres del campo no queremos continuar subsidiando a los demás sectores de la producción de este país, ni continuar en manos del intermediarismo, el coyotaje y la corrupción.

Nuestra organización nacional considera que la solución al rezago en la producción y la impartición de justicia agraria, se debe fundamentar en medidas de corto y mediano plazo conforme a la legislación agraria existente, así como a través de modificaciones a la estructura jurídica agraria del país, cuyos cambios deberán tener como propósito fundamental la equidad y la justicia que, indudablemente, se traducirá en seguridad y paz social en el campo.

Como primer paso para la modernización del campo se consideraran recomendables las siguientes acciones inmediatas:

a) Abatimiento verdadero y definitivo del rezago agrario de aproximadamente 4 000 acciones agrarias, que deben ser resueltas en forma negativa por ser improcedentes o no existir tierras inafectables, otorgándoles definitividad a fin de evitar que éstas sean reabiertas, como viene sucediendo en la actualidad, lo cual provoca incertidumbre en la impartición de la justicia agraria. Asimismo deben determinarse clara y definitivamente las pequeñas propiedades inafectables, en los términos del artículo 305, fracción II de la Ley Federal de Reforma Agraria.

b) Expedir resoluciones presidenciales acumuladas o en cascada sobre las diversas acciones agrarias que convergen en el mismo radio legal de afectación y consecuentemente sobre los mismos predios, con el propósito de declararlas en forma categórica zonas libres de acciones agrarias e inafectables.

c) Concertar la ejecución de resoluciones presidenciales conflictivas con el propósito de culminar con los expedientes agrarios que suman aproximadamente 9.5 millones de hectáreas y que provocan la incertidumbre de sus titulares, llámense pequeños propietarios o ejidatarios.

d) Ejecutar las resoluciones presidenciales en las cuales no existe conflicto con particulares ni con otros núcleos agrarios.

e) Culminar la elaboración del catastro rural y utilizarlo en forma eficaz en la regularización de la tenencia de la tierra privada y social. Así mismo la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos podrá utilizarlo como un inventario nacional de tierras para la programación y aprovechamiento óptimo de las mismas.

f) Con base en el conocimiento pleno de la estructura jurídica de la tenencia de la tierra derivada del programa de catastro rural, deberán otorgarse certificados de inafectabilidad, títulos de terrenos nacionales, de colonias, y de terrenos urbanos ejidales, así como certificados de derechos agrarios y carpetas básicas. Con estas medidas se precisará la titularidad y legitimidad de las diversas formas de tenencia de la tierra, medidas que garantizarán mayor seguridad jurídica.

g) Culminar con la delimitación de linderos que ancestralmente han provocado graves enfrentamientos entre los hombres del campo.

h) Establecer y precisar los criterios para la fijación de los coeficientes de agostadero con el fin de determinar claramente las propiedades inafectables, debido a que en la actualidad la SARH fija a su arbitrio estos coeficientes.

i) Delimitar la frontera agrícola y la ganadera, como medida fundamental para buscar el aprovechamiento óptimo del suelo y evitar que las autoridades agrarias continúen clasificándolas como tierras susceptibles de cultivo de temporal, y las afecten sin respetar el uso y explotación ganadera.

En términos generales hemos señalado las medidas que deben llevarse a la práctica por parte de las autoridades y conforme a la legislación vigente, a continuación formularemos algunas propuestas de reformas y adiciones a la legislación vigente.

Algunas alternativas para la modificación de la Ley Federal de Reforma Agraria

1. Modificación del artículo 8 para reintegrar permanencia a los certificados de inafectabilidad, toda vez que en ordenamientos anteriores tenían el carácter de resolución definitiva e inmodificable, como lo siguen conservando el ejido y la comunidad, que tienen el mismo origen revolucionario que la pequeña propiedad; de otra forma se corre el riesgo de extinción de ésta.

2. Revisar y en su caso modificar el capítulo segundo respecto a los derechos individuales de los ejidatarios (artículos 66 al 89), con el firme propósito de reafirmar estos derechos, brindando a sus titulares seguridad jurídica, y permitiéndoles la explotación a través de asociaciones con pequeños propietarios, sin que por ello dejen de explotar personalmente la tierra. En este tipo de asociación los ejidatarios tendrían los mismos derechos que como participantes directos; de esta manera la participación de terceros en tierras ejidales dejaría de ser excepcional, como expresamente se señala en dicho ordenamiento legal, para convertirse en una modalidad común de explotación agropecuaria.

3. Elaborar un nuevo reglamento que ofrezca mayor seguridad jurídica a los ocupantes de zonas urbanas ejidales, regulados por el capítulo tercero de la Ley Federal de Reforma Agraria (artículos 90 al 100), con el propósito de expedir los títulos de propiedad correspondiente y acabar con la incertidumbre de sus ocupantes.

4. Modificar el capítulo segundo que define la producción en ejidos y comunidades (artículos del 148 al 154), con el propósito de otorgar también dichos beneficios a los pequeños propietarios que aun cuando no sean minifundistas, coincidan con éstos en poseer condiciones precarias en la explotación de sus tierras. La modernidad busca otorgar a todos los productores los elementos e instrumentos jurídicos por igual, con el sano propósito de lograr una productividad equitativa y justa así como una verdadera redistribución de los ingresos y servicios entre los productores.

5. Revisar y en su caso modificar el capítulo séptimo respecto del fomento a industrias rurales (artículos 178 al 186), con la intención de que los pequeños propietarios puedan asociarse en igualdad de condiciones con los ejidatarios como productores de materias primas. Establecer industrias rurales rentables que beneficien a los hombres del campo. Dichas industrias permitirían a los productores intervenir en la regulación de precios y con ello acabar con el intermediarismo y la explotación.

6. Autorizar a través de un decreto presidencial a los propietarios de pequeñas propiedades ganaderas declaradas inafectables para sembrar productos básicos destinados al consumo humano, con base en las facultades que le confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Reforma Agraria (artículos 8, 260, 416). La auto-

rización puede ser por un plazo de 5 años, ya que se ha estimado que en este lapso se puede alcanzar la autosuficiencia alimentaria del país. Dicho decreto otorgaría seguridad jurídica al pequeño propietario ganadero y evitaría la afectación de sus predios por dedicar parte del mismo al cultivo de productos básicos para el consumo humano.

7. Expedir una nueva ley que sustituya a la Ley de Fomento Agropecuario y aglutine o comprenda a la Ley de Distritos de Desarrollo Rural, con el propósito de integrar en unidades de producción rentables a todos los minifundistas, ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios del país. Estas unidades de producción podrían integrarse por sectores o por una combinación de ellos. La ley debe contemplar la posibilidad de que parte de los minifundistas se dediquen a alguna otra actividad productiva en el campo, de forma tal que quienes dependan de él alcancen un verdadero mejoramiento económico y social, y obtengan incluso excedentes para la comercialización y no sólo para el autoconsumo. La diversificación de actividades de los productores del campo contribuiría a eliminar la oposición o reclamo de los minifundistas, los cuales a pesar del mayor de sus esfuerzos continúan en una situación económica de subsistencia.

Consideramos que los planteamientos anteriores deben incorporarse a la legislación como un capítulo de economía agrícola específico, cuyas disposiciones permitan fluidez en la inversión y el trabajo y se traduzcan en una mayor productividad.

Justicia Agraria

En lo que concierne a la impartición expedita de justicia agraria, proponemos la creación de un código de procedimientos agrarios que permita mayor agilidad a los procedimientos de privación y adjudicación de derechos agrarios individuales y colectivos, nulidad y cancelación de fraccionamientos por supuestos actos de simulación o concentración de provechos, y los de nulidad y cancelación de acuerdos presidenciales y certificados de inafectabilidad; procedimientos especiales que representan una gran problemática, y por lo tanto deben llevarse en forma de juicio, donde las partes tengan participación en forma directa. Las resoluciones deben apearse a derecho para evitar actos arbitrarios o ilegales

de la autoridad que afecten los legítimos intereses de los pequeños propietarios y ejidatarios.

Así mismo la creación de una procuraduría de justicia agraria externa e independiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, que deberá atender por igual la demanda de justicia de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios frente a particulares o frente al Estado. Las funciones de aquélla deberán comprender el área de tenencia, producción y comercialización agropecuaria y deberá tener como coadyuvantes naturales a las organizaciones nacionales que representan los distintos sectores de la producción. Esto permitirá hacer más expedita la impartición de justicia en el campo, así como de seguridad a quienes recurran a dicha institución.

Otro factor que debe tomarse en consideración en el futuro del desarrollo agropecuario, es el de los legítimos derechos de los jornaleros agrícolas. La legislación agraria los incluyó entre los beneficiarios del reparto agrario y gracias a ello muchos de los trabajadores agrícolas cuentan con un pedazo de tierra, sea privada o de carácter social, tierra que no han podido incorporar a la producción nacional, entre otras razones porque no están arraigados a ella; o bien porque constituyen núcleos que se encuentran enlistados o censados en diversos expedientes agrarios; además de los jornaleros agrícolas sin tierra, que constituyen la minoría dentro de este sector.

Este gran conglomerado de jornaleros agrícolas que en cifras extraoficiales alcanza un número aproximado de 5 millones, no está considerado por la legislación agraria y la legislación laboral sólo señala conceptos muy generales que difícilmente preservan los legítimos derechos de los trabajadores agrícolas y dejan al arbitrio de las partes las condiciones de trabajo. Esta situación lesiona los intereses de las partes involucradas, obstaculiza el desarrollo de la agricultura moderna, impide una justicia redistributiva y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en su conjunto.

Los planteamientos anteriores reflejan algunas de las cuestiones que deben resolverse o clarificarse sin cortapisas, sin tabúes, sin confrontaciones ideológicas, respetando el origen y características esenciales de las diversas formas de tenencia de la tierra, las cuales requieren de seguridad, definición, organización y apoyo de pueblo y gobierno.

La propuesta gubernamental



Reestructuración administrativa del sector agropecuario

Máximo Garza Sánchez*

No es posible abordar el tema de la reestructuración administrativa del sector agropecuario sin hacer referencia, aunque sea brevemente, a la naturaleza de la reforma en torno al papel del Estado en el desarrollo económico del país emprendida por el presidente Carlos Salinas de Gortari. En este sentido, debemos ubicar los planteamientos propuestos en relación al nuevo contenido de la rectoría del Estado, en el marco de las tendencias actuales del contexto internacional y de la crisis económica interna.

La administración actual pretende conformar un Estado orientado a garantizar la soberanía y hacer realidad la justicia en un marco de libertad, pluralidad y democracia política, manteniendo su alianza fundamental con los que menos tienen.

Se busca promover el diálogo, la concertación y la participación organizada del pueblo en la sociedad política, en el aparato productivo y en el sistema cultural, para construir una sociedad civil fuerte, con interlocutores sólidos, toda vez que no se concibe un Estado con rectoría efectiva si su sociedad civil no está democráticamente organizada. Se trata de gestar un Estado con mayor capacidad de hacer efectiva su responsabilidad regulatoria, más dirigente, menos propietario y menos administrador directo.

Las reformas institucionales realizadas en el sector agropecuario, y que aquí se comentarán en sus aspectos más relevantes, se

* Secretario Técnico del Gabinete Agropecuario.

enmarcan en este contexto de reformas del Estado y, sobre todo, de sus aparatos de gobierno y de fomento.

El agro mexicano atraviesa por una grave crisis que ha sido ampliamente informada y documentada. El tema que nos ocupa se centra en las reformas administrativas y en las modificaciones que han emprendido las dependencias que participan en el sector agropecuario, para hacer más eficiente, eficaz y participativo el quehacer institucional, y de esta forma responder con flexibilidad a los requerimientos estratégicos diseñados para resolver la crisis que agobia al campo. Sin embargo, estas medidas administrativas están cruzadas por las grandes líneas de política encaminadas a modificar el contenido de la participación de los aparatos de gobierno y de fomento en la reactivación productiva y en el objetivo del desarrollo social rural. De esta manera, abordaremos estas grandes líneas de política que pretenden la modernización rural.

En el diseño de las políticas, se parte de reconocer que en la conformación de la problemática del campo han intervenido, entre otros, los siguientes elementos estructurales:

1. Heterogeneidad productiva y social del campo mexicano.
2. Paternalismo y excesivo protagonismo oficial.
3. Existencia de feudos burocráticos.
4. Alianzas orgánicas, en el ámbito regional y nacional, entre los agentes de los aparatos de fomento con caciques ejidales, con dirigentes gremiales del sector privado y con otros grupos sociales, que modulan y dan direccionalidad a las acciones del Estado en materia de fomento al desarrollo rural.

Tomando en cuenta los factores mencionados, las políticas trazadas consisten en:

a) Destinar un mayor volumen de recursos presupuestales para el campo.

b) Desagregar por segmentos de productores las políticas de estímulos y subsidios, de crédito y seguro, inversión, y asistencia técnica. Reconocer que en el campo existen productores de agricultura comercial, productores con potencial productivo, y productores de agricultura marginal.

c) Transitar de un modelo de paternalismo tutelar a esquemas de responsabilidad compartida entre instituciones y productores.

d) Abrir las instituciones y sus instancias de coordinación y planeación sin discriminación a la participación real de los productores.

e) Descentralizar funciones y recursos de áreas operativas.

f) Desincorporación selectiva y gradual de entidades paraestatales y distritos de riego.

g) Privilegiar la concertación como mecanismo de negociación y de elaboración de consensos en torno a las políticas de precios, apoyo a la producción y de apertura comercial.

Con estas políticas se pretende reactivar la producción e incrementar la productividad, alcanzar una agricultura más equilibrada haciendo más accesibles los recursos presupuestales a los pequeños productores, sin descuidar a los productores de agricultura comercial y, sobre todo, recomponer el pacto político y social en el campo, para recrear las bases sociales de legitimidad del Estado.

En este contexto, el Estado mexicano inició, del 15 de enero al 12 de febrero de 1990, 10 reuniones "para sacar adelante al campo con democracia, justicia y fortalecimiento de la soberanía" y con la participación de los sectores involucrados en la problemática agraria. El propósito de dichas reuniones fue incorporar, mediante la discusión y concertación, las demandas y propuestas de las organizaciones de productores en el Programa Nacional de Fomento a la Producción y Productividad del Agro (Pronagro). En estos foros, las dependencias del sector sometieron a consideración sus programas de actividades de corto y mediano plazo. A continuación se describen los principales pronunciamientos hechos por las dependencias con relación a nuestro tema.

Modernización y fortalecimiento del sistema crediticio

Se ha iniciado un proceso de reformas tendientes a renovar la forma de operar el crédito y de relacionarse con los acreditados. Se parte de reconocer la existencia de problemas de fondo en el sistema:

1. Distorsiones en la operación crediticia, caracterizadas por: inoportunidad e insuficiencia del crédito; orientación preferente hacia el avío agrícola, en detrimento de la capitalización del campo; otorgamiento indiscriminado del subsidio, lo que ha propiciado un tratamiento igual a desiguales, y normas de operación complejas.

2. Configuración de un proceso de descapitalización en la Banca de desarrollo por el descenso de las recuperaciones directas, y la elevada dependencia de las indemnizaciones por siniestros y de los recursos fiscales.

3. Estructura administrativa centralizada, sobredimensionada y costosa.

El programa conlleva un cambio radical en la estructura de todo el sistema. Contempla una relación diferente con los productores, para alcanzar la eficiencia operativa y propiciar el buen uso de los recursos que le son encomendados.

La modernización de la Banca pretende:

1. Hacer del crédito un medio de fomento oportuno y más eficaz.

2. Capitalizar el campo.

3. Hacer transparente la operación del crédito.

4. Reconocer y fortalecer la autonomía de gestión de los acreditados.

5. Eliminar el crédito en especie.

6. Simplificar la operación y las estructuras administrativas.

Para lograr estos objetivos, el Programa de Modernización y Fortalecimiento del Sistema Banrural ha tomado diversas medidas, entre las que destacaremos las siguientes:

a) La política crediticia se dirige exclusivamente hacia los productores de bajos ingresos que tienen potencial productivo.

b) El crédito se otorgará mediante ministraciones automáticas, con base en la responsabilidad compartida entre los productores y la institución.

c) Banrural no atenderá directamente las zonas de siniestros constantes que hasta ahora no han tenido una respuesta productiva. Los productores ubicados en esas áreas serán atendidos mediante esquemas alternativos en los que participen los gobiernos estatales y municipales con apoyo de recursos del Pronasol.

d) Delegar en las organizaciones de productores la adquisición de insumos y equipos, así como la venta de productos de los acreditados.

e) Se han iniciado las acciones para transferir a la Banca comercial los productores de altos ingresos que operan con Banrural. Se revisan los mecanismos para transferir y financiar asistencia técnica a los productores.

f) Se revisan las normas y procedimientos de trabajo, con el fin de mejorar sus sistemas internos de control y supervisión. El nuevo esquema para el otorgamiento del crédito se basa en la concertación y en la corresponsabilidad con los productores, opera mediante el crédito en asamblea y de los consejos consultivos que son foros de coordinación y concertación entre el Banco y sus acreditados. La idea es propiciar la participación de los productores para orientar la operación crediticia y evaluar su ejercicio.

g) La estructura administrativa y funcional está adecuándose a la nueva estrategia. El Banco Nacional opera como banca de segundo piso, con funciones normativas y de control del sistema. Sus puestos de mando se han reducido y se disminuyó su plantilla de personal. Las oficinas matrices de los doce bancos regionales han iniciado la descentralización de funciones y la desconcentración de recursos hacia las sucursales operativas. Así mismo, se establecen gerencias estatales en lugares de las gerencias "A" y de zona. Habrá un solo tipo de sucursal operativa.

Modernización del Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO)

El objetivo fundamental del nuevo FIRCO es incrementar la productividad y la producción del campo, mediante una política de manejo integral de la inversión, el crédito y los subsidios. Esta política demanda una creciente operación de paquetes integrales que consideren una mezcla de recursos e instrumentos acordes a las necesidades, iniciativas y compromisos de cada organización de productores. La canalización de los subsidios se hará en forma selectiva, concertada y transparente, apoyados en la participación comprometida de la población beneficiaria.

Las inversiones realizadas por el fideicomiso serán complementadas por una aportación igual de los gobiernos estatales en un esquema de corresponsabilidad. Buscando garantizar la mejor utilización de los recursos se ha promovido en cada entidad federativa la creación de grupos operativos estatales.

Aseguradora Nacional Agrícola y General, S. A.

Quizás uno de los ejemplos ilustrativos de la voluntad política del Estado con relación a los cambios estructurales del aparato gubernamental de fomento al desarrollo rural, es la desaparición de ANAGSA y su sustitución por otra empresa que vendría a cubrir los servicios de seguro agropecuario con otro enfoque y distintas modalidades.

Diversas fueron las causas que orillaron al ejecutivo federal a decidirse acerca de la desaparición de esta institución. Destacan las siguientes:

- No contribuía en absoluto a que los recursos se reorientarán hacia actividades con mayor probabilidad de éxito económico.
- Ejercía prácticas paternalistas, burocráticas y con amplios márgenes de discrecionalidad que permitían la corrupción vía simulación de siniestros, a tal grado que en algunas zonas el seguro agrícola se había convertido en un estímulo para no cosechar.
- El seguro se había convertido en un mecanismo para resolver aparentemente el problema de pérdidas por baja recuperación de Banrural. Sin embargo, en términos globales, la dimensión del impacto negativo en las finanzas públicas se mantenía.
- El seguro al determinar la cuota de avío impedía una verdadera programación, limitando el potencial de crédito.
- El marco legal planteaba una serie de normas que resultaban inoperantes o limitativas de un eficiente servicio de seguro.
- ANAGSA intentó hacer lo que en muchos países se ha demostrado imposible, sin recurrir a grandes subsidios reales: asegurar rendimientos agrícolas individuales contra siniestros inducidos por alguna condición adversa, climática o de pestes.

Las pérdidas de ANAGSA han obligado a continuas transferencias de fondos del gobierno central, las que en 1988 llegaron a cerca de 500 millones de dólares y para 1989 se estimó un déficit de 1.4 billones de pesos.

Considerando los puntos anteriores, se encuentra en proceso de elaboración una propuesta orientada a constituir una empresa que, con otro esquema de aseguramiento, aliente a los productores a hacer su máximo esfuerzo para obtener su ingreso por medio de

la cosecha. Este mecanismo presupone terminar con el excesivo protagonismo institucional y sus prácticas paternalistas.

Modernización de Conasupo

La modernización de Conasupo alcanza a todas sus filiales, que se verán profundamente reorganizadas para cumplir más eficazmente sus funciones.

Iconsa. Pondrá a la venta plantas y activos que no le son prioritarios, con la particularidad de que los recursos que se produzcan serán aplicados a extender los servicios que proporciona el Sistema.

Diconsa. En forma gradual y selectiva concluirá contratos de concesión a tiendas particulares y dejará de participar en tiendas intermedias en función de la efectividad que tengan para cumplir sus tareas de abasto y regulación.

Boruconsa. Dejará de operar como almacenadora y virtualmente exclusiva de Conasupo, para ofrecer servicios a terceros, particularmente a la organizaciones campesinas. Servirá, además, de foco de información de mercados y contribuirá a la reconstrucción de los mercados regionales. Su infraestructura de almacenamiento se utilizará para la venta regional de insumos productivos. En cuanto a fertilizantes, se trabaja conjuntamente con Fertimex para llegar a celebrar un convenio que haga posible el suministro de fertilizantes a través de bodegas de Boruconsa.

Tomando como base territorial las bodegas de Boruconsa, se crearán los comités regionales de organización, producción y comercialización en toda la república, que dependerán directamente de los Distritos de Desarrollo Rural. Tendrán una estructura mixta y su función será la actuar como un mecanismo de apoyo a la planeación agropecuaria y para la difusión de políticas gubernamentales que coadyuven al desarrollo integral del sector social rural.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos

Por lo que respecta a la SARH el cambio estructural presenta uno de sus principales ejes en la descentralización de funciones y recursos de áreas operativas. En consecuencia, se encuentran

próximas a iniciarse acciones en los estados de Morelos, Querétaro, Tlaxcala, Aguascalientes, Sinaloa y Tamaulipas.

El cambio estructural en la SARH se orienta a fortalecer la participación de los productores y los gobiernos estatales y municipales en la programación y ejecución de los proyectos de desarrollo agrícola y rural. Al respecto, cabe mencionar que la Ley de Distritos de Desarrollo Rural proporciona el marco jurídico que regula la participación de estos sectores y ofrece, además, las bases para el establecimiento de una "ventanilla única" para canalizar las demandas y propuestas de las organizaciones de productores.

De gran relevancia son las acciones de transferencia de recursos y funciones que actualmente desempeña la Secretaría hacia las organizaciones de productores en el ámbito del recurso hidroagrícola y otros servicios de apoyo a la producción.

La transferencia de la administración de los Distritos de Riego a los productores se realizará conforme a la voluntad de los mismos, y de acuerdo a la disponibilidad financiera para su rehabilitación y operación.

Las empresas paraestatales coordinadas por la SARH conforman un conjunto de treinta y seis entidades que si bien no incluyen las gigantescas instituciones de Banrural, Fira, Conasupo y Ferti-mex, representan un núcleo importante, a nivel regional, de la presencia estatal en el campo. Ante los problemas financieros y de estructuras administrativas ineficientes, se tiene programado que la gran mayoría de estas entidades paraestatales inicie cada una un proceso específico de desincorporación parcial o total.

Esta política de desincorporación selectiva de entidades paraestatales constituye uno de los ejes principales de la estrategia para transformar la participación estatal en el campo.

Secretaría de la Reforma Agraria

El objetivo de la reestructuración de la Secretaría de la Reforma Agraria es reforzar y aligerar su estructura administrativa para propiciar la culminación del proceso de reparto, la concertación entre productores e instituciones y la promoción de la producción y el empleo rural a través de la organización agraria.

Se supervisarán cuidadosa y exhaustivamente los procedimientos para la realización de los trámites agrarios con el fin de

simplificarlos y eliminar la complejidad que cobija las desviaciones y la corrupción.

La SRA acelerará su proceso de descentralización y desconcentración para otorgar facultades de decisión a sus órganos regionales.

Se creará la Procuraduría Federal Agraria, organismo descentralizado que se encargará de recibir, tramitar, resolver o canalizar a las autoridades competentes las quejas y denuncias interpuestas por los campesinos.

Sin duda, la puesta en marcha de algunas medidas encontrará resistencias al interior y al exterior de las dependencias que las proponen, y es difícil evaluar su impacto en el corto plazo. Sin embargo los esfuerzos y medidas emprendidas son irreversibles, y el Estado mexicano, mediante el diálogo y la concertación con los grupos y fuerzas sociales involucradas, está empeñado en la elaboración de un proyecto de modernización del campo, que aglutine y exprese los intereses generales de la sociedad rural y concrete las aspiraciones de equidad social con democracia política.



Legislación y modernización rural: propuestas de reforma legislativa

Rodolfo Veloz Bañuelos*

Introducción

En distintos foros se ha señalado ya que la obsolescencia, la dispersión, las lagunas e imprecisiones de la norma son algunas de las principales deficiencias del marco jurídico de la reforma agraria. Sin embargo, reconociendo como válida estas premisas, debemos recordar que los fenómenos sociales más dinámicos se han dado en el sector rural, como consecuencia de la transformación económica del país. La aparición de nuevos problemas en las relaciones económicas, la explosión demográfica y la acumulación de nuestros rezagos históricos, hicieron que la norma jurídica fuera rebasada por la realidad social.

Es propósito central en este trabajo, analizar algunas de las principales instituciones jurídicas agrarias: proponer las reformas legislativas que se consideran necesarias para alcanzar mejores niveles en la administración de justicia y certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra.

El marco legal

El presidente de la República

El artículo 27 constitucional estableció las bases jurídicas a partir de una nueva concepción de la propiedad. La función social de la

* Director Jurídico de la Secretaría de la Reforma Agraria.

propiedad, la propiedad originaria del Estado y las modalidades y limitaciones que la nación podrá imponerse de acuerdo al interés público, son nociones trascendentes para la época y que en la actualidad tiene plena vigencia. En 1917, las principales contradicciones económicas y sociales se daban como consecuencia de una injusta distribución de la propiedad rural.

Las contradicciones que se dan entre los diferentes sectores que integran la sociedad rural, son esencialmente fenómenos derivados de una injusta distribución de la propiedad territorial. El constituyente consideró —de acuerdo con los criterios administrativos de la época y respondiendo a las circunstancias políticas por las que atravesaba el proceso revolucionario— que el presidente de la República fuera la autoridad competente que resolviera de manera definitiva este tipo de controversias.

Sin desconocer la importancia de sus atribuciones o menoscabo de su autoridad, debemos meditar en la conveniencia de la intervención del presidente de la República, en algunos procedimientos agrarios, para agilizar su desahogo.

Como ejemplo de lo anterior, en los artículos 367 y 375 de la Ley Federal de Reforma Agraria se establece un procedimiento en los conflictos por límites entre comunidades o entre éstos y los ejidos, que resuelve en definitiva el presidente de la República; si un poblado no acepta el fallo del ejecutivo federal, puede ocurrir al juicio de inconformidad ante la Suprema Corte de Justicia de la nación. Como podemos deducir, tales juicios por las diferentes etapas procesales y su especial complejidad, son lentos y en ocasiones resuelven solo formalmente la disputa, porque en la realidad social, los litigios entre pueblos no tienen solución adecuada.

Para reforzar lo señalado, en 1984 se reformó la ley invocada para que el presidente de la República dejara de resolver, entre otros importantes rubros, sobre la expedición o cancelación de certificados de inafectabilidad y sobre los juicios privativos de derechos agrarios. Estas atribuciones a la fecha las efectúa el secretario de la Reforma Agraria o las Comisiones Agrarias Mixtas en cada estado. Así se han apagado las polémicas que se suscitaron con motivo de las reformas; además la figura presidencial no sufrió demérito alguno.

Gobernadores de los estados

Con el fin de profundizar en la descentralización de funciones en la materia, las reflexiones en este apartado deberían orientarse a otorgar mayores facultades a los gobiernos de los estados y a los municipios, para conocer y resolver en la región o entidad un mayor número de asuntos relacionados con el problema agrario.

De manera enunciativa se mencionan algunas acciones en las que pudieran delegarse funciones a los estados y municipios, previas las reformas a las normas correspondientes:

- a) Expedición y registro de los certificados de derechos agrarios.
- b) Regularización y titulación de los solares en las zonas urbanas de ejidos y comunidades.
- c) Responsabilidad en la organización y funcionamiento de las parcelas escolares y de las unidades agrícolas industriales de la mujer, en coordinación con las dependencias competentes.
- d) Aprobación y registro provisional o definitivo de las formas de organización agropecuarias.
- e) Declaratorias de tierras ociosas para otorgarlas en arrendamiento a los campesinos, en estrecha vinculación con las instituciones competentes.

Comisiones Agrarias Mixtas

Previstas en el artículo 27 constitucional, funcionan en cada entidad federativa, integradas con representantes de la federación y de los estados, para sustanciar los expedientes de dotación de tierras y aguas, resolver las controversias sobre ciertos bienes y en los juicios privativos de derechos agrarios individuales.

Sobre estos órganos administrativos —con el carácter de autoridad para ciertos afectos— se ha discutido la legalidad de algunas de sus atribuciones. No obstante las deficiencias de operación que pudieran existir en los procedimientos, dictámenes y resoluciones que pronuncian, consideramos procedente mejorar su actividad, en el reforzamiento o ampliación de su competencia para la solución de mayor número de controversias en el sector agropecuario y para su paulatina transformación en los tribunales que han demandado algunos sectores de opinión.

Los asuntos en que podrían tener injerencia las Comisiones Agrarias Mixtas serían: toda reclamación de particulares sobre

bienes y derechos agrarios; sancionar y ejecutar los conflictos de linderos entre ejidos y comunidades; solución de conflictos contractuales entre ejidos y particulares con motivo del aprovechamiento de los recursos naturales; controversias sobre aguas; litigios sobre organización, etcétera.

Desde luego, se reestructuraría su integración y funcionamiento para darle autonomía. En algunos estados se establecería por regiones para evitar el desplazamiento de los interesados. Se actualizaría su reglamento interno e incorporarían las funciones de asesoría gratuita, para los campesinos que no estén en posibilidades de sufragar una defensa jurídica.

Sus procedimientos serían breves, sin formalidades, supliendo la deficiencia de la queja, y sus resoluciones serán definitivas, salvo inconformidad ante el cuerpo consultivo, que funciona actualmente por regiones.

Cuerpo Consultivo Agrario

Resolvería en segunda instancia los casos de inconformidad que se presentaran, de acuerdo a lo señalado en el punto anterior. Igualmente, este órgano agrario —que está previsto en la Constitución— podría modificar su ámbito de facultades para hacer definitivas sus resoluciones, teniendo una mayor autonomía, perfilando entre ambas instancias un verdadero proceso contencioso-administrativo-agrario en el que se cuidaría la debida garantía de audiencia, defensa e imparcialidad que debe caracterizar a toda resolución o sentencia que defina los derechos, patrimonio o bienes de particulares, colonos, ejidatarios, comuneros o terceros involucrados.

La organización agraria

Se considera que la dispersión existente en diversos ordenamientos no ha permitido el avance requerido por la sociedad. Distintas leyes reglamentan la integración y fines de las formas asociativas: además de la mencionada, LFRA, la Ley General de Crédito Rural y la Ley de Sociedades de Solidaridad Social, que con diversos procedimientos y formalidades estatuyen la creación y reconocimiento legal de las figuras en este rubro entre otras leyes.

Por lo tanto, es conveniente analizar la posibilidad de impulsar un mismo esquema de organización, que aglutine y uniforme en

lo posible los requisitos y trámites, que serían mínimos y sin costo para los interesados; se evitaría el exagerado centralismo en algunos de los existentes; se reconocerían nuevas fórmulas que hayan probado eficacia, por la experiencia y aplicación de los propios campesinos y, se establecería un sólo registro, disminuyendo la excesiva intervención estatal que se advierte en ciertas formas actuales.

Se recomienda que se concentre en un único cuerpo normativo lo anterior, que podría ser la ley reglamentaria de la fracción XX del artículo 27 constitucional, como se ha propuesto en otras ocasiones, con la denominación de "Ley General de Desarrollo Rural" y que se estudie la conveniencia también de que a ella se trasladen los principios, prerrogativas y demás beneficios del libro III de la Ley Federal de Reforma Agraria, que se refiere precisamente a la organización económica del ejido. Lo anterior, con una condicionante básica: que esta modificación no signifique retroceso o pérdida de derechos, sino por el contrario, su fortalecimiento y ratificación.

En esta nueva ley podrían sentarse las bases para los convenios de concertación con las organizaciones de productores, para incrementar la producción de los alimentos que el país requiere.

Aprovechamiento de los recursos naturales

Este asunto se considera deficientemente regulado en la legislación secundaria, no obstante que en la Constitución el fundamento es suficiente. En consecuencia, podría integrar un capítulo importante en la nueva "Ley de Desarrollo Rural".

La Ley Federal de Reforma Agraria contiene algunas bases que habrán de profundizarse y consolidarse. Por ejemplo: la creación de empresas silvícolas mixtas para el aprovechamiento de los recursos forestales, las cuales requieren del impulso de los sectores productivos y de su consiguiente reglamentación. Sabemos que tan sólo en este renglón la problemática es grande para establecer plantaciones forestales, en relación con la fijación de los límites a la propiedad inafectable y su declaratoria mediante certificados correspondientes. Debe meditarse la opción sugerida de establecer alguna forma de concesión, similar a las que existieron para incrementar la ganadería. En este rubro, la reflexión en torno a la intervención presidencial debe retomarse, ya que la vigente

"Ley de Fomento Agropecuario" en sus artículos 43 y siguientes preve la expropiación de los terrenos mayores de 200 hectáreas en agostaderos susceptibles de cultivo; y en el 71 y subsecuentes le facultan para expedir las declaratorias de ociosidad, para entregar en arrendamiento dichos predios a los interesados que reúnan ciertos requisitos o a una empresa o entidad del sector público (Promotora Nacional para la Producción de Granos Alimenticios, de acuerdo al artículo 156 del reglamento). Ambos procedimientos han sido cuestionados y de su aplicación, no se tiene conocimiento.

Es necesario reflexionar sobre el problema que plantea el establecimiento de los límites a la pequeña propiedad ganadera, que impide la producción intensiva y la posibilidad de utilizar tierras para la producción de granos destinados al consumo animal; sobre la necesidad de ajustar o rectificar los coeficientes relativos; de la afectación de dichos bienes; de la simulación de terrenos forestales como agostaderos; de la urgencia de una acción conjunta de las dependencias competentes para ejecutar un programa a nivel nacional y buscar soluciones a los graves problemas alimenticios del país.

Existen igualmente discrepancias sobre los predios ociosos: la ley agraria los reputa afectables y como vimos la Ley de Fomento Agropecuario preve su explotación para otros fines y mediante otros mecanismos. En consecuencia dos leyes regulan su aplicación y los procedimientos en la última ley son aún más complejos.

Procedimientos agrarios

Dentro de los temas que nos propusimos comentar, finalmente debería ser objeto de análisis el Libro Quinto de la Ley Federal de Reforma Agraria, que alude a los procedimientos agrarios. La finalidad sería incorporarle los principios esenciales del derecho social, rama a la que pertenece el derecho agrario; a saber, entre otros: la celeridad, ausencia de formalidades, suplencia de queja, etcétera.

También, en el citado libro se deben incorporar nuevos procesos para resolver los problemas detectados en la práctica o los que la dinámica social ha presentado: afectación de los terrenos sembrados con enervantes, tratamiento de las existencias, asesoría y conciliación, definición de los derechos de los comuneros, etcétera.

Por último, el Libro Séptimo de la Ley Federal de Reforma Agraria —que se refiere a la responsabilidad, delitos y sanciones en que pueden incurrir las autoridades agrarias y las internas de los ejidos y comunidades— debe revisarse y actualizarse, reglamentando en forma adecuada las omisiones y actos de los servidores públicos. La creación de una Contraloría social agraria incorporada a la proyectada "Ley de Desarrollo Rural Integral", con la participación de los campesinos, las organizaciones de productores y con la autonomía necesaria para vigilar el cumplimiento de la legalidad y la conducta de los servidores públicos y las autoridades de los núcleos agrarios y de sus organizaciones económicas, haría más transparente el flujo de los procedimientos agrarios y más democrática la vida económica y política de las organizaciones de productores rurales.

Conclusiones

1. Debe suprimirse de la Ley Federal de Reforma Agraria en los procedimientos reseñados la intervención de la figura presidencial para la solución de controversias en el campo, a efecto de dar celeridad y debida oportunidad de defensa a los interesados.

2. Los procesos agrarios deben revisarse para estructurarlos adecuadamente, incorporándoles los principios del derecho social: brevedad —sin excesivos formalismos— supliendo la deficiencia de la queja con asesoría gratuita.

3. Los Gobiernos de los estados y los municipios pueden contribuir a la solución de conflictos agrarios si se les descentralizan funciones hoy reservadas a la administración federal.

4. Las Comisiones Agrarias Mixtas y el Cuerpo Consultivo Agrario pueden ampliar su competencia para conocer y resolver en definitiva mayor número de controversias, con otra estructura y mayor autonomía.

5. Se propone la integración de sólo un cuerpo normativo que regule la organización de los productores, los requisitos y formas de asociación; que elimine excesivas formalidades y trámites centralizados sin que ello signifique retroceso en los derechos y conquistas de los campesinos.

6. En esta nueva ley, se deben precisar los lineamientos para el aprovechamiento integral de los recursos naturales, así como la concertación entre los diferentes regímenes de propiedad y los

inversionistas privados en los términos del artículo 27 constitucional, con el propósito de elevar la producción y productividad en función de los requerimientos nacionales.

7. Adecuar la Ley Federal de Reforma Agraria y la Ley de Fomento Agropecuario en lo relativo a la aplicación de la ociosidad de los terrenos y sobre los terrenos con potencial agrícola, e incorporarle a la primera los nuevos procesos que atienden la nueva dinámica social: predios con enervantes, derechos de los comuneros, etcétera.

8. Se debe fortalecer la vigilancia de las conductas de los servidores públicos y de las autoridades básicas de los núcleos agrarios, creándose la Contraloría Social Agraria, para evitar la corrupción y acelerar los procedimientos mediante la vigilancia del cumplimiento y aplicación exacta de la ley.

La propuesta académica

La política moderna de desamortización rural

Rosa Isabel Estrada Martínez*

La política de modernización del campo, esbozada por el gobierno del presidente Carlos Salinas supone o sugiere reformas a las normas constitucionales y legislativas en materia agropecuaria. En el medio oficial y privado se afirma que la legislación vigente es obsoleta, ambigua, incompleta, desarticulada y, en muchos aspectos, un obstáculo para la modernización del campo.

I. Los proyectos de reforma legislativa

El Plan Nacional de Desarrollo y los funcionarios del ramo han planteado la necesidad de perfeccionar o sistematizar la legislación agropecuaria, como uno de los instrumentos para la política de modernización rural. Sin embargo, hasta ahora la información sobre el contenido de las reformas jurídicas ha sido fragmentaria, ambigua y muy general.

Las organizaciones campesinas y empresariales, a su vez, han fijado sus posiciones en torno a temas tradicionalmente controvertidos, tales como: el papel del ejido; los límites y garantías a la pequeña propiedad y la justicia agraria, así como el papel del Estado en el financiamiento de las actividades agropecuarias, en la fijación de precios de garantía, en la regulación de las importa-

* Profesor-investigador del Departamento de Relaciones Sociales, UAM-Xochimilco.

ciones y exportaciones de productos agropecuarios, y en la adquisición de insumos y maquinaria agrícola.

Las propuestas de las organizaciones divergen en varios puntos, pero todas ellas desde sus respectivas posiciones coinciden en la necesidad de actualizar la legislación agropecuaria y redefinir su relación con el Estado.

1. La Confederación Nacional Campesina (CNC) propuso la expedición de una Ley General de Desarrollo Rural, que sistematizará los ordenamientos jurídicos que se hallan dispersos en distintas leyes y reglamentos. Sin precisar sus contenidos específicos, la CNC apuntó que los principios rectores de su propuesta de ley eran la "autogestión, el respeto y el apoyo a la necesaria capitalización del campo". Es probable que el proyecto cenecista previera algunos cambios a la legislación vigente; sin embargo, con la información ahora disponible, aparece como un proyecto más de codificación que de reforma a los contenidos de las normas vigentes.

2. Otro proyecto fue elaborado por UNORCA, denominado Ley Agraria Alternativa. En ésta sobresale la definición del ejido como una "unidad rural integral de utilidad pública". El ejido, se afirma, debe tener plena personalidad jurídica y capacidad económica para realizar todas las actividades que le permitan satisfacer las necesidades básicas de la población rural y elevar su bienestar. Se trata de dotar al ejido de capacidad jurídica plena (libertad), para decidir sobre sus actividades económicas como cualquier otra empresa.

La legislación vigente reconoce personalidad jurídica al ejido. Sin embargo, en la realidad, dicha personalidad se halla limitada a la tenencia de la tierra. Incluso, la Ley de Crédito Rural reconoce a los ejidos y comunidades como sujetos de crédito, pero en la práctica la banca oficial exige la constitución de otras figuras asociativas para otorgar créditos a los ejidatarios y comuneros. Lo mismo tiende a ocurrir en otras actividades económicas, tales como la comercialización e industrialización de productos, e incluso para recibir asistencia técnica, adquirir insumos y maquinaria de las agencias gubernamentales y de los particulares.

El proyecto de Ley Agraria Alternativa de UNORCA también propone introducir la figura de "núcleo familiar" como entidad jurídica "beneficiaria de la dotación". Este "núcleo" se integraría con todos los miembros mayores de edad de una familia, representados por un titular. Los bienes dotados al núcleo se constitui-

ían en una unidad indisoluble dentro del ejido, y por tanto, esos bienes no podrán dividirse entre sus miembros. De ese modo los miembros de una familia se convertirían en ejidatarios por el mero hecho de cumplir su mayoría de edad, sin necesidad, como ocurre hasta ahora, de esperar la sucesión o la ampliación ejidal.

Como el ejido conforme al proyecto de UNORCA sería una empresa multiactiva, cuyos ingresos no dependerían exclusivamente de la actividad agropecuaria, la incorporación de nuevos miembros no presionaría directamente sobre la adjudicación de las tierras del ejido. Se espera que la empresa ejidal absorba nuevos miembros de la misma manera que una empresa incorpora nuevos socios.

3. En cuanto a la postura del gobierno, la prensa difundió un proyecto de Ley de Desarrollo Agroindustrial, primero atribuido, luego rechazado y finalmente reconocido como un "borrador" del gabinete económico por las fuentes oficiales del sector. El objetivo del proyecto es incrementar la producción y la productividad del ejido, y su diversificación con otras actividades industriales. Para ello contempla la formación de Asociaciones de Participación Agroindustrial (APA), en las que podrían participar, ejidatarios, comuneros, empresarios y personas morales.

La APA se constituye mediante un contrato por el cual los ejidatarios ceden el usufructo, uso o disfrute, de sus tierras al asociante, por un plazo hasta de 30 años. El asociante (inversionista) se obliga, por su parte, a organizar, financiar y operar la unidad productiva, cubriendo al asociado (ejidatario) las utilidades, parte de la cosecha, producción o retribución que se pacte, la cual no podrá ser menor a un salario mínimo diario.

Este proyecto fue rechazado por los representantes de las organizaciones campesinas y algunos diputados federales priístas, y de oposición de izquierda, entre ellos los presidentes de las Comisiones Agropecuaria y de Comercio de la Cámara de Diputados. Dijeron que ese proyecto de ley era un atentado contra algunas de las conquistas fundamentales de los campesinos y que corría el riesgo de subordinarlos a monopolios agroindustriales, sobre los que no tendrían casi ninguna ingerencia. Señalaron, además, que un contrato de cesión de tierras ejidales hasta por 30 años, significaba en la práctica una translación de dominio o la autorización del arrendamiento.

4. Un consultor del Banco Mundial en un documento de trabajo sugiere algunas "recomendaciones" al gobierno mexicano en materia de política agropecuaria. Entre ellas destacan las siguientes:

a) Otorgar libertad a los ejidatarios para vender sus tierras al ejido o a sus miembros, preservando la prohibición de venderlas a extraños con el fin de evitar la desintegración del ejido.

b) Flexibilizar el uso y manejo de las tierras ejidales de uso común, con el fin de alentar el flujo de créditos e inversión privada.

c) Otorgar a los ejidatarios capacidad jurídica para contratar créditos individuales, al margen del ejido, con el propósito de que, en caso de quiebra o malas cosechas, la responsabilidad sea exclusiva del ejidatario contratante.

5. Los empresarios privados han ratificado su antigua posición de que el ejido es el mayor obstáculo para la reactivación económica del campo. La ambigüedad de esta forma de tenencia –dicen– desalienta el compromiso productivo de los campesinos que la detentan. En el campo agregan no se produce lo necesario porque los campesinos no sienten suya la tierra: "a nadie le interesa trabajar lo que no es suyo". Los empresarios señalan también que los inversionistas encuentran muchos obstáculos para invertir en el campo. Han llegado a afirmar incluso que "ante los ojos del mundo entero el ejido constituye la raíz del fracaso económico de México".

Con base en lo anterior, los empresarios han propuesto diversas reformas jurídicas. Una de ellas es la legalización del arrendamiento de parcelas ejidales y la eliminación gradual de todas las restricciones que afectan la libertad de acción de los ejidatarios. Otra plantea una medida más radical: la creación de un sistema uniforme de títulos de propiedad tanto para los particulares como para los ejidatarios.

Todos estos proyectos coinciden en la necesidad de incrementar la producción y la productividad en el campo, con base en una mayor libertad de disposición de los ejidos o ejidatarios sobre sus tierras, y en la diversificación de las actividades productivas en los terrenos ejidales. Sin embargo los proyectos difieren radicalmente en sus objetivos particulares y en la estrategia para realizarlos.

La UNORCA propone el otorgamiento de plena personalidad jurídica al ejido para que pueda organizarse y realizar todas las actividades necesarias para su desarrollo y la explotación óptima de sus recursos. El gabinete económico (y el consultor del Banco

fundial), en cambio, propone la libertad, no del ejido o las comunidades, sino la de los ejidatarios y comuneros para ceder sus derechos agrarios, así sea temporalmente, a particulares para constituir Asociaciones de Participación Agropecuaria. Como vemos: una trata de fortalecer al ejido, liberándolo de algunas de sus limitaciones como persona moral; el otro trata de liberar a los ejidatarios de las limitaciones que tienen para disponer de sus tierras.

Una propuesta más clara, por su radicalismo, es la de los propietarios privados: liberar al ejido y a los ejidatarios mediante la supresión del ejido y la titulación individual de las tierras ejidales.

En síntesis, son tres las principales propuestas: una quiere fortalecer al ejido, concediéndole mayor libertad en la definición de sus actividades económicas. Otra propone conceder a los ejidatarios una mayor libertad para disponer de sus derechos agrarios. La última propone la supresión del ejido y la privatización de las tierras ejidales.

Reparto, seguridad y justicia agraria

De los proyectos anteriores hemos destacado los aspectos relativos a la suerte del régimen de propiedad ejidal. Sin embargo, la política de modernización del campo también implica la toma de posición del Estado con respecto a tres aspectos íntimamente relacionados entre sí y con la suerte del ejido y los ejidatarios, a saber: reparto, seguridad y justicia agraria.

Reparto agrario

Desde los inicios de su administración el presidente Carlos Salinas advirtió que ya no había tierra para repartir y lo ratificó en su Primer Informe de Gobierno. En esta ocasión dijo: "miente quien firme que aún hay tierras que repartir". Esta declaración no es novedosa, pues desde hace más de medio siglo el entonces presidente Calles afirmó que "había que reconocer el fracaso de la reforma agraria entendida como reparto". Desde entonces todos los presidentes con excepción de Lázaro Cárdenas iniciaron su gestión con la promesa de poner fin al reparto y todos fracasaron en su propósito.

La promesa inaugural de los gobiernos siempre encerró cierta ambigüedad. Nunca se dijo explícitamente "poner fin al reparto". Se decía "culminar", "completar", "consumar", términos que significaban completar o cumplir cabalmente con la promesa agraria. A veces, detrás de esa ambigüedad, se ocultaba el proyecto de poner fin al reparto, en el sentido de interrumpirlo o darlo por terminado.

La prolongación indefinida de la promesa agraria ha sido vista —en el sector privado y en el gobierno— como una de las principales causas del atraso rural. El mantenimiento de esa promesa —se dice— provoca una inseguridad jurídica e inestabilidad social que desalienta la inversión en el campo.

Desde otra perspectiva se afirma que gracias al mantenimiento de la promesa agraria, el gobierno ha podido preservar la estabilidad política del país mediante el control de los campesinos, como una fuente permanente de legitimidad, sobre todo en coyunturas críticas. Quizá éste ha sido el factor decisivo para que los gobiernos no hayan cancelado la expectativa del reparto.

¿Cuáles serían las consecuencias jurídicas de una decisión como la implicada en la afirmación presidencial de que ya no hay tierras que repartir?

Si se quiere que esa decisión sea definitiva, tendrían que ocurrir alguna de las dos siguientes situaciones: una es la de que, en efecto, no existan tierras afectables conforme al texto constitucional y la legislación vigente; la otra sería que, aún habiendo pocas o muchas tierras que repartir, se decida poner fin al reparto mediante la reforma jurídica.

En las condiciones actuales es muy difícil determinar el monto de las tierras afectables y, aún más difícil, definir un calendario de corto plazo para "decretar" el final de esta historia...

Hay dos formas jurídicas de poner fin al reparto: una es cancelar la promesa constitucional de reparto, y la otra es otorgar a los particulares tales garantías jurídicas sobre su propiedad que signifique, en los hechos, la cancelación de la promesa constitucional de reparto. Esta última es, aparentemente, la estrategia elegida por el actual gobierno para poner fin al reparto y ofrecer seguridad jurídica a los propietarios privados. De ese modo evade el costo político que ahora tendría una reforma constitucional.

Es muy probable que el presidente Salinas tenga mayor éxito que sus antecesores en la realización de la antigua promesa presi-

dencial de terminar con el reparto agrario. Hay varios factores que favorecen esta posibilidad:

- El angostamiento de la frontera agraria.
- El fin del reparto como un fenómeno masivo.
- El perfeccionamiento de los mecanismos de simulación de los latifundios.
- La regularización de los terrenos nacionales en favor de particulares.
- La expedición continuada y masiva de certificados de derechos agrarios que amparan la propiedad ejidal y particular.
- La reforma administrativa del sector, especialmente aquellos cambios de signo desconcentrador y descentralizador. Por ejemplo la delegación de facultades del presidente de la República al secretario del ramo, al cuerpo consultivo agrario y a las Comisiones Agrarias Mixtas.

A ello también podría contribuir la disminución de la fuerza simbólica de la reforma agraria, especialmente en el medio urbano, y la difusión de una imagen del ejido como símbolo y causante del atraso rural. Además, ahora encontramos una voluntad política más explícita de poner fin o dar por terminado el reparto agrario.

No obstante, la mayoría de las organizaciones campesinas sostienen que todavía hay tierras por repartir, como son los terrenos nacionales, tierras confiscadas al narcotráfico, tierras afectadas por resoluciones pendientes de ejecutar, tierras desamparadas por el vencimiento de sus concesiones ganaderas, predios embargados por la banca oficial... Reconocen que cada vez es menor la frontera afectable en los términos de la legislación vigente, pero proponen ensancharla mediante la reducción de los límites de la pequeña propiedad agrícola y los índices de agostadero.

Propiedad privada y seguridad jurídica

El tema del reparto se haya íntimamente relacionado con la seguridad jurídica de la pequeña propiedad. El PND señala que la seguridad y el respeto a la tenencia de la tierra "será el punto de partida de la acción modernizadora". El presidente Salinas se ha comprometido a garantizar la seguridad jurídica y el respeto a las formas constitucionales de tenencia de la tierra.

El pronunciamiento presidencial no es novedoso. Sin embargo adquiere especial significación en el contexto de una política de

modernización rural que se propone aumentar la productividad mediante una mayor seguridad jurídica. No hay productividad –se afirma– sin seguridad jurídica. Esta significa el perfeccionamiento de los derechos de propiedad, mediante la expedición masiva de los documentos que la amparan, a saber: los títulos de propiedad y los certificados de inafectabilidad.

En el marco de esta política, el presidente Salinas expidió en su primer año de gobierno 18 mil certificados de inafectabilidad y ofreció 50 mil para 1990.

A su vez, el secretario de la Reforma Agraria anunció el abatimiento del rezago agrario, declarar inejecutables las resoluciones presidenciales sobre las que existan resoluciones judiciales favorables para los propietarios privados, y regularizar certificados de inafectabilidad.

El secretario de la Reforma Agraria también propuso el reemplazo de certificados de inafectabilidad ganadera por agrícola en predios temporaleros no mayores de doscientas hectáreas y la sustitución de certificados ganaderos por agropecuarios en predios mayores a esta superficie. Con excepción de la CNC, las organizaciones integrantes del Congreso Agrario Permanente (CAP) rechazaron esta propuesta porque –dijeron– en la práctica implicaba la ampliación de los límites de la pequeña propiedad y porque el titular de la SRA no tiene facultades para modificar el texto constitucional. La medida rechazada es jurídicamente discutible pero es congruente con el objetivo gubernamental de incrementar la producción y la productividad en el campo. En este caso se trata de incorporar a la producción agrícola tierras cuya vocación natural es la agricultura pero que sus propietarios las destinan a la explotación pecuaria, por así convenirles jurídica y económicamente.

Tradicionalmente la promesa oficial de "respeto de todas las formas de propiedad agraria" ha sido interpretada como un compromiso con los propietarios privados, en respuesta a sus reclamos de mayor seguridad jurídica.

Sin embargo, en los últimos años, especialmente en la coyuntura actual, la promesa gubernamental de pleno respeto a todas las formas de propiedad tiende a adquirir un significado distinto: ya no sólo significa conceder mayores garantías a los particulares sobre sus tierras, sino también –y esto es lo novedoso– significa

aclarar los derechos ejidales y conceder a los ejidos y ejidatarios una mayor libertad de disposición sobre sus tierras.

Consideraciones finales

El fantasma que ronda la política agropecuaria es el de la desamortización liberal del siglo XIX. Sus objetivos son los mismos: poner en el mercado y en la producción las tierras que por su régimen jurídico, la incapacidad organizativa y/o económica de sus detentadores, se hallan amortizadas, es decir: improductivas, fuera del mercado e incluso fuera del régimen fiscal.

¿Hasta dónde llegará la política moderna de desamortización? No lo sabemos, pero con base en los proyectos revisados existen las siguientes posibilidades:

Primera. La desamortización del ejido propuesta por UNORCA: conceder plena personalidad jurídica al ejido para fortalecerlo, sin modificar sus características esenciales como forma de propiedad inenajenable, imprescriptible e inembargable.

Segunda. La desamortización de los ejidatarios propuesta por el gabinete económico: conceder a los ejidatarios una mayor libertad de disposición sobre sus tierras, así sea temporalmente.

Tercera. La desamortización de los ejidos y ejidatarios propuesta por los empresarios, que implica la desaparición del ejido: convertir a los ejidatarios en propietarios privados, con plena capacidad para disponer de sus tierras.

Cuarta: dejar las cosas como están.

Los signos más recientes muestran que no habrá ningún cambio sustancial en el régimen jurídico agrario. Sin embargo el gobierno parece dispuesto a impulsar la reforma rural con base en los márgenes que le permite la legislación vigente.

Se mantendrán las características esenciales del ejido, legalmente sus tierras no se podrán vender, hipotecar ni arrendar; pero se aprovechará la ambigüedad de la legislación para tolerar, simular y, eventualmente, fomentar el arrendamiento, mediante alguna forma de asociación de los ejidos y ejidatarios con los particulares.

No se titularán individualmente las parcelas ejidales pero se concederá tal relevancia a los certificados de derechos agrarios que

en la práctica serán equiparables a los títulos de propiedad privada individual.

No se cancelará la promesa constitucional de reparto agrario pero se perfeccionarán y multiplicarán los documentos y procedimientos que garanticen la propiedad privada, de tal modo que devengan improcedentes todas las solicitudes de dotación o ampliación ejidal que afecten las propiedades particulares. Incluso que pasen a ser inejecutables las resoluciones presidenciales que afectan tierras particulares amparadas por la justicia federal.

Aun sin reforma jurídica, el programa del actual gobierno tiene un signo desamortizador. La mayor libertad de disposición del ejido y los ejidatarios sobre sus tierras y la expedición masiva de certificados de derechos agrarios a los ejidatarios y particulares, no pueden ser vistos sino como pasos tendientes a lograr la liberalización de las relaciones de propiedad en el campo mexicano. Aplazando las reformas constitucionales y legislativas para tiempos más propicios.

Legislación agraria y crisis del corporativismo

Jorge Luis Ibarra M.*

En los últimos años, y sobre todo a partir de los resultados de la última elección federal, se ha venido insistiendo en el análisis y crítica de la forma específica que asumió en México la integración corporativa de las clases sociales al Estado posrevolucionario. Se asegura, sobre todo, que estamos en un momento de crisis de esa integración, en tanto que las organizaciones y estructuras que la soportan ya no son funcionales, carecen de representatividad, no saben adaptarse a las nuevas condiciones económicas y son obstáculo en la democratización del país.

En el debate están interesados tanto quienes se preocupan por transformar radicalmente el papel del Estado en la dirección económica y social de la nación, como aquéllos que buscan fórmulas para la construcción de una sociedad democrática, sustentada en los valores ciudadanos más que en el de las corporaciones. En todo caso, se empieza a llegar al convencimiento de que cualquier reforma económica del Estado, será poco viable y con escasos frutos si no se acompaña de cambios que liberen los obstáculos legales, políticos y culturales que aprisionan al régimen político y a la vida social.

Es mi propósito en este trabajo señalar la forma en que se dan el proceso de corporativización y su crisis en el campo, a partir del modelo construido en el régimen posrevolucionario mexicano.

* Rector de El Colegio de Sonora, ha escrito entre otros trabajos el libro *Propiedad agraria y sistema político en México*, México, Miguel Angel Porrúa-COLSON, 1989.

Trataré de analizar los mecanismos de incorporación del campesinado a la estructura estatal, y las nuevas tendencias que pretenden romper con ese esquema tradicional.

Me parece claro que el campesinado es el eslabón más débil, desprotegido y dependiente del acuerdo o pacto corporativo mexicano. Su capacidad de influencia en las decisiones públicas, incluso las referidas a su sector, es cada vez menor. Además, las organizaciones políticas que tradicionalmente lo han representado padecen de una creciente dependencia del ejecutivo federal y de los gobernadores estatales. Esta subordinación se refleja en la carencia de proyectos alternativos propios, distintos a los impuestos oficialmente. Aún con ello, estimo que la debilidad del campesinado no sólo se asienta en la falta de representatividad de sus organizaciones, sino en el hecho de su dependencia estructural del Estado mexicano. Con ello quiero decir que la estructura que lo rige fue concebida y creada como un gran proyecto de integración y subordinación al aparato estatal, que arranca desde los primeros proyectos agrarios del constitucionalismo. Ahora, la crisis del corporativismo agrario es, debido en gran parte, a que el modelo estatal posrevolucionario intervencionista, sustituidor de las organizaciones, populista, dadivoso y controlador llegó a su límite que lo coloca en la más profunda crisis de su historia.

Con lo anterior quiero resaltar un aspecto que me parece fundamental: los campesinos mexicanos padecen de una doble corporativización. Una es de carácter orgánico y tiene que ver con su integración al Estado por la vía legal, a partir de la conformación de su tipo de propiedad. La otra es de carácter político en tanto se les ha integrado al régimen político y al partido gubernamental, entidad que le ha otorgado el papel de reserva básica, y emergente, de su votación y legitimidad.¹

La sobrepolitización y los resabios precapitalistas de la propiedad ejidal rompen con los paradigmas clásicos de matriz liberal, que conciben a la propiedad como libre de ataduras políticas e intercambiable. En el caso de la propiedad ejidal reconocemos a una forma jurídica, social y económica que por su origen, conformación y desarrollo, se encuentra decisivamente mediada y diri-

¹ Reconozco aquí que se puede hablar de un corporativismo social y que existen fuerzas campesinas emergentes ya consolidadas, pero eso no lo tocaré ahora, sino al final de mi exposición.

gida por el Estado, al grado que a veces desaparecen sus límites y se nos presenta como una prolongación de éste. Tal corporativismo orgánico al que hacemos referencia se manifiesta por una subordinación del ejido al aparato estatal a través de tres mecanismos: a) las reglas de acceso a la tierra, b) la representación, organización y vida interna del ejido y, c) la forma específica de la propiedad ejidal. Cada uno de estos aspectos registra una ingerencia gubernamental que no es conocida en ninguna otra forma de propiedad existente.

La creación del ejido como producto de una decisión político-administrativa generada al interior del gobierno; la intervención del Estado en la gestión productiva y social del ejido a través de mecanismos de vigilancia, control e intermediación, y el carácter inalienable e inembargable de la propiedad ejidal, son rasgos específicos y fundamentales que definen al ejido mexicano tal y como hoy lo conocemos.

Los vínculos de dependencia del ejido respecto del aparato estatal, permiten pensar que el conjunto de las relaciones políticas que se establecieron en el campo se acercan a fórmulas que integran a los campesinos, en especial a los ejidatarios, a un tipo de corporativismo orgánico, que al atraparlos en una estructura sectorial y gubernamental los ha privado de libertad, les ha impedido el ejercicio democrático y les ha limitado su capacidad productiva y de organización autónoma. Pero los aspectos ambivalentes del ejido como aparato político y unidad económica entran en conflicto con los propósitos de racionalidad económica. De ahí que aquellas organizaciones campesinas que han obtenido logros económicos de consideración han debido acompañarlos de una liberación de trabas burocráticas y de la celosa defensa de su autonomía.

A continuación desarrollaremos los elementos más sobresalientes de cada uno de los mecanismos de vinculación y subordinación anotados.

Las reglas de acceso a la tierra

Estas reglas tienen como punto de partida la institucionalización del conflicto agrario y la transmisión de la facultad expropiatoria al ejecutivo.

El reconocimiento del problema de la tierra exigía la creación de aparatos especializados y estructuras orgánicas orientadas a atender, administrar y filtrar las luchas campesinas. Esta administración reconoce como punto de partida la existencia de una clase campesina, constituida en sujeto colectivo que aspira a la tierra y la justicia social. En este sentido se aleja de las características básicas de la administración estatal moderna y capitalista, que se funda en la premisa del ciudadano.

Los principios procesales y administrativos de la Ley del 6 de Enero, que prevé un procedimiento sustancial que deja en manos del ejecutivo el manejo de la cuestión agraria, se mantienen vigentes hasta nuestros días. Aquéllos señalan como autoridades agrarias al presidente de la República y a los gobernadores de los estados. Este sistema significó la dispersión y fragmentación del procedimiento agrario, mediante el cual las responsabilidades, si bien se comparten, también se diluyen y confunden. Por otro lado, este sistema fracciona, aísla y dispersa la lucha por la tierra.

La característica orgánica del corporativismo agrario, a diferencia de otros, obliga a que su desmantelamiento o transformación tenga que pasar por una profunda reforma legal, que modifique la estructura gubernamental, la propiedad ejidal y la relación entre el Estado y los campesinos. Pero antes de pasar a ver dónde es posible realizar los cambios al corporativismo agrario en su estructura orgánica y constitucional, creo conveniente dedicar un poco de tiempo a analizar la forma en que éste se constituyó. Los aspectos de la integración campesina como sector y al partido gubernamental no los tocaré aquí, porque considero que requiere un análisis distinto al interés de estas mesas de trabajo.²

A través de la legislación agraria el Estado mexicano ha constituido a los campesinos en sujetos de derecho, los ha legalizado, es decir, los ha convertido en sujetos reconocidos y con un lugar en la estructura jurídica y de poder del país. El ejido y los campesinos no pueden pensarse fuera del derecho y del Estado. En México, la regulación y conformación de la propiedad de la tierra,

² En mi reciente libro, *Propiedad agraria y sistema político en México, op. cit.*, analizo con cuidado y detalle las formas, mecanismos y características de la corporativización orgánica del campesinado, a partir del estudio de la forma de propiedad ejidal. Aquí, por tanto, no diré nada distinto a lo ahí plasmado, aunque mi perspectiva concluyente ha cambiado un poco, como señalaré al final de mi exposición.

fundamentalmente la de los núcleos agrarios, expresa una presencia de la voluntad estatal a través del derecho y la administración pública. Ello, sin embargo, también ha sido una conquista histórica y social de las masas campesinas. El ejido ha sido instrumento de dominio y control, pero también una reivindicación y forma de organización social.

La existencia de una tendencia a la centralización de las facultades agrarias, con el fin de minar el poder de los gobiernos locales en esta materia es evidente a lo largo del siglo.

También, desde los primeros días del gobierno carrancista hasta la expedición de la Ley Federal de Reforma Agraria, existió una tendencia a la centralización de las facultades agrarias y a reducir la participación de los gobiernos y comisiones locales agrarias en esta materia. Igualmente, las restricciones para el acceso campesino a la tierra están presentes desde las primeras circulares de la Comisión Nacional Agraria y en las leyes que le sucedieron en la década de los veinte, hasta llegar a los anuncios de dar fin al reparto a principio de los treinta. Aún así, la lucha campesina y las razones de oportunidad política lograron abrirse paso en una administración difícil de penetrar y con reglas altamente ambiguas y discrecionales.

Por esto la estructura y desarrollo de la administración agraria no debe verse sino como la respuesta administrativa y política a sus luchas por la tierra. Más de setenta años de reconocimiento del problema de la tierra por el gobierno posrevolucionario, han mostrado que los aparatos públicos destinados a atender esta cuestión fueron más utilizados con el fin de controlar y administrar las presiones campesinas que como parte de una estrategia coherente y racional de transformación y de justicia social. El sistema de doble instancia, previsto en la mayoría de los procedimientos, significó la burocratización, dispersión y fragmentación de las demandas del movimiento campesino en diferentes frentes locales y federales, y en diversos niveles gubernamentales. A pesar de que en algunos de estos, como en las Comisiones Agrarias Mixtas (CAM) se les reconoce una presencia a la organización campesina ésta nunca tuvo ni ha tenido influencia en su conducción.

La historia del reparto agrario permite observar que la administración agraria no se sujeta a la racionalidad objetiva de las normas, sino a influencias políticas, sociales y personales. El cum-

plimiento de las reglas agrarias es, quizá lo más conflictivo y difícil de prever. Esta falta de racionalidad se deja ver en el hecho de que si bien los procedimientos agrarios tienen una larga duración —ocho años en promedio— que exceden cualquier previsión legal, cuando razones políticas o económicas lo recomiendan, los trámites pueden ser apresurados. Las decisiones, pues, se toman por consideraciones ajenas al estricto apego a una legalidad preexistente.

Por todo ello, el procedimiento es una trampa y laberinto administrativo no comparable con ningún otro, que se sustenta en reglas ambiguas y poco claras en sus términos y que dejan un gran lugar a la discrecionalidad. Es decir, la larga y penosa duración y conflictualidad de los trámites no contraviene completamente ni de manera abierta a una legislación diseñada para dejar amplio margen de maniobra a sus operadores. Se trata, sin duda, de leyes diseñadas para su ineficacia.

A pesar de lo anterior, sin embargo, debe reconocerse que esta deficiente estructura ha funcionado cuando se reúnen los factores políticos y de oportunidad que la hacen caminar en sentido favorable a los campesinos. Es entonces cuando los intereses campesinos logran abrirse paso dentro de los aparatos gubernamentales. De ahí que setenta años después de largo y sinuoso camino encontramos a un país ejidalizado. En México tenemos 106 millones de hectáreas en manos de 3.4 millones de ejidatarios, agrupados en 27,600 ejidos. La mitad del territorio nacional, pues, está en manos de ejidatarios que, por otro lado, participan en situación de desigualdad en cuanto a tierras irrigadas o cultivables, y en recursos y bienes de capital, respecto a los propietarios privados.

Aún así, e independientemente de las razones técnicas, históricas y políticas que anuncian el fin del reparto, parece claro que la estructura administrativa y las reglas procesales creadas para redistribuir la tierra, acabar con el latifundio y resolver las controversias, derechos y organización interna de los ejidos hace tiempo que llegó al límite de su eficacia y conveniencia histórica. ¿Qué razones políticas, legales o administrativas pueden aconsejar la sobrevivencia de un procedimiento y un aparato cuyos rasgos más generales hemos anotado? ¿Qué instancia centralizada puede atender y resolver razonablemente los conflictos y asuntos internos de 28 mil ejidos de distinto tipo y características, existentes en el país?

Gobierno interno y el control estatal

Como dijimos antes, además de las reglas de acceso a la tierra que convierten al ejido en producto de una decisión político administrativa generada al interior del aparato estatal, los mecanismos de integración orgánica del campesinado también pasan por su gobierno interno y control estatal sobre la vida ejidal.

En efecto, otro elemento sustancial que configura el perfil del ejido y la comunidad como una forma dependiente y subordinada de propiedad lo constituye la organización, representación y vínculos externos que se han dado en ambas figuras. Se trata de un proceso de estatización que vincula al ejido, una vez creado, a la administración gubernamental, mediante el establecimiento de reglas internas de mediación en los núcleos agrarios que alejan a éstos de su autonomía para convertirlos, en muchas ocasiones, en simples apéndices del Estado. Este proceso también está presente desde la primera reglamentación posrevolucionaria y pervive hasta nuestros días.

La legislación agraria reconoció personalidad jurídica al ejido y a la comunidad, y designó a la asamblea general de ejidatarios o comuneros como la máxima autoridad de los núcleos agrarios. Sin embargo, la misma legislación agraria y crediticia dejó buena parte de los aspectos más importantes y decisivos de la vida ejidal y comunal fuera del control de la asamblea general, en beneficio de una intervención abierta de las autoridades gubernamentales. De ahí que las posibilidades de influencia de la Secretaría de la Reforma Agraria, Banrural, y otros organismos estatales en los asuntos de los ejidatarios, así como la sobrevivencia de viejos y nuevos cacicazgos sobre la estructura ejidal, prácticamente nulifican muchas de las atribuciones formales de los núcleos agrarios y sus autoridades.

Para ilustrar brevemente lo anterior podemos anotar que la SRA otorga atribuciones al secretario del ramo para que apruebe los contratos que ejidos y comunidades celebren con terceros. Permite que la SRA decrete las normas de organización de los ejidos, e intervenga en la elección, suspensión y destitución de autoridades ejidales y comunales. Además, de acuerdo con el mismo ordenamiento, la SRA autoriza y supervisa los acuerdos de los ejidatarios para establecer la forma de trabajo y explotación de los recursos del ejido, aprueba los contratos que ejidos y comunidades realizan con terceros y reglamenta las operaciones que celebran éstos para establecer

centrales de maquinaria. También aprueba las operaciones de préstamo no institucional que efectúen, interviene en la constitución de uniones ejidales, dicta normas para la organización de los ejidos y comunidades, autoriza la reglamentación interna y recibe copia de convocatorias y actas de asamblea, para que sean válidas. Además de lo previsto en la LFRA, la Ley General de Crédito Rural, contiene otra serie de mecanismos de intromisión de las autoridades agrarias y crediticias en la vida interna de las organizaciones ejidales.

Es indudable que toda esta estructura de subordinación y dependencia se aplica con diferente intensidad, según el grado de organización, recursos, instrumentos productivos y avances organizativos de los ejidos del país. Sin embargo, también parece claro que sin su desmantelamiento no podrá acabarse con el tutelaje, ni se liberarán potencialidades productivas que son obstaculizadas por el burocratismo y la búsqueda del control político.

Otro aspecto notable de la corporativización orgánica se localiza en **la forma específica de la propiedad ejidal** que no reúne todas las condiciones formales de la propiedad capitalista, libre y ajena a ataduras políticas. Su carácter inalienable e imprescriptible, así como la visión del ejidatario como trabajador directo de la tierra, aparecen como resabios precapitalistas.

De entrada, se observa que al interior del ejido existen dos agentes titulares de derechos: el núcleo de población beneficiado y, los ejidatarios, sujetos de derechos y obligaciones particulares. En este sentido, el ejido y la comunidad constituyen una forma corporada de propiedad en la que se combinan derechos colectivos e individuales. El núcleo de población ejidal, de acuerdo al artículo 51 de la LFRA, es propietario de las tierras y demás bienes que la resolución presidencial le concede. Los ejidatarios, además de los derechos de explotación de la parcela adjudicada o al trabajar en la organización colectiva, tienen los derechos de participar en la asamblea de ejidatarios y en el aprovechamiento de los bienes comunes del ejido y la comunidad.

La legislación establece que los beneficiarios de una resolución agraria deben dedicarse personalmente a la explotación del campo, como única condición para conservar el derecho a una parcela o ser miembro de un ejido colectivo. El artículo 76 de la LFRA prohíbe la explotación de terceros o el empleo de trabajo asalariado en las unidades de dotación, salvo excepciones ahí anotadas. El

artículo 85 del mismo ordenamiento establece como causal de pérdida de derechos, entre otros, la venta o arrendamiento de la unidad de dotación. Al ejidatario, pues, se le concibe y constituye como un trabajador directo de la tierra, a diferencia de otros propietarios o usufructuarios, que pueden disfrutar de sus derechos sin ninguna condición de ese tipo.

La experiencia ha mostrado, sin embargo, que las normas que obligan a los ejidatarios a la explotación directa de la parcela son frecuentemente violadas. El rentismo de tierras ejidales es una realidad que no se ha podido extirpar en las zonas de riego y que tiende a agravarse con la descapitalización del campo. Donde se alcanza una mayor eficacia en el cumplimiento de las normas, sobre todo por los mecanismos de control existentes, es en los ejidos colectivos. Sin embargo nos preguntamos ¿es conveniente continuar con esta simulación derivada de una rigidez en la forma de propiedad ejidal?, ¿conviene analizar mecanismos de flexibilización de la propiedad ejidal? La Ley de Fomento Agropecuario fue una iniciativa en este sentido que no cayó en tierra fértil al establecer requisitos y condiciones no aceptables ni viables. Ahora, este es un asunto que no puede eludirse.

Otro aspecto fundamental de la propiedad ejidal es su carácter inalienable, imprescriptible, intransmisible e inembargable. Este dispositivo, que ha dado motivo a disputas de tipo ideológico y político, proviene también de la primera legislación agraria y responde al espíritu tutelar del Estado posrevolucionario que busca proteger a las comunidades de las tendencias a la concentración y monopolización de la propiedad.

Pero más allá de la discusión puramente juricista sobre las características de esta forma de propiedad, interesa resaltar aquí la importancia política de tales contenidos legales. Y en este sentido puede afirmarse que el carácter inalienable e inembargable de la propiedad ejidal, además de permitir la presencia de la entidad estatal en la vida ejidal, obliga a que ejidatarios y comuneros permanezcan en forma permanente y vitalicia apegados a su unidad corporada, salvo que se dispongan a correr el riesgo de ser expulsados de ella. Así se busca garantizar la unidad del núcleo y, en muchos casos, una fuerza de trabajo cautiva. Estas características, además, facilitan el sometimiento de los ejidatarios y el núcleo agrario a los otros mecanismos de control y tutela ya señalados aquí.

Este último aspecto de la propiedad ejidal constituye, sin duda, el más delicado y sobre el que es más difícil tomar una posición definitiva y contundente. Visto el ejido como unidad de representación social, organizativa y productiva, indudablemente perdería tales características y condiciones si se permitiera el traspaso de los derechos del núcleo agrario a los ejidatarios individuales, para que éstos a su vez pudieran transferirlos a particulares. Aún así, y a pesar de nuestras reticencias ideológicas y políticas, éste es un debate que más temprano que tarde deberá enfrentarse.

Estos tres aspectos, articulados entre sí, constituyen los elementos centrales de la propiedad ejidal y conforman un complejo sistema de relaciones que si bien se sustenta en la legislación, van más allá de ésta para incorporarse a las prácticas y estructura del sistema político en su conjunto. Aún más, definen y caracterizan a la forma de dominación y construcción de la hegemonía tal y como la conocemos en México. Por eso, la transformación del sistema político hacia una mayor democratización tendrá que pasar necesariamente por la revisión de cada uno de los elementos que conforman este corporativismo agrario. La situación obliga, pues, a una revisión profunda de la legislación para dar lugar a una administración agraria y a un ejido completamente transformados.

Quienes hemos considerado al ejido como una entidad de justicia social y una conquista de las masas campesinas, salimos, en forma refleja, a su defensa frente a los ataques privatizadores de que ha sido objeto en los últimos años. Sin embargo, no podemos dejar de anotar que la estatización de la cual ha sido objeto esta forma de propiedad ya no puede continuar, como tampoco las estructuras que rigen el acceso a la tierra. La cuestión estriba, entonces, en definir cómo hacer los cambios al ejido sin alterarlo, en tanto medio de representación y agrupación social. Y esto es importante frente a un creciente señalamiento que, de manera fácil y ligera, responsabiliza al ejido de la crisis del campo.

Una demanda reiterada de las organizaciones campesinas más activas y concientes del país, que empieza a tener eco también en los sectores más progresistas y modernizadores de la administración pública, consiste en la necesaria superación de los mecanismos de tutela y burocratización que rigen la relación entre el Estado y los campesinos. En especial destaca la búsqueda de la autogestión y control de los procesos productivos, así como la liberación y supre-

sión de una serie de trámites y mecanismos administrativos que ahogan y limitan a la participación campesina autónoma. El planteamiento de la modernización, consiste, pues, en la búsqueda de relaciones más serias, transparentes, responsables y de igualdad entre el campesinado y el Estado. Se trata entonces, de detectar y transformar aquellos aspectos de la vida agraria y de su armazón institucional, que mantienen atados a los campesinos a una situación de dependencia. Se trata, de la defensa del ejido como un modelo de organización social democrático. Y aquí cabe aclarar que la defensa real del ejido no debe confundirse con la de los aparatos estatales que lo aprisionan, le coartan la libertad e impiden su desarrollo. La única defensa posible del ejido es la que ya están haciendo los propios ejidatarios en diversas regiones del país, liberándose de las trabas y el control burocrático. Lo demás será defensa en el papel o la que conviene a los aparatos burocratizados y caciquiles.

Defender al ejido ahora significa poner en cuestionamiento las bases estructurales sobre las que descansa el conjunto de la vida ejidal en nuestro país, desde los mecanismos de acceso a la tierra, hasta la vida interna de ejidos y comunidades. Romper con el burocratismo laberíntico que prolonga y obstaculiza la solución de las demandas de tierra es una necesidad sentida por miles de grupos solicitantes. Acabar con la discrecionalidad de los funcionarios y empleados agrarios, con falta de términos claros en las reglas del trámite, con la duplicidad de actuaciones —es entre otros casos—, una exigencia campesina tanto para acceder a la tierra como para evitar la corrupción, cuya solución requiere de transformaciones profundas en el procedimiento agrario.

Defender al ejido implica también la lucha frontal contra todo obstáculo a la consolidación autogestionaria de los ejidatarios y al pleno aprovechamiento de los núcleos agrarios de sus propios recursos naturales. Para lograrlo se requieren acciones efectivas contra toda regla jurídica y práctica social que lleven tanto a la estatización como a la privatización del ejido. Combatir toda subordinación ejidal respecto del Estado y proponer relaciones de mayor respeto, apoyo real y autonomía entre gobierno e institución ejidal no sólo conduce a la democracia sino a mejorar la producción y la capacitación campesina, como ya se ha demostrado con algunos casos ejemplares en diferentes partes del país.

No afrontar con realismo y verdadero interés estos problemas nos llevará a continuas tensiones entre campesinos, gobierno y propietarios privados, así como a la persistencia de un sector ejidal atrasado y disminuido en su fuerza política y productiva. Por ahora parece claro, los campesinos no pueden hacer frente a las exigencias de la sociedad sin el concurso del Estado, pero es evidente que las relaciones entre ambos deben revisarse. Democratizar y modernizar al ejido, sin entregar a éste a los intereses privados, es el reto de los próximos años.

Por supuesto que una tarea de la magnitud que se plantea encontrará múltiples resistencias. Estas se verán, sobre todo, en el propio aparato gubernamental, en los intermediarios entre el gobierno y los campesinos, y en los sectores más atrasados y dependientes de éstos. Acabar con el paternalismo, el tutelaje y la intermediación es una necesidad para la salud de la nación que afecta a intereses burocráticos que se resisten a cambiar viejas prácticas administrativas, basadas en el patrimonialismo y el caciquismo.

Durante los últimos meses se ha observado una acelerada política de reforma de los aparatos económicos gubernamentales. ANAGSA desaparece, y se transforman radicalmente Banrural y Conasupo. Estas medidas provocarán una selección natural en el campo y fortalecerán a los ejidos y organizaciones con mejor organización y recursos. Algunos ejidos se debilitarán en lo inmediato, pero ésta será una debilidad del modelo anterior que ya hemos criticado. No descarto la posibilidad de que al final se dé una mayor separación entre ejidos productivos e improductivos, ejidos con recursos y sin ellos, pero también permitirá en el futuro un mayor fortalecimiento de éstos. Se ha dicho, y con razón, que no es justo castigar al ejido y a las organizaciones campesinas con la ineficiencia, la corrupción y la burocracia gubernamentales; también es injusto, creo, castigar al país con la ineficiencia, la corrupción y el caciquismo de ejidatarios y líderes agrarios. Es indudable que hay franjas de la sociedad que deban ser subsidiadas por la nación y el Estado. Ello deberá hacerse sin paternalismos, sin control ni chantaje político y evitando que los recursos queden de nuevo entre los intermediarios.

Si retomamos los tres elementos que, de acuerdo al análisis anterior, componen el corporativismo agrario, e hiciéramos proposiciones para posibles reformas, haría las siguientes anotaciones:

Reglas de acceso a la tierra

1. Revisar a fondo las reglas del procedimiento agrario para diseñar un modelo distinto, tendiente a la definición de una sola instancia, a acabar con la discrecionalidad y ambigüedades, y a la descentralización de facultades.

2. Retomar la propuesta de crear tribunales agrarios descentralizados que conozcan de las controversias sobre bienes y derechos de núcleos agrarios, ejidatarios y comuneros individuales.

Ambas propuestas pasan por la posible desaparición de la Secretaría de la Reforma Agraria y por la redefinición o desaparición de las Comisiones Agrarias Mixtas. Ello implicaría no sólo reformas a la LFRA, sino también al artículo 27 constitucional.

Gobierno interno y control estatal

1. Democratizar la vida interna del ejido, volviendo al sistema anterior, que permitía la representación de las minorías, y fortaleciendo las atribuciones de la asamblea frente a las del Comisariado Ejidal.

2. Desaparecer todos los mecanismos de injerencia y control gubernamental sobre la vida interna del ejido. Para ello deberán eliminarse algunos títulos de la LFRA, de la Ley General de Crédito Rural y de la Ley Forestal. Del primer ordenamiento deben modificarse, en especial, los artículos 28, 30, 31, 32, 35, 41, 42, 132, 136, 139, 144, 145, 150, 151, 161 y 171. De la LGCR los artículos 62, 82 y 85. Todos ellos autorizan una desmedida injerencia gubernamental en la vida del ejido.

La forma específica de la propiedad ejidal

1. Aquí deberán buscarse nuevas formas de asociación tanto al interior de los núcleos agrarios, como entre los ejidatarios o ejidos en su conjunto con particulares. La Ley de Fomento Agropecuario requiere de revisión y actualización.

2. Es indudable que la rigidez de la propiedad ejidal está siendo violada por los mismos ejidatarios bajo condiciones que los colocan en desventaja respecto de los propietarios particulares. Quizá llegó el momento de legalizar el arrendamiento de tierras ejidales bajo

reglas estrictas en cuanto a condiciones de duración, explotación y participación de los ejidatarios en sus propias tierras. De esta manera se acabará con simulaciones y se colocará a los ejidatarios en mejor posición para negociar con los inversionistas privados o con otros miembros del ejido.

3. Las anteriores propuestas parten del reconocimiento de que los ejidos del país no son homogéneos ya que viven en condiciones organizativas, culturales, económicas y regionales distintas. Su concreción también deberá dejar atrás al supuesto de que todos los ejidos funcionan como unidades comunitarias.

La propiedad privada en el artículo 27 constitucional

Jorge Madrazo Cuellar*

Introducción

La cuestión de la reforma del Estado hoy sujeta a debate en la mayoría de los países del mundo y, desde luego, también en México, ha puesto sobre el tapete de las discusiones, nuevamente, el tema del derecho de propiedad.

En nuestro país, los contenidos, la extensión y aún los objetivos de la reforma del Estado no son lo suficientemente claros o explícitos ni en el discurso oficial ni en su correspondiente debate social. A pesar de ello no resulta difícil concluir que el concepto y la idea misma de la propiedad sostienen de manera muy importante la propuesta y su consecuente polémica.

La anunciada disyuntiva entre *Estado Propietario* o *Estado Justo*;¹ el discurso que concibe a la reforma del Estado como el *rescate de los postulados originales de la revolución*;² la pretensión de *revisar las cláusulas económicas de la constitución*³ y la declaración de que, agotado el reparto de tierras,⁴ es indispensable esclarecer los *nuevos*

*El autor fue director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y actualmente es Visitador de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

1 *Primer Informe de Gobierno* del C. presidente Carlos Salinas de Gortari, 1o. de noviembre de 1989, *Excelsior*, México, jueves 2 de noviembre de 1989, suplemento.

2 *Ibidem*.

3 Discurso pronunciado por el C. procurador general de la República, licenciado Enrique Álvarez del Castillo con motivo del septuagésimo segundo aniversario de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

contenidos de la reforma agraria, hacen necesario que la respuesta académica en su vertiente jurídica intente otra vez explicar cómo ha sido y es ahora nuestro derecho de propiedad, y cuáles podrían ser sus perspectivas. Sobre la primera parte de este enunciado versará la presente charla.

Sobre la importancia del artículo 27 constitucional

El estudio del régimen de la propiedad en México debe hacerse, necesariamente, a partir del artículo 27 constitucional en donde se establecen los principios en los que se asientan los ordenamientos que desarrollan este derecho, en sus distintos tipos o clases. Es el artículo 27 constitucional un precepto verdaderamente vertebral del orden jurídico mexicano. Baste decir que actualmente son 23 leyes orgánicas y reglamentarias que de él emanan.⁵

No parece necesario insistir demasiado en su importancia, si nos acogemos al enunciado en el cual la idea que sobre la propiedad recoge el orden jurídico determina el concreto modo de ser del sistema económico y la organización social.

Por otra parte, el artículo 27 aparecería sencillamente inexplicable, incongruente y hasta contradictorio si no se le analiza como resultado de sus causas históricas. De alguna manera, este artículo es reflejo de la historia nacional.

Ciertamente, entre el original artículo 27 y el actual existen diferencias notables, producto de las 25 enmiendas constitucionales que a su texto se han hecho entre 1934 y 1987 y, aunque algunas de ellas han sido sustantivas, los postulados fundamentales aún están vigentes.

En cualquier caso, al emprender el análisis de esta disposición constitucional, es difícil no percatarse de los varios errores técnicos en que incurrieron los constituyentes en el momento de su redacción y de el desorden en que se encuentran los distintos temas concretos que se abordan. No podemos perder de vista que fue el artículo 27 el último en ser aprobado por el constituyente, preci-

4 *Primer Informe de Gobierno* del C. presidente Carlos Salinas de Gortari, *op. cit.* supra, nota 1.

5 Jorge Madrazo, "La propiedad de la constitución", *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, Doctrina Constitucional*, tomo I, 3a. ed., México, Miguel Angel Porrúa, 1985, p. 215.

samente en la madrugada del 31 de enero de 1917, día en que fueron clausuradas las sesiones.⁶

Rechazado el proyecto que sobre el particular presentó el señor Carranza, los diputados habían pospuesto indefinidamente su debate, pues tenían bien claro que en este precepto estaría en juego el problema más trascendental de la revolución: el régimen de la propiedad y el problema agrario.

Ante el fracaso que el proyecto Molina Enríquez había tenido en el núcleo fundador, Pastor Rouaix y José Natividad Macías habían tenido que trabajar apresuradamente para pergeñar el anteproyecto que pusieron en manos de la comisión de Constitución. A esta precipitación obedecen varios de los errores a los que me he referido.⁷

Los tipos de propiedad

Una buena parte de la doctrina distingue, a partir de la Constitución de 1917, la existencia de tres distintos tipos de propiedad en México, que se diferencian de acuerdo con el sujeto o entidad a quien se atribuye, afecta o imputa la cosa o bien: propiedad pública, propiedad social y propiedad privada.

La propiedad pública es la atribuida al Estado, en tanto entidad con personalidad jurídica, que se ejerce a través de sus distintos órganos y autoridades y en torno de los gobiernos federal, estatal y municipal.

La propiedad social es la atribuida básicamente a las comunidades agrarias y a las diversas organizaciones que para distintos propósitos pueden constituir los trabajadores como personas jurídicas de derecho social.

La propiedad privada, surge cuando un bien se encuentra atribuido a una persona de derecho privado, sea ésta física o moral.

Es este régimen triangular de la propiedad, aunado a las libertades individuales y sociales que en materia económica garantizan la Constitución y a las propias atribuciones del Estado para intervenir en dicho proceso, se sustenta el carácter mixto de la economía mexicana, carácter que fue explicitado con puntualidad

6 Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, Puebla, Mex., Gobierno del Estado de Puebla, 1945, p. 125 y ss.

7 *Ibid.*, p. 130.

mediante las reformas del 3 de febrero de 1983 al mal llamado capítulo económico de la Constitución.

Concepto de propiedad originaria

Todo el régimen constitucional de la propiedad descansa en la declaración del primer párrafo del artículo 27, que a la letra dice:

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde **originariamente** a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Existen no menos de seis distintas tendencias o corrientes interpretativas de este precepto y dentro de cada tendencia hay diversos matices.

La primera es la teoría patrimonialista del Estado, que considera básicamente que la nación mexicana, al independizarse de España, se subrogó en los derechos de propiedad absoluta que tuvo la Corona española, derechos que le fueron conferidos por la Bula *Inter Coetera* de Alejandro VI en el año 1493. Incluso, ésta es la tesis que aparece en la exposición de motivos del artículo 27 constitucional, redactada por Andrés Molina Enríquez, a la sazón, Abogado Consultor de la Comisión Nacional Agraria. Entre otros, Pastor Rouaix se ha encargado de invalidar esta tesis como directriz del primer párrafo del artículo 27. Así, escribió: "si los diputados que escribieron el proyecto de artículo 27 hubiesen escrito también la exposición de motivos, se hubieran basado en consideraciones muy distintas."⁸

La segunda corriente, a la que se han adherido, entre otros, el profesor Ignacio Burgoa, está representada por la teoría de la integración del elemento físico al Estado, que considera a la propiedad originaria de la cual habla el párrafo primero del artículo 27 y significa la pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal como elemento consubstancial e inseparable de la naturaleza de ésta.⁹

La tercera teoría es aquélla que asimila el dominio eminente a la propiedad originaria y, consecuentemente, considera que en el

⁸ *Ibid.*, p. 144.

⁹ Jorge Madrazo, "La propiedad en la Constitución", *op. cit.*, supra, nota 5, pp. 217 y 218.

primer párrafo del artículo 27 solamente se reconoce la soberanía del Estado para legislar sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional y, en todo caso, la propiedad originaria no corresponde a la noción tradicional o común de la propiedad.¹⁰

La cuarta teoría sustentada, entre otros, por Lucio Mendieta y Nuñez, es el resultado de la combinación de otras teorías: la de la propiedad como función social y la de los fines del Estado. De acuerdo con esta composición resulta que la propiedad privada es la manera más eficaz de utilizar la tierra, porque al explotarla el individuo no solamente colma sus necesidades, sino también las de la sociedad, es decir, cumple con una función social y por ello sólo al Estado le toca vigilarla e intervenir en su reparto a fin de promover el bienestar.¹¹

La quinta teoría, sostenida por Jorge Luis Ibarra Mendivil, considera que la propiedad originaria de ninguna manera significa un postulado normativo del cual se deriven contenidos jurídicos y materiales que alteren la existencia de las formas de propiedad reconocidas en la Constitución y, más bien se trata de una declaración ideológica y política que no puede interpretarse más allá de lo que sus propios límites establecen.¹²

La sexta y última teoría reconoce en la propiedad originaria un derecho nuevo o singular que se consagra en favor del Estado y que puede desplazar a la propiedad privada convirtiendo en domaniales los bienes de los particulares, no por vía de expropiación sino por vía de regreso al propietario originario que es la nación.¹³

De ser así, dice don Felipe Tena Ramírez, quiere decir que el autor de la Constitución sustentó un nuevo concepto del derecho de propiedad, por más que conservó como garantía individual en favor del particular una especie de propiedad precaria y derivada.¹⁴ En particular es ésta la tesis a la que nosotros nos adherimos

10 *Ibid.*, p. 218.

11 *Id.*

12 Jorge Luis Ibarra Mendivil, *Propiedad agraria y sistema político en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1989, p. 112.

13 Jorge Madrazo, "La propiedad en la Constitución", *op. cit.* supra, nota 5, p. 218.

14 Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, 18a. ed., México, Porrúa, 1981, pp. 180-182.

aunque con algunas diferencias respecto a la exposición de don Felipe Tena Ramírez.

Lo primero que tendríamos que preguntarnos es de dónde salió este párrafo que no tiene precedente alguno en el constitucionalismo mexicano y que para entonces tampoco se conocía, por lo menos en esa forma de articulación, en el derecho constitucional comparado.

Ya en otro trabajo me he ocupado de los personajes del Constituyente de 1916-1917 que más hondamente gravitaron en la redacción de los preceptos más revolucionarios de la Carta de Querétaro.¹⁵ Baste decir por ahora que uno de ellos fue el diputado poblano Pastor Rouaix, ingeniero topógrafo de profesión, que llegó a ser gobernador del estado de Durango y uno de los más destacados líderes norteros de la revolución. El 3 de octubre de 1913, Rouaix expidió la Ley Agraria de Durango, resultando ser la primera ley agraria de la revolución. Con base en esta ley, el 12 de marzo de 1914 el propio Rouaix expidió un decreto para la explotación de las propiedades abandonadas, cuyo artículo primero estableció:

Las propiedades agrícolas, mineras o industriales cuyos propietarios se encuentran ausentes del Estado y no tengan en él representantes debidamente autorizados y con elementos para explotar dichas propiedades, serán explotadas con intervención del Gobierno del Estado.¹⁶

Años después y refiriéndose a este decreto escribió Rouaix lo siguiente:

otro punto fundamental noté en aquéllos tiempos que era indispensable implantar en la legislación futura como un precepto superior a todos los artículos constitucionales relativos, y consistía en dar a la nación el derecho de intervenir en el uso particular de la propiedad privada cuando el interés de la colectividad así lo demandare. Esta idea la concebí y pude apreciar la urgente necesidad de implantar en aquellos agitados tiempos de pasiones que originaba represalias desastrosas.¹⁷

15 Jorge Madrazo, "Pastor Rouaix", *Memoria del Coloquio, la Constitución Mexicana de 1917: ideólogos, El núcleo fundador y otros constituyentes*, en prensa, México, UNAM, 1990.

16 *Ibid.*

17 Pastor Rouaix, *op. cit.*, supra, nota 6, p. 41.

Más tarde y aludiendo concretamente al debate sobre el artículo 27 en su primer párrafo, Rouaix escribió:

Desde luego, el propósito fundamental que teníamos los diputados de Querétaro, interpretando el sentimiento unánime de los revolucionarios todos, era el de que en la legislación mexicana quedara establecido como principio básico, sólido e inalterable que sobre los derechos individuales a la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la sociedad representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación.¹⁸

Con estos antecedentes no resulta difícil considerar, como hipótesis de trabajo la de que el primer párrafo del 27 y consecuentemente la idea de la propiedad originaria hubiesen salido de la pluma de Rouaix, el cual ciertamente no habló de extinguir la propiedad privada, sino de limitarla en beneficio de la colectividad.

Por otra parte, no cabe duda de que con este trascendente precepto el Constituyente también buscó un fin pragmático: las medidas agrarias tomadas durante la revolución y las relativas a la explotación de petróleo y de otras concesiones que principalmente Carranza había dictado, "Caerían irremisiblemente ante el primer amparo que dictara cualquier juez de distrito al restablecer el orden constitucional trayendo consigo el ruidoso fracaso de la Revolución."¹⁹

Volviendo a la tesis de don Felipe Tena Ramírez, que incluso en versión más moderna ha sustentado Arnaldo Córdova,²⁰ es necesario aclarar como la propiedad privada puede convertirse nuevamente en domanial, no por la vía de la expropiación sino por vía de regreso al propietario originario que es la nación.

Córdova, por ejemplo, señala que en este caso opera una vieja institución del derecho patrimonial de la Colonia que es el derecho de reversión.²¹ Sin embargo la pregunta obligada sería en qué parte de la Constitución está prevista la reversión como para que a través de ella se suprima la propiedad de los particulares.

¹⁸ *Ibid.*, p. 135.

¹⁹ *Ibid.*, p. 136.

²⁰ Arnaldo Córdova, *La nación y la Constitución, la lucha por la democracia*, México, Clases Latinoamericanas, 1989, pp. 182 y 183.

²¹ *Ibid.* p. 181.

Si tomamos en cuenta que la reversión ejercida por los reyes españoles sobre la propiedad territorial consistía en el regreso a la Corona de los bienes mercedados o vendidos para afectarlos a un servicio general, lo que se hacía indemnizando al propietario, resultaría que nuestra actual expropiación no es sino una versión relativamente moderna del derecho de reversión. En nuestro derecho positivo la reversión prevista en la Ley de Bienes Nacionales sólo está relacionada con la concesión.²²

Con esta interpretación no hemos salido del problema de encontrar una institución que encarne la vía de regreso de la cual habla Tena Ramírez, y es que probablemente no exista en nuestro derecho positivo. Así la propiedad originaria no se traducía en el derecho a convertir nuevamente en domaniales los bienes de los particulares, sino en limitar pero no extinguir la propiedad privada por razones de interés público.

Esta distinta interpretación, que no hace menos importante ni menos revolucionario el principio de la propiedad originaria, parece casar mucho mejor con la hipótesis sobre su gestación histórica y, sobre todo, se desdobra perfectamente en una instancia constitucional, prevista en el propio artículo 27 y que son las modalidades a la propiedad privada.

Efectivamente, el párrafo tercero del artículo 27 se inicia diciendo: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público." Las modalidades a la propiedad privada han sido definidas por don Lucio Mendieta y Nuñez como el derecho que tiene el Estado para modificar el modo de ser o de externación de los tres atributos de la propiedad privada (*uti, fruti y abuti*) en correspondencia con los dictados del interés público.²³

Por su parte, la jurisprudencia firme de la Suprema Corte de Justicia de la nación, fincada mediante ejecutoria de 16 de febrero de 1982, establece que:

Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente, la forma de ese derecho. Son pues, elementos necesarios para que se confi-

²² Jorge Luis Ibarra Mendivil, *op. cit.*, supra, nota 12, p. 112.

²³ Lucio Mendieta y Nuñez, *El sistema agrario constitucional*, 5a. ed., México, Porrúa, 1980, pp. 14-16.

gure la modalidad, primero, el carácter general y permanente de la norma que la impone y, el segundo, la modificación substancial del derecho de propiedad en su concepción vigente. El primer elemento requiere que la regla jurídica se refiera al derecho de propiedad sin especificar ni individualizar cosa alguna, es decir, que introduzca un cambio general en el sistema de propiedad y, a la vez que esa norma llegue a crear una situación jurídica estable. El segundo elemento implica una limitación o transformación del derecho de propiedad; así la modalidad viene a ser un término equivalente a limitación o transformación. El concepto de modalidad a la propiedad privada se aclara con mayor precisión si se estudia desde el punto de vista de los efectos que produce en relación con los derechos del propietario. Los efectos de la modalidad que se impongan a la propiedad privada consisten en una extinción parcial de los atributos del propietario. De manera que éste no sigue gozando, en virtud de las limitaciones establecidas por el poder legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho.²⁴

De este modo, las diferencias entre la expropiación y las modalidades a la propiedad privada resultan evidentes: hay modalidad cuando uno o todos los atributos de la propiedad (usar la cosa, aprovechar sus frutos y disponer de ella) se limitan o restringen, más no se eliminan, es decir, se conserva la nuda propiedad y los demás atributos de este derecho, pero limitados.

La expropiación, en cambio, supone necesariamente la extinción de la nuda propiedad, cuando la expropiación es total, o la extinción de cualquiera de los otros dos atributos de la propiedad, en caso de que sea parcial (expropiación de uso o usufructo).

Por otra parte, la expropiación se hace necesariamente mediante indemnización, a menos de que en forma excepcional la modalidad produzca al Estado o a un grupo social un beneficio pecunario autónomo.

Hasta ahora el Estado mexicano ha utilizado la figura de las modalidades de manera ocasional. Su reactivación constituiría el

²⁴ Jorge Madrazo, "La rectoría del Estado, la economía mixta y el régimen de propiedad", *La Constitución Mexicana: rectoría del Estado y economía mixta*, México, Porrúa, 1985, p. 146.

reasumir los postulados de la revolución y que se les de su original expresión constitucional. En todo caso, sugeriría la concreción más cabal de la rectoría del Estado con estricto respeto al régimen de economía mixta.

La precariedad de la propiedad privada

Nuestra Constitución reconoce a la propiedad privada como un derecho público subjetivo, pero no en su sentido clásico e individualista; no con una extensión absoluta, sino por el contrario, la reconoce como una propiedad limitada por el interés colectivo, como una propiedad precaria. De esta suerte el artículo 830 del Código Civil prescribe: "El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes". Pese a este carácter, la propiedad privada es protegida por la Constitución mediante una serie de garantías, principalmente establecidas en los artículos 14, 16, 22 y 28.

El artículo 14 establece que nadie podrá ser privado de sus propiedades sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforma leyes expedidas con anterioridad al hecho; el artículo 16, cuyo primer párrafo garantiza que nadie puede ser molestado en sus posesiones a excepción de mandato escrito de la autoridad competente; el artículo 22, prohíbe la pena de confiscación de bienes, y el artículo 28, en general, regula la participación del interés privado en el proceso económico y la libre concurrencia, prohibiendo el monopolio y las prácticas monopólicas. A estas garantías habría que sumar las propias del artículo 27 constitucional.

La propiedad privada rural: la idea en su origen

Hecho el deslinde sobre el sentido de la propiedad privada en general y a partir de la Constitución de 1917, corresponde ahora analizar cómo se gestó la idea de la propiedad en la etapa revolucionaria hasta desembocar en los correspondientes postulados y preceptos del original artículo 27. Indudablemente este tópico potencia su actualidad si se le interpreta articulado con la declara-

ión de que la reforma del Estado implica de algún modo, el resumir los principios originales de la revolución.

Sucede que al analizar el programa agrario de la revolución hecho forma constitucional, en el que la dotación y restitución de tierras a ejidos y comunidades; el fraccionamiento de los latifundios y el rescate de la propiedad de la nación sobre el subsuelo, que ciertamente tuvieron una gran importancia, suele restársele atención al fortalecimiento de la pequeña propiedad como otra de las columnas fundamentales del referido programa agrario. De esta forma resulta, por lo menos interesante, recordar las concepciones agrarias de los núcleos revolucionarios, sobre todo los grupos que a la postre resultarían victoriosos.

En este sentido, el mismo Plan de San Luis se refirió expresamente a la pequeña propiedad. En su parte conducente asentó:

Abusando de la ley de terrenos baldíos *numerosos pequeños propietarios*, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaria de Fomento o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de los que se les despojo de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos...²⁵

El mismo Plan de Ayala, que no es sino la respuesta zapatista al incumplimiento de las promesas agrarias del Plan de San Luis, no deja de hacer referencia a la propiedad individual, aunque a decir verdad no habla de la pequeña propiedad expresamente. Así, el artículo 6 menciona:

Como parte adicional del plan que invocamos, hacemos constar que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la justicia venal, entrarán en posesión de esos bienes inmuebles, desde luego, los pueblos o *ciudadanos* que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades...²⁶

25 Isidro Fabela comp., "Plan de San Luis", *Documentos Históricos de la Revolución Mexicana*, tomo V, Revolución y régimen maderista, México, Jus, 1985.

26 Isidro Fabela comp., "Plan de Ayala y su política agraria", *Documentos Históricos de la Revolución Mexicana, Emiliano Zapata*, vol. XXI., México, Jus, 1970.

Nuevamente el artículo 7 proclamaría: "En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños del terreno que pisan..."²⁷

En las reformas al Plan de Guadalupe el primer jefe de la revolución y encargado del poder ejecutivo expuso en la parte conducente del artículo segundo:

expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí, *leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad*, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados.²⁸

En agosto de 1913, Lucio Blanco realiza el primer reparto de tierras, en la hacienda llamada Los Borregos, cercana a Matamoros y sobre la orilla del Río Bravo; se dice, que los antiguos labriegos que trabajaban rudamente para el interés del amo, quedaron convertidos en *pequeños propietarios*.²⁹

La primera ley agraria de la revolución, expedida por Pastor Rouaix, articula sus disposiciones en torno de la pequeña propiedad. En realidad Rouaix no llega a concebir la idea de una propiedad colectiva, pues incluso la restitución a las comunidades y pueblos la entiende de manera individual para cada uno de sus componentes. La ley establece que la superficie adjudicable en propiedad privada a cada vecino no sería mayor de 30 hectáreas.³⁰

Durante la estancia del gobierno carrancista en Veracruz, el ingeniero Rouaix y el licenciado Jose Inés Novelo prepararon un proyecto de ley agraria que entregaron al primer jefe el 15 de diciembre de 1914, cuando ya Carranza se había decidido por el

27 *Ibid.*

28 Isidro Fabela comp., "El Plan de Guadalupe", *Documentos Históricos...*, op. cit., tomo IV, México, Jus, 1974.

29 Juan Barragán Rodríguez, *Historia del ejército y de la revolución constitucionalista*, México, s.e., 1946.

30 *Crónica Ilustrada de la Revolución Mexicana*, vol. 26, texto original de la Primera Ley Agraria de la Revolución Mexicana, México, Publex, 1967, artículo 6 y Considerando.

proyecto Cabrera. En la exposición de motivos de aquella ley se expresó:

es indiscutible que más estimación merece a todo individuo lo que obtiene por medio del trabajo que lo que adquiere graciosamente. Así se crearán los lazos primordiales entre el hombre y la tierra que se hacen indestructibles por la virtud milagrosa del esfuerzo personal. Así se creará el primer vínculo moral que hará estable la *pequeña propiedad*.³¹

Para no ir más lejos, la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 privilegia la existencia de la propiedad privada agraria a tal punto que el artículo 11 de la mencionada ley dispuso:

Una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelven o se adjudiquen a los pueblos y la manera y ocasión de **dividirlos entre los vecinos quiénes, entre tanto, los disfrutaran en común.**³²

En el proyecto del artículo 27 presentado por Carranza ante la Asamblea de Querétaro se asentó:

Los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieren conservado posteriormente a la ley de desamortización, ya que se les restituyan o que se les den nuevos, conforme a las leyes, se disfrutarán en común por sus habitantes, entre tanto se repartan conforme a la ley que al efecto se expida.³³

Con todos estos antecedentes resulta sencillo explicar porqué el párrafo tercero del artículo 27 señaló: "...Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; *para el desarrollo de la pequeña propiedad*; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables."³⁴

31 Jorge Madrazo, "Pastor Rouaix", *op. cit.*, supra, nota 15.

32 Isidro Fabela comp., "Primera Ley Agraria del C. Don Venustiano Carranza", *Documentos Históricos de la Revolución Mexicana, op. cit.*, México, Jus, 1970.

33 Isidro Fabela, *op. cit.*

34 *Ibid.*



En torno a la pequeña propiedad

José Hinojosa Ortiz*

A menudo se ha sostenido, tanto en el discurso privado como en el público, que la pequeña propiedad es una institución jurídica derivada de nuestra última revolución; todavía más, que el proyecto agrario revolucionario original, según precisos antecedentes legislativos, pretendía crear una nueva estructura agraria mediante el desarrollo de la pequeña propiedad, la estructura del latifundio y el surgimiento en el campo de una clase numerosa de propietarios prósperos, lo cual por lo demás no carece de cierta verosimilitud.

El Programa del Partido Liberal -1 de julio de 1906-, preclaro antecedente de la reforma agraria, después de establecer la obligación del propietario de cultivar sus tierras, propone que el Estado dé "tierras a quien quiera que lo solicite, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola, y no venderlas" y que se fije "la extensión máxima de terreno que el Estado puede ceder a una persona"; en seguida agrega que "el Estado creará o fomentará un Banco Agrícola que hará a los agricultores pobres préstamos con poco rédito y redimibles a plazo".¹

Como es sabido, mediante el Plan de San Luis Potosí -5 de octubre de 1910-, Madero convoca al pueblo a la rebelión armada en contra de la dictadura de Díaz. Aunque del Plan se ocupa fundamentalmente de cuestiones electorales, militares y administrativas, se da tiempo para echar una mirada al tema de la tierra

*Especialista en cuestiones agrarias, es autor del libro *El ejido en México: un análisis jurídico*, México, CEHAM.

¹ Manuel González Ramírez, *Planes políticos y otros documentos*, México, SRA-CEHAM, 1981 p. 22.

y aliviar un tanto la manifiesta inconformidad de los propietarios que habían sido despojados por la injusta aplicación de leyes sobre terrenos baldíos. Así promete textualmente:

abusando de la Ley de Terrenos Baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos ya por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallo de los tribunales de la República, siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores de los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetos a revisión tales dispositivos y fallos, y se exigirá a los que las adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos que los restituyen a sus primitivos propietarios a quienes pagarán también la indemnización por los perjuicios sufridos.²

También el Plan de Ayala -28 de noviembre de 1911-, que tanto ha fecundado la heredad agraria, dedica gran parte de su atención a las disputas políticas del momento, pero se detiene de manera más precisa que cualquier otro plan revolucionario, en la cuestión de la tierra y, en párrafos memorables, prefigura las acciones de restitución y dotación que tanta importancia tuvieron después como instrumentos radicales del reparto agrario. Pero hay que señalar que tales acciones agrarias no sólo tienen por objeto la entrega de ejidos sino también, la de campos de sembradura, colonias, fundos legales y tierras de labor, que sus beneficiarios son tanto "los pueblos" como los "ciudadanos mexicanos", y que en relación con las tierras que se entreguen se aplicarán leyes de desamortización según convenga", uno de cuyos objetos sería la adjudicación individual de tierras comunales.

El sentido práctico de esta referencia a las leyes de desamortización se manifiesta, en parte, en las declaraciones de Manuel Palafox en septiembre de 1914 donde afirma que se llevará a cabo la repartición de tierras de acuerdo con la costumbre y usos de cada pueblo... es decir, si determinado pueblo pretende el sistema comunal, así se llevará a cabo, y si otro pueblo desea el fraccionamiento de la tierra para reconocer su pequeña propiedad, así se hará.

² Manuel Fabila, *Cinco Siglos de legislación Agraria*, México, Talleres de Industrial Gráfica, S.A., 1941, pp. 209-213.

Más explícita fue la Ley Agraria Zapatista del 28 de octubre de 1915 la cual, después de considerar como "derecho natural" el que "todo hombre tiene sobre la extensión de la tierra necesaria a su propia subsistencia y a la de su familia", establece en su artículo 4 que:

la Nación reconoce el derecho indiscutible que asiste a todo mexicano para poseer y cultivar una extensión de terreno cuyos productos le permitan cubrir sus necesidades y las de su familia; en consecuencia, y para el efecto de crear la pequeña propiedad, serán expropiadas por causa de utilidad pública y mediante la correspondiente indemnización, todas las tierras del país con excepción de los terrenos pertenecientes a los pueblos, rancherías y comunidades y de aquellos predios que, por no exceder del máximo que fija la ley, deben permanecer en poder de sus actuales propietarios. El adjudicatario del lote estaba obligado a cultivarlo bajo pena de perder su propiedad; los lotes no eran gravables ni enajenables y sólo podían transmitirse por herencia (artículos 14 y 26).³

Con razón se considera a don Luis Cabrera el principal autor de la Ley del 6 de enero de 1915 la cual, como es bien sabido, inicia la legislación positiva en materia agraria y, en su calidad de ley de la facción carrancista triunfadora, abre los cauces por los que transcurrirá después el caudal legislativo destinado a resolver la cuestión de la tierra. Ya en su proyecto de ley agraria, de muy breve articulado, que presentó a la Cámara de Diputados el 3 de diciembre de 1912 con el propósito político, entre otros económicos y sociales, de tener o cuando menos aminorar el fervor de la rebelión armada de Zapata, propone la reconstitución, la dotación y la aplicación de ejidos a través del instrumento eficaz de la expropiación. Por medio del ejido —afirma— se hará llegar el beneficio de la tierra a los jornaleros agrícolas que siempre existirán en la sociedad, y el "complemento" de su salario "no puede obtenerse más que por medio de presiones comunales de ciertas extensiones de terreno en las cuales sea posible la subsistencia". El proyecto de ley que sufrió la mala fortuna del archivo, no habla para nada de la pequeña propiedad; pero el discurso de presentación que sirvió de exposición oral de motivos, según el

³ John Womack Jr., *Zapata y la Revolución Mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1969, p. 399.

mismo Cabrera, sostiene discretamente que "mientras no sea posible crear un sistema de explotación agrícola en pequeño, que sustituya a las grandes explotaciones de los latifundios, el problema agrario debe resolverse por la explotación de los ejidos como medio de complementar el salario del jornalero."

El Plan de Guadalupe, bandera ideológica original del carrancismo, preocupado por el abatimiento militar de Huerta y su expulsión de la presidencia, se olvida por completo de los problemas sociales: sin embargo, las Adiciones al Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914, elaboradas cuando el enfrentamiento militar decisivo contra el villismo estaba a punto de suceder, se preocupan por expedir y poner en vigor "todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a satisfacer las necesidades económicas, sociales y políticas del país"; en consecuencia, se promulgarán "leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados."⁴ Aquí parece darse cierta preferencia, aunque sea gramatical, a la pequeña propiedad y cautamente se deja a un lado la dotación de ejidos quizá con el deseo de aminorar el temor de los hacendados hacia las vastas expropiaciones agrarias. Pronto estas ambigüedades, derivadas de una declaración programática tan general, se aclararían por disposiciones legales más explícitas entre las cuales destacan las de la Ley del 6 de enero de 1915 y el artículo 27 de la Constitución de 1917.

La Ley del 6 de enero de 1915 habla de la miseria intolerable del campesinado sin tierra y de la urgente necesidad de hacerle llegar los beneficios de su tenencia mediante las acciones agrarias, ahora ya reconocidas por nuestro sistema jurídico, de restitución y dotación que institucionalizan la redistribución de la propiedad rústica o reparto agrario como una obligación fundamental del Estado revolucionario. El último párrafo del único Considerando de esta Ley aclara que al proporcionar

el modo de que los numerosos pueblos recobren los terrenos de que fueron despojados, o adquieran los que necesiten para su bienestar y desarrollo, no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes sino solamente de dar esa tierra a la población rural

⁴ *Ibidem*, pp. 234 y 235.

miserable que hoy carece de ellas para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y liberarse de la servidumbre económica a que está reducida; es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad, como sucedió casi invariablemente con el repartimiento legalmente hecho de los ejidos y fundos legales de los pueblos, a raíz de la revolución de Ayutla.

Más adelante se previene –artículo 11– que una "ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos, y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entre tanto los disfrutarán en común." La reglamentación aquí prevista no se dictó sino hasta el año de 1925; durante el periodo intermedio de más de diez años la mayoría de los pueblos beneficiados hicieron fraccionamientos económicos de las tierras de labor concedidas, y muy pocos las disfrutaron en común como lo había ordenado la original disposición legislativa. Inclusive la circular del 30 de enero de 1919 de la Comisión Nacional Agraria ordenó que, dentro de los trámites de los expedientes agrarios, se recabará constancia "en la que manifiesten los vecinos su conformidad por escrito en pagar a la Nación el valor de los terrenos que se les van a dotar, de acuerdo con la indemnización que la nación tenga que pagar a los propietarios que sea necesario expropiar."⁵ Esta política de pagos que presuponía desde la entrega en propiedad de las parcelas ejidales, no trascendió a la práctica quizá por la miseria externa del personaje, y se olvidó por completo después.

Por fin, el 31 de diciembre de 1925 se publica la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal que, entre otras cosas, precisó la situación jurídica tanto de las tierras concedidas al núcleo de población beneficiando como de las parcelas de tierra de labor adjudicadas individualmente a sus integrantes una vez realizado el fraccionamiento. La "corporación de población" adquiere la "propiedad comunal" de las tierras, bosques o aguas que le hayan

⁵ *Ibidem*, p. 338.

sido restituidas o dotadas; pero la propiedad de las tierras sólo le pertenece mientras no se respetan a cada uno de los campesinos que aparezcan en el censo levantado dentro del procedimiento agrario respectivo. Después de la adjudicación individual, la propiedad de la parcela se transfiere a su adjudicatario, pero puede revertir provisionalmente al pueblo, en caso de que el adjudicatario muera y carezca de herederos. Tanto la propiedad comunal del pueblo como la individual de los adjudicatarios es inalienable, imprescriptible e inembargable.

Hay que tener en cuenta que la propiedad parcelaria está sujeta a modalidades específicas, es una modalidad de la propiedad rústica cuya posibilidad de instauración legislativa novedosamente estableció el artículo 27 de la Constitución de 1917; además de su intransferibilidad, "la parcela no soporta su cultivo indirecto que tendrá que hacerse personalmente por su propietario a sus familiares, podrá heredarse pero nada más en favor de las personas que dependan económicamente del titular, sean sus familiares o no, y se pierde por falta injustificada de cultivo durante más de una año (artículo 15).⁶ Estas características de la propiedad ejidal han perdurado, con algunas alteraciones no esenciales, hasta nuestros días.

¿Y la pequeña propiedad? La Ley del 6 de enero de 1915 no menciona, de manera expresa, la pequeña propiedad; quizá preocupada por la urgencia inaplazable del reparto agrario, olvida poner obstáculos a la expropiación agraria que fue pensada como el instrumento administrativo más eficaz para hacer llegar pronto el beneficio de la tierra a los campesinos necesitados, aplacando de paso el "malestar y descontento de las poblaciones agrícolas" del país. Sin embargo, en su artículo 10, concede en general a los propietarios afectados indebidamente la facultad de reclamar sus derechos ante los tribunales establecidos, los cuales podrían sentenciar el respeto a sus heredades, sólo que tratándose de restituciones -reivindicaciones- no procedía nunca la devolución de las tierras entregadas a los pueblos sino el pago de indemnización correspondiente, convirtiéndose así la restitución cuando judicial-

6 Recopilación de las principales leyes expedidas por conducto de la Secretaría de Agricultura y Fomento. Periodo del 1 de diciembre de 1924 a 6 de enero de 1927. Imprenta de la Dirección de Estudios Geográficos y Climatológicos, 1927, pp. 7-14. Hay que recordar que la ley de referencia fue derogada por la Ley del Patrimonio Ejidal del 25 de agosto de 1927.

mente ha sido declarada improcedente, en un caso muy peculiar de expropiación agraria tácita.⁷

Por su parte el artículo 27 de la Constitución de 1917, en su versión original, además de conceder a la Ley del 6 de enero de 1915 categoría constitucional, introduce en nuestra legislación positiva innovaciones trascendentales en relación con el concepto de propiedad. En su primer párrafo, como un principio básico, del cual se derivarán las numerosas disposiciones, establece que "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada";⁸ más adelante encabeza el párrafo tercero la afirmación de que "la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público".

Surge así el revolucionario concepto de la propiedad como función social vinculada estrechamente a la satisfacción de necesidades colectivas más que al disfrute egoísta del propietario. Se derrumba de tal modo el concepto tradicional individualista de la propiedad que la pensaba como un derecho natural absoluto, irrestricto, inherente por esencia a la persona humana y que el Estado debe reconocer por fuerza y además proteger sin reparos, ya que "los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales", según proclamaba el artículo 1 de la Constitución de 1857. Teniendo en cuenta esta orientación social en el ejercicio del derecho de propiedad y sobre todo para hacer "una distribución equitativa de la riqueza pública", se dictarán desde luego las medidas necesarias para el fraccionamiento de latifundios, para "el desarrollo de la pequeña propiedad" y "para evitar los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad". En plazo breve el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, dictará leyes para el

7 Quizá esta idea, un tanto enrevesada desde el punto de vista jurídico y que demuestra las dificultades técnicas del manejo de nuevas instituciones jurídicas, haya sido el germen del procedimiento simultáneo dotario-restitutorio que se estableció después. Véanse artículos 282 de la Ley Federal de Reforma Agraria, y artículos 228, 206, últimos párrafos y 29, también último de los Códigos Agrarios de 1932, 1940 y 1934 respectivamente.

8 Este párrafo se refiere únicamente al origen estatal de la propiedad privada dejando a un lado la propiedad ejidal por considerar suficientemente claro que ésta

fraccionamiento de las grandes propiedades los que fijarán "la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un sólo individuo o sociedad legalmente constituida"; el excedente de la extensión que se fije será luego fraccionado, las fracciones serán puestas a la venta y su valor será amortizado en anualidades durante un plazo no menor de veinte años; el propietario está obligado a recibir bonos en pago de la indemnización por los excedentes que se le expropian y, por su parte, los adquirentes no podrán enajenar sus fracciones durante un periodo de veinte años. Las leyes locales "organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni gravamen alguno."⁹

Además de sufrir las limitaciones tradicionales, servidumbres, expropiación *mediante* indemnización y no previa como antes; la pequeña propiedad debe estar en explotación con cultivos o aprovechamientos lícitos, no debe exceder de determinadas dimensiones bajo pena de afectación agraria ni pulverizarse en minifundios, pues se considerarán nulas las enajenaciones de porciones inferiores a cinco hectáreas de riego o sus equivalentes; se declara de interés público el agrupamiento de minifundios particulares.¹⁰ Tampoco puede ser adquirida libremente por los extranjeros ni pertenecer a sociedades anónimas, ni corporaciones religiosas; no se extiende a ciertos bienes identificables del subsuelo y no comprende todo el espacio que está arriba de su superficie. Se trata, pues, de una propiedad socialmente condicionada que, además, en gran parte tiene su fuente efectiva en la aplicación de la legislación revolucionaria.

No cabe duda que la más importante carga que el artículo 27 hecha sobre las espaldas de la propiedad rústica, que amerita mención aparte, es la obligación de contribuir a la satisfacción de necesidades agrarias mediante los procedimientos que instrumentan el reparto agrario —restitución, dotación, ampliación, creación de nuevos centros—, que originalmente fueron pensados como tiene su origen en un acto oficial de expropiación y entrega administrativa a los núcleos de población beneficiados; en cambio, la propiedad privada se consideraba tradicionalmente como un derecho natural originario que pertenecía a la persona humana con independencia del Estado.

9 Véase texto original del artículo 27. Guadalupe Peña Roja Abraham, *El Agrarismo en la Constitución de 1917*, México, Centro de Estudios del Agrarismo, 1982, pp. 49-55.

10 Artículos del 63 al 70 de la Ley de Fomento Agropecuario.

especies de expropiación y luego se convirtieron en expresiones de una peculiar modalidad al suspenderse el servicio de la deuda agraria y, consecuentemente, el pago de las indemnizaciones, lo cual es una característica esencial de toda expropiación.¹¹

El tercer párrafo del texto original del artículo 27 constitucional ordenaba textualmente lo siguiente: "Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas *respetando siempre la pequeña propiedad*." Los bienes restituidos o dotados, según el mismo artículo 27 constitucional y las leyes reglamentarias, siguiendo obviamente la inspiración de la Ley del 6 de enero de 1915, están sujetos a un régimen jurídico protector que gira en torno a una modalidad de la propiedad rústica caracterizada, frente al concepto tradicional de propiedad, por una facultad de "disposición" lo suficientemente restringida como para impedir la reconstitución indeseada del latifundio.¹²

La parte final de uno de los últimos párrafos del artículo 27 constitucional es suficientemente explícito al respecto: "Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos así como los de la propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento." Esta importante disposición constitucional desapareció, por causas no explicadas ni mucho menos discutidas, al hacerse en 1934 la reformulación gramatical y jurídica del artículo 27 constitucional, aunque se

11 El servicio de la deuda agraria se condicionó, a principios de los años treinta, a la expedición de la reglamentación respectiva que todavía no se ha expedido hasta la fecha. Repitiendo disposiciones precedentes similares, el artículo 6 transitorio de la Ley Federal de Reforma Agraria establece: "Las indemnizaciones a que se refiere el artículo 219 se tramitarán de acuerdo con las disposiciones que sobre el particular se expidan". El artículo 219 se refiere, entre otras cosas, al derecho del propietario afectado de reclamar oportunamente el pago de la indemnización; este derecho ya ni siquiera lo ejercen los afectados a no ser que se trate de auténticos pequeños propietarios. Al desaparecer de hecho este requisito esencial de la expropiación, aparece la verdadera fisonomía jurídica actual de la afectación agraria: se trata en realidad de una modalidad impuesta a la gran propiedad consistente en la obligación de contribuir con sus excedentes a la satisfacción de necesidades agrarias; es decir, el gran propietario puede disfrutar *provisional* o transitoriamente de esos excedentes mientras no sean requeridas por el reparto agrario.

12 Recuérdese que de acuerdo con el artículo 830 del Código Civil de Distrito Federal el derecho de propiedad comprende dos facultades esenciales: la de gozar y la de *disponer* de la cosa.

inserta permanentemente en la legislación reglamentaria federal a pesar de ser la jurisdicción de las legislaturas de los estados según lo dispuesto por los artículos 121, fracción II y 124 constitucionales, ya que se trata de cuestiones inmobiliarias que no están atribuidas expresamente a funcionarios de la federación.

Al considerar la pequeña propiedad como límite al reparto agrario no cabe duda que el constituyente consideró tan importante a la una como al otro sin dar preponderancia a ninguno de los dos, pues ambos se estimaron vías idóneas de acceso a la destrucción final del latifundio, el enemigo más temible de la paz social. El artículo 27 y la legislación agraria que se derivó de él aclaró suficientemente que la creación de ejidos, propósito inequívoco de la reforma agraria, no era un instrumento transitorio para arribar a la pequeña propiedad concebida como una facultad ilimitada de disposición de la tierra; el ejido es una agrupación permanente de campesinos que conviven en un feudo legal, colaboran a voluntad en las tierras de labor y participan por igual en el disfrute de los bienes de uso común; una nueva personalidad jurídica, albergue de una nueva clase social destinada a desempeñar papeles estelares en la vida contemporánea del país.

Tampoco la pequeña propiedad, a pesar de los aliños sociales que ha recibido de mano de la legislación revolucionaria, que encubren un tanto los rasgos desagradables de avaricia individualista, no se ha pensado ni estructurado como una ruta que pueda desembocar en la propiedad ejidal.

A pesar de sus tintes de carácter social que parecen asemejarlos a veces, causando ambigüedades teóricas y pretensiones de asimilación impracticable, la propiedad ejidal y la pequeña propiedad, especie de propiedad privada, han resultado o más bien son irreductibles jurídicamente.

Privatizar el ejido es una contradicción en los términos; el uso de la expresión no sólo acusa ignorancia del lenguaje y de lo que a fondo es el ejido; más bien disfraza una intención política bien definida que se esconde por temor de expresarse a las claras. Privatizar el ejido intenta decir, para alguien que sepa entender bien, simple y sencillamente, la supresión total del ejido. En fin, no se trata de instituciones excluyentes que deban engullirse una a la otra; si elevamos la perspectiva a la altura de los intereses económicos nacionales, se ven entonces como dos instituciones

paralelas que, por su contenido social, deben orientarse ante todo a la satisfacción de las necesidades alimentarias indispensables para la subsistencia del país.

Según los antecedentes legislativos más destacados que precipitadamente se han expuesto, nadie duda que los constituyentes del 17 tuvieron particular simpatía por la pequeña propiedad; basta tener presente que, a pesar de la urgencia indudable que tenía en aquellos días la redistribución de la propiedad rústica, el artículo 27 constitucional ordena el respeto a la pequeña propiedad sin limitación alguna, aun a riesgo de que queden insatisfechas, total o parcialmente, necesidades de tierras ya expresadas administrativamente mediante las acciones agrarias tendientes al reparto.

En los casos de restitución donde la evidencia de las irregularidades jurídicas y la injusticia de despojo exigían la devolución total de las tierras arrebatadas a los pueblos querellantes, se ordena, sin embargo, el respeto a la pequeña propiedad. Pero quizá por habersele considerado agresivamente por algunos sectores importantes de opinión como obstáculo a reparto agrario, la pequeña propiedad no ha recibido el trato que merece en calidad de hija legítima de la reforma agraria.

No cabe duda que el hijo consentido de la Revolución ha sido el ejido; le siguen a cierta distancia las comunidades agrarias. Y a la cola se rezaga la pequeña propiedad. Es cierto que el texto original del artículo 27 constitucional menciona la pequeña propiedad; pero lo hace de pasada y en contraposición textual al reparto agrario, lo que dio pretexto, aunque fuera literal—forma usada de interpretación jurídica— para recurrir al amparo y eludir la afectación agraria, o cuando menos retrasarlas, en aquellos primeros años de aplicación de la legislación agraria. El amparo era ya para entonces, una institución madura, desarrollada técnicamente durante años como arma eficaz para la defensa de la propiedad concebida como derecho natural inviolable dentro del cual era inconcebible la obligación social del propietario de contribuir a la satisfacción de necesidades agrarias.

Por otra parte, el nuevo concepto de propiedad social aplicado a la tierra no se había desarrollado con suficiente solidez teórica ni jurisprudencial; tampoco contaba con la necesaria aceptación en la magistratura que seguía apegada a las concepciones tradicio-

nales. Era natural que en los primeros encuentros judiciales entre estas dos instituciones, que menudearon hasta principios de los años treinta, la preponderancia estuviera del lado del amparo que logró múltiples exclusiones de afectaciones agrarias y, ante todo, el retraso en la entrega efectiva de la tierra al suspenderse la ejecución de las resoluciones tendientes al reparto.

El abuso del amparo provocó la defensa agresiva de las organizaciones campesinas que en 1923 lograron que se aprobara una modificación constitucional que suprime expresamente el derecho de los propietarios a recurrir al amparo de afectaciones agrarias. Al reformarse el artículo 27 en 1934, la modificación se incorpora a su fracción XIV que terminantemente establece que "los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubieren dictado en favor de los pueblos, o que en los futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo."

En 1946, pasada la época más intensa del reparto agrario, se adiciona la fracción XIV con objeto de conceder el derecho de recurrir al amparo a los pequeños propietarios, pero sólo a aquellos afectados ilegalmente que, además, contaran con certificados de inafectabilidad. Con base en esta apertura, la jurisprudencia fue ampliando el ámbito de ejercicio del amparo en favor de propietarios sin certificado, que habiendo sido reducidos a la pequeña propiedad por resoluciones agrarias, las autoridades agrarias pretendieran afectarlos de nuevo. También los tribunales federales estimaron que procedía el amparo en favor de cualquier propietario que fuera afectado por exceso en la ejecución de resoluciones dotatorias, aunque careciera de certificado; se concedió el amparo aún a los simples poseedores, obviamente sin certificado, que hubieran estado poseyendo pacíficamente sus tierras con anterioridad de cinco años a la publicación de la solicitud agraria o del acuerdo de iniciación de oficio del expediente en que se hubiera resuelto la afectación combatida.

Sin embargo, no cabe duda que el amparo individualista tradicional se ha ido transformando poco a poco a medida que en los círculos jurídicos se ha abierto paso el concepto de propiedad con sentido social. El amparo ha adquirido marcados perfiles sociales que antes no tenía. Inclusive ha surgido un amparo especial ideado como instrumento protector del patrimonio de la clase campesina:

a pesar de que la pequeña propiedad es hija de nuestra revolución, no se ha perfilado todavía con suficiente rigor un amparo que lo proteja contra las notorias arbitrariedades que se cometen en su contra al implementarse administrativamente la redistribución de la propiedad rústica.

Hay que reconocer además que la Ley Federal de Reforma Agraria adopta una posición ambigua frente a la pequeña propiedad. No obstante que el certificado de inafectabilidad fue concebido como una contrapartida protectora de la pequeña propiedad, suficientemente estricta, a cambio de negarle entonces la protección del amparo, la Ley Federal de Reforma Agraria ha tomado diversas medidas que diluyen, en cierta forma, el carácter de intocabilidad que constitucionalmente le corresponde. Por lo pronto, suprime el perfil de inmodificables que la legislación precedente concedía a las resoluciones presidenciales que declaraban la inafectabilidad, en lo que no peca de lógica jurídica —sino de lo contrario— ya que la inafectabilidad no es una característica predial permanente, más bien está concebida como algo condicionado necesariamente por requisitos variables —la explotación, la situación personal del propietario— que, al desaparecer o cambiar, la destruyen sin remedio.

Por esa exigencia lógica, quizá también para evitar la declaratoria de desaparición de la inafectabilidad con anterioridad certificada y conceder al propietario titular la garantía de audiencia, la Ley Federal de Reforma Agraria incluye los procedimientos de nulidad y cancelación de certificados de inafectabilidad, sin precisar cuándo ocurre la nulidad o la cancelación en cuanto a la afectabilidad misma del predio en cuestión. En otras palabras, no se sabe con exactitud en qué cantidad o proporción debe afectarse el predio que queda, en cada caso sancionable, desprotegido del certificado. Por otro lado, los certificados pueden ser atacados por otro procedimiento de reciente cuño que carece de causales y trámites definidos; la nulidad de actos y documentos que contravengan las leyes agrarias.

Completan estas incertidumbres la nulidad del fraccionamiento de bienes afectables, la confusa explicación y aplicación de las causas de simulación de división de propiedades rústicas, la imprecisa regulación de la transmisión de certificados de inafectabilidad a terceros del predio declarados inafectable, el ambiguo estatuto del certificado

de inafectabilidad agropecuaria, y la afectación indiscriminada de demasías localizadas en pequeñas propiedades cuya extensión es mayor que la señalada en la escritura, aunque sus linderos en el terreno coinciden con los descritos en el título mismo.

La nulidad o simulación de fraccionamientos de propiedades afectables, de causales imprecisas, tiene en la legislación vigente un procedimiento independiente y autónomo para su declaración, en el que los propietarios involucrados tienen suficiente oportunidad de defensa (artículos 339 al 405 de la LFRA), el procedimiento termina con resolución presidencial, es decir, se trata de un procedimiento distinto y previo a la afectación agraria y cuya resolución puede objetarse mediante el amparo. La ley sostiene que "los terrenos de que se ocupe la resolución de nulidad o simulación serán afectables para satisfacer las necesidades de núcleos de población", declaración incongruente con los preceptos constitucionales que ordenan el respeto a la pequeña propiedad. La causal de simulación consistente en la "concentración del provecho o la acumulación de beneficios provenientes de la explotación de diversas fracciones, en favor de una persona "es aplicada por las autoridades agrarias, gracias a su ambigua generalidad, en muchos casos en los cuales no existe en realidad fraccionamientos porque las acciones en cuestión no provienen de una misma propiedad. No existen disposiciones legislativas que permitan y regulen la transmisión de certificados de inafectabilidad aunque es una práctica admitida para las autoridades agrarias desde hace muchos años.

El certificado de inafectabilidad agropecuaria, no previsto constitucionalmente, trató de corregir la incorrecta y perjudicial práctica anterior de conceder afectabilidades ganaderas, de mayor amplitud territorial, en tierras con vocación agrícola; pero la ley no precisa con suficiente claridad el aprovechamiento que debe darse a las diversas clases de tierras ni parece tomar en cuenta lo difícil que es, en determinadas circunstancias y teniendo en cuenta los adelantos de la técnica, distinguir entre tierras de labor y pastadero.

El artículo 6 de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, declara que deben considerarse como demasías: "los terrenos poseídos por particulares con título primordial y en extensión mayor a la que éste determine, encontrándose el exceso dentro de los linderos demarcados por el título y, por lo mismo, confundido en

su totalidad con la superficie titulada"; no es exagerado afirmar que la mayor parte de las pequeñas propiedades mayores de 5 hectáreas de riego, o sus equivalentes, contienen demasías según esta definición antigua referida a "títulos primordiales", y que casi ya no están en circulación dentro del manejo ordinario y masivo de la escrituración de la propiedad rústica; sin embargo, la Secretaría de la Reforma Agraria las identifica con gran facilidad sin hacer los levantamientos respectivos, sin seguir los procedimientos legales para tal efecto y las afecta olvidando los derechos de preferencia que los propietarios tienen para adquirirlos y la posible inafectabilidad que la legislación agraria les otorga en su calidad de poseedores de buena fe.

No cabe duda, pues, que la legislación vigente no es lo suficiente consecuente con una institución creada por la reforma agraria. En estas condiciones de ambigüedad jurídica, el Estado está imposibilitado de cumplir con la obligación constitucional, establecida en la fracción XIX del artículo 27, consistente en impartir "una expedita y honesta justicia agraria con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad...".

De la exposición que se ha hecho, aunque un tanto desordenada, se pueden sacar las siguientes proposiciones que, en términos generales, se exponen a continuación:

Proposiciones

Primera. Dado el estado de emergencia en que se encuentra el país debido a la profunda crisis que padece y las urgentes necesidades alimentarias insatisfechas, a causa de la deficiente producción agrícola nacional, debe declararse legislativamente de interés público la producción de granos alimentarios básicos y, en consecuencia, establecer la obligación que tienen los propietarios ejidales, comunales y privados de destinar parte o la totalidad de sus tierras a los cultivos correspondientes durante el tiempo y bajo las condiciones y apoyos oficiales que determine la ley reglamentaria. La intervención coactiva del Estado sólo procederá cuando no hayan operado adecuadamente los procedimientos de concertación correspondientes, inmediatamente que cese el estado de emergencia.

Segunda. La pequeña propiedad debe de gozar de un estatuto claro y preciso suprimiéndose las irregularidades y aclarando las ambigüedades legislativas a que se ha hecho referencia. Debe establecerse desde luego una administración de justicia en los términos previstos por la Constitución: el ejido y la pequeña propiedad, en su calidad de modalidades de la propiedad surgidas de la reforma agraria, deben ser las instituciones básicas que apoyen el desarrollo agrícola del país.

Bases para una reforma al artículo 27 constitucional

Alejandro Encinas Rodríguez*

Un breve diagnóstico

Durante los últimos veinticinco años el campo mexicano ha vivido inmerso en una profunda crisis que no se reduce a sus expresiones económicas y sociales, sino que comprende también los planos ideológico y político.

La grave situación económica que permea la actividad agropecuaria en el país desde mediados de los años sesenta, ha traído consigo importantes cambios estructurales, reducción de los ritmos de crecimiento sostenidos entre 1948 y 1965 del 6.7 al 2.9 por ciento anual en los últimos años, mayor descapitalización y desarticulación del sector respecto al conjunto de la economía; deterioro profundo de las condiciones de vida de la población rural; aumento de la migración a los centros urbanos y al extranjero, y la pérdida de la autosuficiencia alimentaria que ha significado importaciones masivas de productos primarios. Tan sólo para 1990, de acuerdo con estimaciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), las importaciones de productos básicos podrían ascender a los 3 mil 500 millones de dólares. Esta situación profundizó la polarización existente entre la agricultura campesina y la agricultura empresarial.

*Economista, fue diputado federal en la LIII Legislatura por el PSUM, ha sido asesor de diversas organizaciones campesinas y es especialista en temas agrarios.

La estructura agraria del país se tornó más compleja por la creciente presión demográfica sobre las unidades de producción. Esta situación acentuó el minifundismo existente y la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra, que si bien afecta a la auténtica pequeña propiedad, atenta particularmente contra los ejidos y comunidades. En la actualidad, el minifundismo en México alcanza al 86 por ciento de los 4.5 millones de productores agropecuarios, de los cuales 70 por ciento corresponde al sector social y 30 por ciento a particulares, quienes cuentan en promedio con unidades menores a las 4 hectáreas. Esta situación aunada a distintas prácticas que distorsionan su carácter de unidades de producción —como el arrendamiento, la aparcería, el ausentismo o la fragmentación por cesión—, ha conducido a que en la actualidad únicamente el 16 por ciento de los ejidatarios y el 13 por ciento de los pequeños propietarios puedan vivir de su actividad productiva, mientras que el 52 de los productores ejidales y el 63 por ciento de los minifundistas privados se encuentren en una situación de infrasubsistencia.¹

Lo anterior se ha expresado, también, en una profunda diferenciación en los niveles de organización del campesinado pese al repunte del movimiento social en los años setenta y ochenta, y entre las distintas regiones del país. En la mayoría predomina el atraso en las condiciones productivas y organizativas, convirtiéndose en zonas abastecedoras de fuerza de trabajo hacia las regiones desarrolladas, el sur de los Estados Unidos y los centros urbanos.

Por otro lado, a la difícil situación, se suman los problemas derivados de un marco legislativo regulador de la actividad agropecuaria, profuso, disperso y en muchos casos obsoleto, así como el que las distintas figuras asociativas promovidas por el aparato estatal han sido poco efectivas, su cobertura limitada y sus alcances productivos insuficientes para mejorar la organización, favorecer la participación y mejorar el bienestar de los productores rurales. Por ejemplo, para 1988 de las 16 figuras asociativas consideradas en los distintos ordenamientos que regulan al sector (asociaciones agrícolas, sociedades cooperativas, uniones de ejidos, Asociaciones Rurales de Interés Colectivo (ARICs), uniones de crédito, entre otras), sin considerar a ejidos y comunidades, habían sido integradas sola-

¹ Datos obtenidos de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), Subsecretaría de Política Sectorial y Concertación, correspondientes a 1989.

mente 15,238 asociaciones, de las cuales, de acuerdo con informes oficiales, operaban en forma efectiva, en promedio, apenas el 71 por ciento de las registradas, mientras el 29 restante mantenía una existencia formal.²

En síntesis, nadie puede negar la gravedad de la situación; la crisis en el campo mexicano ha tocado fondo. En este sentido, el reconocimiento oficial es ya un avance, y su resolución más que encontrarse en el ámbito estrictamente sectorial implica una visión de conjunto que tienda a replantear el papel asignado al sector en la economía; redefinir el papel del Estado en el sector, en especial frente al largo proceso de deterioro de su acción tutelar y de las prácticas corporativas que han mellado sus mecanismos de relación con el movimiento campesino; diseñar los mecanismos de participación del nuevo tejido de fuerzas sociales que se confrontan en el campo, atender como prioridades la producción de los alimentos que requiere el país, que entraña un problema de soberanía; impulso al desarrollo tecnológico y productivo, sobre la base de la preservación de los recursos y del medio ambiente; la recuperación del bienestar rural, y la participación del campesinado como sujeto de la recuperación rural.

Ello plantea la necesidad de generar un bloque de fuerzas sociales en el campo y un proyecto de reinserción del sector en el conjunto de la economía, que permita negociar con los agentes productivos la modernización y las transformaciones que requiere el campo mexicano.

Las distintas propuestas

Pese a las similitudes en el diagnóstico, en lo general, se distinguen tres grandes agrupamientos en cuanto a la formulación de propuestas alternativas para superar la situación actual del agro nacional, manteniéndose en el eje de la discusión, aunque con algunos matices novedosos, la vigencia del ejido o su privatización; los mecanismos de compactación de predios para enfrentar al minifundio, así como las posibles formas de asociación de los ejidatarios y comuneros con el capital privado a fin de capitalizar el campo.

Dentro de estos agrupamientos encontramos al sector empresarial, tanto el ligado directamente a la producción como las grandes

e

² SARH, Directorio de Apoyo a la Operación Distrital, Informe Ejecutivo 1988.

mpresas agroindustriales y comerciales (Consejo Nacional Agropecuario, Unión Nacional de Productores de Hortalizas, Nestlé, Bacardí, Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio), quienes recientemente han planteado que la situación actual del agro requiere de una concertación nacional, que involucre a todos los sectores y promueva una modernización en el campo; que permita a los productores nacionales ser eficientes, competitivos y productivos, a fin de revertir la tendencia actual y mejorar los términos de intercambio a través de la vía de precios justos y garantía de compra, sobre la base de ofrecer seguridad jurídica a las inversiones y a la tenencia de la tierra, y la eliminación del minifundio.

Para ello han planteado como elementos centrales para la recuperación del campo: el establecimiento de crédito oportuno y adecuado por la banca comercial, asistencia técnica y tecnológica a las empresas, el establecimiento de medidas de protección del sector frente al exterior, la desregulación jurídica, y el desarrollo de una visión de largo plazo que garantice las inversiones y su rentabilidad.

En esa dirección, los empresarios han insistido en el establecimiento de un esquema de asociación entre el capital privado y los ejidatarios, que permita la asociación para la comercialización de productos agrícolas a fin de eliminar la cadena de intermediarios y lograr un mejor precio de productos primarios; la asociación para la producción y comercialización de productos agrícolas con participación de los productores en infraestructura e insumos; la asociación para integrar grupos con el objeto de añadir valor a los productos primarios; la asociación para adquirir bienes de producción, y la asociación para la canalización de recursos crediticios.³

Dentro de estos planteamientos, encontramos otras propuestas como las esbozadas por el presidente del Consejo Nacional Agropecuario (CNA), José Manuel Caso Menéndez, quien recientemente destacó la necesidad de "dejar atrás mitos y pensamientos dogmáticos" para avanzar hacia una revisión profunda de la legislación agraria eliminando su ejercicio discrecional y las ambigüedades que subsisten en ella. Para lo cual propuso revisar los límites máximos de la pequeña propiedad y las equivalencias por tipo de terreno y explotación, implementando acciones eficaces contra el

3 Ver la ponencia de Carlos Eduardo Represas de Almeida, presidente de la compañía Nestlé S.A., "Esquemas de asociación entre el sector social y privado", en el Foro "El pacto social en el campo", Veracruz, Ver, 4 de enero de 1990.

latifundismo y un sistema unificado de títulos de propiedad, particular o ejidal, que a partir de la titulación de propiedad parcelaría permita al ejido el arrendamiento o venta de sus parcelas, a fin de avanzar gradualmente en la limitación del sistema ejidal.⁴

Por su parte, aunque con posiciones poco distantes de la anterior, la actual administración gubernamental ha reiterado la vigencia del ejido y la necesidad de hacer de la seguridad y el respeto a la tenencia de la tierra el punto de partida de la acción modernizadora del campo, eliminando o atemperando sustancialmente los factores que propician la subutilización o el abandono de las tierras, para encontrar soluciones de fondo a los problemas que enfrentan las unidades productivas, como es el rentismo de tierras ejidales y comunales, y dar garantía, plena de seguridad, permanencia e incentivos en la tenencia de la tierra.

El discurso gubernamental ha destacado la necesidad de poner en práctica nuevos esquemas que permitan, por un lado, la concertación con los productores como base del establecimiento de lo que se ha denominado una nueva alianza del Estado con el movimiento campesino; el diseño de políticas y la canalización de recursos diferenciales que atiendan a los productores con potencial productivo; promover, a la vez, acciones que induzcan la compactación de predios, así como el establecimiento de esquemas equitativos de asociación entre ejidatarios, pequeños propietarios y empresarios, con objeto de promover el flujo de capital, el trabajo de tierras y recursos ociosos, el uso de mejores técnicas y la obtención de mayores rendimientos para incrementar la producción.

Finalmente encontramos la posición de las organizaciones campesinas del país, dentro de las que consideramos tanto a las incorporadas al aparato corporativo como a las denominadas "independientes", quienes han reivindicado la necesidad de fortalecer el desarrollo de procesos autónomos de organización del campesinado sobre la base del fortalecimiento del ejido y su reconocimiento como unidad integral de producción y como órgano de representación campesina, el rescate del espacio regional como instancia primaria para la organización gremial, y el establecimiento de redes informales que permitan articular las diferentes luchas en la construcción de un proyecto nacional.

4 José Manuel Caso Menéndez, "Seguridad en la tenencia de la tierra y justicia social", ponencia presentada en el Foro "El pacto social en el campo", *op. cit.*

Ello, han señalado, plantea la necesidad de revisar el marco legal que atañe al sector, promoviendo acciones que reformen el esquema de bimodalidad y polarización en que se sustenta la producción agropecuaria del país, creando condiciones de igualdad entre ambas formas de propiedad, como sería la revisión de las extensiones permitidas para las distintas formas de propiedad; eliminar la acción tutelar y el corporativismo estatal que ha inhibido la organización y participación de los productores, y haga del campesinado sujeto de su propio desarrollo.

Por otro lado, las diferentes organizaciones han manifestado cuando no rechazo, escepticismo, respecto a las posibilidades de establecer una relación equitativa con el capital privado, al considerar que las propuestas formuladas hasta ahora colocan en condición de desigualdad a ejidatarios y comuneros, propiciando la absorción y subordinación del sector social al privado. En esto no carecen de razón, ya que las distintas experiencias de asociación entre ambos agentes de la producción han sido hasta ahora limitadas cuando no negativas, lo cual ha causado un rechazo a las iniciativas gubernamentales para favorecer dichas asociaciones. Frecuentemente los propios productores no han sido tomados en cuenta, como sucedió con la Ley Federal de Fomento Agropecuario con la que se pretendió promover la asociación entre productores rurales del sector social y privado, y con base en la cual a más de 10 años de haber sido aprobada, fueron creadas, la quimera, 23 unidades de producción.⁵

Como puede observarse, pese a las profundas diferencias, existen elementos comunes en estos planteamientos, particularmente en lo que se refiere a la redefinición del papel del sector en el desarrollo nacional, la revisión de las formas de tenencia y propiedad, y de los mecanismos de intervención estatal. Coincidiendo genéricamente en la necesidad de revisar las normas de regulación, lo que incluye el marco constitucional que rige la vida rural.

Una propuesta polémica

En este contexto, durante los últimos meses ha empezado a circular un borrador de lo que sería una iniciativa de "Ley de Fomento Agroindustrial", presumiblemente elaborado por la Secofi, que a

⁵ Información de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), México, 1989.

nuestro juicio sintetiza el pensamiento con base en el cual uno de los sectores influyentes del actual grupo gobernante, pretende solventar el problema del agro.

Queremos aclarar que se trata de un documento que no es oficial, ni siquiera aparece el crédito de quién lo elaboró. Se trata de un documento anónimo que hemos conocido por canales informales, que no ha sido presentado públicamente ni en las instancias legislativas, y que con toda seguridad no prosperará por las presiones internas y su significancia política, sin embargo al margen de estas consideraciones delinea un perfil revelador.⁶ En dicho proyecto se pretende expedir una ley que sustituya el énfasis tradicional de la política de organización agraria basado en la tenencia de la tierra, por un concepto de vinculación agrario-industrial que permita la participación del capital privado, apoyos crediticios, capacidad gerencial y tecnológica en el campo.

Se busca propiciar una organización productiva eficiente a través de una nueva figura de asociación en participación agroindustrial, que defina el concepto de unidad industrial agrícola, ganadera o silvícola y la dote de seguridad jurídica, eliminando los obstáculos legales que frenan el desarrollo e impiden una integración eficiente entre el campo y la industria. La actividad agroindustrial se entiende así como la consolidación de distintos procesos productivos y la unión de tierras con vocación común, cuyo régimen de propiedad es distinto o es de propietarios distintos.

Con base en esta "ley", podrían asociarse ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, personas morales y empresarios en lo que se denominaría "asociación en participación agroindustrial", las cuales no tendrían personalidad jurídica; por lo que las partes actuarían en nombre propio, sin transferencia legal de las tierras, dando en usufructo, los asociados, sus tierras a la unidad de producción, para que el asociante, es decir, el empresario, organice, financie y opere la unidad.

La "iniciativa" es previsoras y plantea distintos tipos de retribuciones a los ejidatarios y comuneros que participen como asociados en estas unidades, garantizándoles un ingreso mensual equivalente a 30 días de salario mínimo de la zona económica correspondiente; la participación en las utilidades, producción o ventas,

⁶ Anónimo, "Ley de Fomento Agroindustrial", tercer borrador de trabajo, 25 de septiembre, 1989.

conforme a lo que pacten las partes, siempre y cuando no sea inferior a los mínimos que establezca la ley, así como el salario y las prestaciones de ley cuando el ejidatario o comunero sea contratado por el asociante como trabajador, para lo cual gozará de preferencia. Cuando no participen ejidatarios o comuneros en dichas asociaciones, los términos y condiciones serán los que libremente contraten las partes.

Para la contratación, los ejidatarios y comuneros requieren de la resolución favorable de asamblea hasta con dos terceras partes de sus miembros a favor. El empresario establecerá contratos individuales con los ejidatarios y comuneros con parcela asignada que acepten voluntariamente asociarse, mismos que tendrían una duración hasta de 30 años.

La ley otorgaría seguridad jurídica a las tierras que involucren las asociaciones, toda vez que no se modificaría el régimen de propiedad; por lo que no se constituirían en unidades legalmente afectables. En caso de la invasión de las tierras que integran las asociaciones se configuraría el delito de despojo.

Finalmente, para asegurar la aplicación de esta ley, la administración pública organizaría procedimientos sencillos y expeditos; promovería pláticas y negociaciones entre las partes; diseñaría esquemas de financiamiento y suscribiría un convenio de concertación de acciones entre los gobiernos federal y estatales para apoyar su aplicación.

Como todo proceso de reforma, los propios formuladores de dicho proyecto reconocen tres graves problemas: 1) aunque es conveniente que el límite máximo de duración de las asociaciones lo determinen las partes, un plazo largo podría interpretarse como venta de tierras; 2) pese a que la fijación de mínimos de utilidades es conveniente para proteger al ejidatario o comunero, ello puede desincentivar las inversiones y, 3) las dificultades crónicas en la tenencia y titulación de la tierra.

Salvo mejor juicio de los defensores de esta propuesta, considero que de instrumentarse esta iniciativa tendría mayores complicaciones, problemas políticos, jurídicos y sociales que los que señalan. No solamente crearía un foco de tensión social en el campo, sino entraría en clara contradicción con el precepto constitucional, pues independientemente de la forma que adopte la nueva ley difícilmente podría ocultar que se trata de un rentismo

simulado que legalizaría el arrendamiento de ejidos y comunidades completas, convirtiendo en asalariados en su propia tierra a los legítimos productores.

Sin duda, como lo demuestra el solo hecho de que una propuesta de esta naturaleza, proveniente del sector gubernamental esté circulando, nos encontramos en una etapa de definiciones más allá del debate ideológico que durante décadas se ha sostenido en el país acerca de las modalidades de la propiedad en el campo, y el carácter de función social que a ésta se le ha asignado por cuanto debe producir en beneficio de la sociedad. Más aún, en momentos en los cuales el planteamiento de reforma al Estado que enarbola la actual administración, abandona el discurso ideológico que le dio sustento a la revolución mexicana.

Estamos convencidos de que la situación actual reclama de profundas transformaciones y que algunas disposiciones, como las establecidas en la Carta Magna, deben ser revisadas y reformadas atendiendo a los requerimientos que se derivan de los cambios estructurales vividos en el país y en el campo, sin menoscabo de los logros sociales alcanzados ni de la soberanía que la nación ejerce sobre su territorio y sus recursos.

Consideraciones en torno al artículo 27 constitucional

Desde el triunfo de la Revolución, las distintas fuerzas revolucionarias se pronunciaron en contra de la gran propiedad territorial que concentró en unas cuantas manos casi todo el territorio nacional y excluyó del trabajo productivo a la inmensa mayoría de los hombres del campo. Las grandes haciendas se habían constituido en una aberración porque dejaban incultas inmensas extensiones de tierra a las que no tenía acceso la población rural. El nuevo Estado debía llevar a cabo una reforma agraria.⁷

Andrés Molina Enríquez, observador en el Congreso Constituyente, y en su calidad de delegado de la Comisión Nacional Agraria por el Ministerio de Hacienda, del cual era titular Luis Cabrera, dio solución jurídica para habilitar al Estado en esta gran tarea: el

⁷ Ver Arnaldo Córdova, *La nación y la Constitución. La lucha por la democracia en México*, México, Claves Latinoamericanas, 1989; así como diversos textos publicados en el num. 7 de la serie *Los socialistas en el Congreso: ante el régimen político*, editado por el Grupo Parlamentario del Partido Socialista Unificado de México en la LII Legislatura Federal, 1985.

Constituyente declaraba a la nación propietaria originaria de las tierras y aguas del país e hizo de la propiedad privada un derecho derivado del derecho original y originario de la nación, la cual debía ejercer no para el goce personal del individuo propietario, sino para desarrollar una función en bien de la colectividad; y encarga, expresamente, al Estado revolucionario realice la reforma agraria.

Molina Enríquez sostenía que un Estado que no tiene el poder de intervenir en la regulación de las relaciones de propiedad es, en el fondo, un Estado que carece de verdadero poder. Por ello, en el artículo 27 constitucional ese poder no sólo se otorga como facultad extraordinaria (ilimitada e irresistible), sino además como facultad permanente (mientras no se consume la reforma agraria), lo que constituye una situación novedosa en una Constitución que consagra la división de poderes.

Por otro lado, la Constitución de 1917 no hace referencia a una categoría específica de propiedad privada, sino al conjunto de ésta, de manera tal que aun y cuando hubiese existido la posibilidad de que la reforma agraria se realizara en un plazo determinado, el poder permanente del Estado —en realidad del ejecutivo federal— sobre la propiedad privada quedaba vigente, en la medida que ésta era una forma de propiedad derivada del derecho de la nación, con una función social sobre la que correspondía al Estado su supervisión y control.

A diferencia del proyecto carrancista, expresado en la Ley agraria del 6 de enero de 1915, elevada posteriormente al rango de ley constitucional, y en la reivindicación del artículo 27 de la Constitución de 1857, que planteaba que la propiedad podría afectarse únicamente por "causa de utilidad pública" y "previa indemnización", el Constituyente de 1917 enfrentó el problema a partir de uno de los verdaderos motivos de la revolución: la desigual y discriminatoria distribución de la propiedad en el campo.

Así, la comisión promovida por Pastor Rouaix, integrada por diputados y observadores para proponer al pleno el texto del 27 constitucional, estableció que la propiedad privada era un derecho natural de la persona humana, pero tiene sus normas y una legitimidad especial. Se es propietario porque la sociedad lo permite, ya que la nación es la propietaria originaria de todos los bienes habidos y

por haber; constituye la propiedad privada y define sus límites y objetivos específicos.

El Estado debía nacionalizar el subsuelo, las tierras y aguas, y someterlo al nuevo régimen de propiedad. Los propietarios privados lo serían únicamente de la superficie y por concesión de la nación en su favor. Se establecía así el concepto de propietario privado como "superficiario", lo que constituyó una valiosa aportación del Constituyente al derecho universal.

Así, el artículo 27 establece que la propiedad privada se creaba en concordancia con "las modalidades que dicte el interés público", entendido éste como el interés de la nación, representada por el Estado, y funcionar y existir atendiendo a dicho interés. La noción de propietario privado como dueño absoluto de sus bienes desaparecía de nuestro sistema jurídico.

De acuerdo con esta concepción, el 27 constitucional instituye dos tipos de propiedad: una original y originaria, la propiedad de la nación (existió antes en el tiempo, en el concepto y de ella, sólo de ella derivan otros conceptos de propiedad); y otra derivada, la propiedad privada, a la que se suma la propiedad que hoy se denomina social y que comprende las formas de propiedad colectiva como las de las comunidades indígenas, los ejidos, las colonias, etcétera.

Sin embargo, las sucesivas reformas de que ha sido objeto el 27 constitucional, doce desde 1933 a la fecha, particularmente las realizadas desde el alemanismo hasta las reformas promovidas por Miguel De la Madrid, han distorsionado el sentido original de esta formulación. Particularmente las reformas de 1982 introducen el concepto "dominio de la federación" que en derecho quiere decir "propiedad del gobierno federal"; lo que para Arnaldo Córdova, ha conducido a que en el mismo precepto constitucional "cohabiten" dos doctrinas antagónicas sobre la propiedad: la del 27 de 1917 que establece la propiedad original y derivada, y la de Miguel De la Madrid que presenta tres tipos de propiedad en igualdad de derecho, cuya legitimidad no se sabe dónde se origina: propiedad privada, propiedad social y dominio de la federación; lo que significa una sustitución de la propiedad de la nación, y a la reivindicación de la propiedad privada como derecho natural, anterior a la comunidad. El interés público, la voluntad de la nación plasmada por el Constituyente, quedará como letra muerta en el texto vigente.

Una propuesta de reforma al artículo 27 constitucional

Retomando las consideraciones hasta aquí expuestas, parece clara la necesidad de avanzar en una transformación profunda en todos los ámbitos de la vida rural nacional, que implica la reforma sustantiva del marco constitucional con base en una orientación que permita adecuar la norma constitucional y las leyes reglamentarias a las necesidades actuales; restituir el espíritu original del Constituyente de Querétaro y la noción básica que dicta la modalidad de interés público a la propiedad y a la explotación de los recursos de la nación.

En este contexto, resulta indispensable la revisión cuidadosa de las disposiciones jurídicas que afectan la vida rural y, en particular, del artículo 27 constitucional, columna vertebral de éstos, a fin de rescatar los principios que le dieron origen y convertirlo en normativo, dejando de ser un marco de referencia.

Entre las reformas a este artículo, uno de los aspectos que más destaca es el de elevar a rango constitucional el carácter y funciones del ejido como unidad de producción integral y como órgano de representación campesina. Implica, así, iniciar un conjunto de reformas institucionales en el ejido eliminando las prácticas que lo han conformado en aparato de Estado y transformar, al mismo tiempo, el carácter tutelar de la legislación actual que inhibe el desarrollo de procesos autogestivos y, en consecuencia, la constitución de los aparatos económicos del campesinado.

Revisar los límites de la propiedad social y privada, ajustando las equivalencias respecto a las tierras de riego de acuerdo a las características de las regiones agroecológicas, el tipo de cultivo o producto en explotación y el paquete tecnológico empleado. Legislar sobre el uso y explotación del suelo y los recursos naturales, garantizando la preservación del medio ambiente.⁸

Cabe detenerse en las reformas promovidas en el gobierno de Miguel Alemán, que contradicen el espíritu original del artículo 27 y abren la puerta nuevamente a la concentración de tierras al establecer el amparo agrario para los propietarios afectados en las expropiaciones y al otorgar y ampliar los límites a las propiedades privadas.

⁸ Ver Raúl Brañas, *Derecho Ambiental Mexicano*, México, Fundación Universo Veintiuno A.C., 1987.

Las formas alternativas partían de la idea de que la reforma agraria en su primera etapa, el reparto, estaba dirigida a quebrantar el poder político, económico y social de los latifundistas y en una segunda etapa, ésta de orden técnico, se encaminaría a superar la situación económica y moral del trabajador del campo. Bajo el argumento de la modernización y la eficiencia y el desarrollo del país, la reforma legislativa se constituyó en una verdadera contrarreforma agraria, que condujo al surgimiento de latifundios protegidos por certificados de inafectabilidad y al deterioro de los recursos naturales al favorecerse el desarrollo de la ganadería extensiva.

Por otro lado, una reforma al 27 constitucional debe establecer con claridad normas que permitan el uso racional de los recursos naturales en beneficio de las mayorías nacionales. Para ello se requiere establecer algunos lineamientos básicos, entre otros:⁹

1. Reiterar la propiedad de la nación sobre los recursos del Estado y la facultad del Estado para normar su explotación. Establecer el usufructo de los recursos naturales para el beneficio social. Orientar la producción a la satisfacción de las necesidades alimentarias del país y a la recuperación de la suficiencia alimentaria.

2. Trasladar el control del proceso productivo a los campesinos a través de sus organizaciones sociales, considerando a los recursos naturales como base material del desarrollo del país. La explotación de los recursos naturales debe sujetarse a criterios ecológicos, integrando las actividades productivas basadas en la apropiación de los mismos en una plan único que permita la planeación y mejor uso del suelo, lo que implicaría: a) abolir los certificados de inafectabilidad y derogar el amparo agrario, b) reconvertir a tierras ganaderas con vocación agrícola o forestal, c) modificar el concepto de propiedad ganadera, impulsando la ganadería intensiva, d) ampliar la frontera agrícola a costa de las tierras ganaderas, frenando la tala en las áreas forestales, e) orientar las tierras de riego a la producción de alimentos, f) dotar de infraestructura y recursos oportunos a la economía campesina y g) diseñar e implementar políticas diferenciadas dirigidas, al sector campesino que favorezcan su inserción en el desarrollo rural.

⁹ Estas propuestas fueron ampliamente desarrolladas por especialistas del PSUM durante su intervención en la Primera Reunión Nacional de Ecología organizada por SEDUE, en junio de 1984. Las ponencias se encuentran publicadas en: *Hacia una política ecológica*, México, Ediciones del Comité Central, junio de 1984.

Consideración final

Como en su momento, continúan vigentes los postulados de José Larrea Morelos en cuanto a los propósitos de la cuestión agraria:

el hacer de la producción agrícola lo bastante copiosa para alimentar a toda la población, en toda la amplitud de su crecimiento; el de hacer esa producción lo más barata que fuera posible, para hacerla plenamente accesible a toda la población; el de hacer la misma producción en pequeñas porciones de tierra, para dividir entre el mayor número posible de familias los beneficios que fuera posible alcanzar; y el de hacer, en todo caso, la expresada producción en función de la heterogeneidad racial y evolutiva de los elementos componentes de la población total, en bien del crecimiento, de la fuerza vital y de la potencia de acción de esa misma población en conjunto, ya entonces convertida en una verdadera nacionalidad.¹⁰

En palabras de Molina Enríquez:

ninguno de los cuatro objetivos que acabamos de hacer referencia, habría podido ser logrado [podrá lograrse] dentro del régimen de la propiedad particular ilimitada e inviolable, existente hasta antes de la Constitución de Querétaro... No había más remedio que saltar sobre el derecho de la propiedad particular privada rompiendo la rigidez de su contextura... revestida por el manto glorioso de una tradición de obediencia y de respeto que se había venido formando en el transcurso de los siglos... era absolutamente indispensable rehacer en el acto, sobre los nuevos principios que expresaran las razones jurídicas en que se apoyaran los cambios que iban a intentarse, todo el sistema de la propiedad, elevando así el primitivo propósito de hacer una reforma legislativa constitucional... al propósito de hacer una reforma sin precedentes, a la jurisprudencia adoptada y seguida por todo el mundo occidental, durante dos mil años.¹¹

10 Andrés Molina Enríquez, *La revolución agraria en México*, México, Comisión Nacional para las Celebraciones del 175 Aniversario de la Independencia Nacional 75 Aniversario de la Revolución Mexicana, 1976, p. 499.

11 *Ibid.*

La impresión de este libro
estuvo a cargo de
Signa, diseño para la comunicación, S.C.
Cumbres de Acutzingo 13-108,
Col. Narvarte. Tel. 682-28-95
se terminó de imprimir en enero de 1991
y el tiraje fue de 1,000 ejemplares

