



ANÁLISIS

ROBERTO G.  
CAMPOS  
CHIRINO  
CARLOS R.  
LÓPEZ  
KRAMSKY\*

ANTINOMIAS Y RUMBOS  
DE LA REFORMA AGRARIA\*\*

*Para saber que a veces también era la  
indescriptible esencia de una lágrima;  
algo así como un grito que se apaga y  
un suspiro de fe que se reprime.*

ENOCH CANCINO CASAHONDA

## El inicio

**D**ecir que México inició su recorrido en el camino de las naciones cuando obtuvo su independencia de la Corona Española sería tanto como negar la vasta historia que se esconde detrás del denso humo de la etapa colonial.

Sin embargo, aun cuando la lucha por la tierra siempre ha jugado un papel preponderante en la Historia de México, para hacer una breve referencia a los antecedentes históricos que dieron origen al movimiento de Reforma Agraria en nuestro país, es imperativo acotarlos y solamente retrotraerse al movimiento revolucionario de 1910 y al bagaje histórico que le dio forma.

\* Los autores se desempeñan actualmente en la Secretaría de la Reforma Agraria.

\*\* Este trabajo concursó en el VI Certamen Investigación Agraria 2003, habiendo recomendado el jurado su publicación.

Ahora bien, para entender la situación que privaba en aquel tiempo es necesario hacer una rápida mención de las condiciones que privaron en el campo durante las etapas mediata e inmediatamente anteriores a la primera década del siglo xx.

### *Los extremos coloniales*

En la etapa colonial, la enorme concentración de tierras bajo las alas protectoras de la religión, creó un sector poblacional que poseía un gran poder económico y sojuzgó, a partir de la tenencia de la tierra, a la mayoría de los habitantes del campo. A su vez, este fenómeno originó otros más, la sociedad se polarizó peligrosamente y la miseria encontró un terreno propicio para extender sus dominios hasta los confines más recónditos de la entonces Nueva España.

Esta desigualdad desembocó en el movimiento independentista de 1810, el que aprovechó razones y hechos de índole política —como la invasión de Francia a España— para concretarse, pero que se manifestó como una lucha que se justificaba con un fondo eminentemente agrario y de justicia social.

Después de 1821, la situación agraria en el naciente México independiente, lejos de mejorar, se fue agravando paulatinamente; la creación de nuevos latifundios y la consolidación de los ya existentes generó condiciones de mayor desigualdad social, al grado de que para el año de 1856, el clero se había constituido y afianzado como el mayor terrateniente del país, ejerciendo una notable influencia en la política y la economía nacional.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> López Kramsky, Carlos R., "El campo mexicano y la seguridad nacional", Revista *Calmécac*, México, diciembre de 2001, p. 152.

El 25 de junio de ese año se promulgó la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Pertencientes a Corporaciones Civiles o Eclesiásticas y el 12 de julio de 1859 la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, mediante las que dispusieron que el clero dejaba de ostentar la propiedad de tierras en México, sin embargo, la situación de las esferas deprimidas del cuerpo social poco mejoró; por el contrario, esos bienes aumentaron la extensión territorial de las haciendas y la explotación del campesino.

De nuevo, las condiciones en el campo dejaban atisbar un movimiento cíclico de reivindicación.

### *El movimiento cíclico*

En efecto, si bien es cierto que la Revolución Mexicana, en un principio, tuvo su justificación en un movimiento político que propugnaba por la instauración de un sistema democrático, también debe hacerse mención que con posterioridad a la asunción de Francisco I. Madero a la Presidencia de la República, la bandera que secundó el movimiento armado fue la del agrarismo.

En ese contexto, el propio Francisco I. Madero apuntaba que el resultado de la política agraria seguida durante el régimen de Porfirio Díaz había desembocado en una antinomia, toda vez que “a pesar de su vasta extensión de tierras laborables, (el país) no produce el algodón ni el trigo necesario para su consumo en años normales, y en años estériles tenemos que importar hasta el maíz y el frijol, bases de la alimentación del pueblo mexicano”.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Madero, Francisco I, *La sucesión presidencial en 1910*, Editorial Nacional, México, 1976, p. 236.

Siguiendo esa idea, Madero promulgó el Plan de San Luis el 5 de octubre de 1910 del que se desprende el artículo 3º, que a la postre se erigió en uno de los postulados básicos de la Revolución al plantear lo siguiente:

“3º...

[...]

Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los tribunales de la República; siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo.

En ese entendido, es claramente inferible que el panorama del agro mexicano en esa época era lamentable, *verbi gratia*, “el 96 por ciento de las cabezas de familias rurales no tenían tierra, mientras que solamente el uno por ciento de la población controlaba el 97 por ciento del territorio mexicano, y sólo 834 hacendados poseían la mitad de la tierra”.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 173.

Posteriormente, Emiliano Zapata emitió el Plan de Ayala el 28 de noviembre de 1911, con el que se enarboló la lucha armada por “Tierra y Libertad”, considerándose como “el de más trascendencia en el orden agrario, pues no se concretó a una exposición política, sino que quienes lo sostuvieron, lucharon por él durante cerca de una década”.<sup>4</sup>

En el orden jurídico formal, la Ley Carrancista del 6 de enero de 1915 “se constituiría como el antecedente directo de nuestro Artículo 27 constitucional de 1917, con lo que se inicia un proceso para tratar de erradicar la desigualdad y el rezago en el agro mexicano, en el que por primera vez, se considera al campo como uno de los ejes rectores del desarrollo del país”.<sup>5</sup>

El Artículo 27 constitucional y sus diversas leyes reglamentarias dieron origen a la segunda reforma agraria en el mundo del siglo xx (solamente después de la que se llevó a cabo en 1905 en Rusia), la cual había transformado “de raíz la estructura de la tenencia de la tierra y creado una nueva clase social en el campo. Si en 1910 menos de dos mil familias eran propietarias del 87% de la superficie del país, a fines de los años ochenta había más de cinco millones de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que tenían el control directo del 90% del territorio”.<sup>6</sup>

### **Teleología**

Los gobiernos que han adoptado una reforma agraria han perseguido una serie de objetivos; entre ellos se encuentran la promesa de

<sup>4</sup> Moreno, Daniel, *El Congreso Constituyente de 1916-1917*, UNAM, México, 1977, p. 9.

<sup>5</sup> López Kramsky, Carlos R., *op. cit.*, p. 152.

<sup>6</sup> La transformación agraria, origen, evolución, retos, testimonios, Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1998.

una mayor tasa de crecimiento agrícola, así como la consecución de la tan ansiada equidad en la distribución de la tierra y del ingreso que, en el contexto, podría facilitar el proceso de políticas de industrialización basadas en la sustitución de importaciones ampliando el mercado nacional de bienes industriales acelerando el proceso de industrialización.

“Las reformas agrarias también tienen objetivos sociales y económicos. Distribuyéndoles las tierras a los campesinos, los gobiernos esperan disminuir conflictos sociales en el campo y ganar el soporte político de sus habitantes.”<sup>7</sup> Además, en el caso mexicano, la reforma agraria tuvo como objetivo central, adicionalmente de los ya señalados, el combate a la extrema pobreza mediante el reparto de tierras y el combate al latifundio y la elevación de la calidad de vida de los campesinos mexicanos.

En este sentido, la Reforma Agraria mexicana se consolidó bajo el régimen del Presidente Lázaro Cárdenas y, a partir de ese momento, el país entró en una dinámica política, social y económica que desembocaría en casi cuatro décadas de estabilidad y crecimiento económico.

Sin embargo, aun cuando la reforma agraria cumplió con su cometido, es decir, instituirse como una condición previa para un desarrollo sustentable, el paso del tiempo y su resistencia a evolucionar a otras figuras, aunado a la escasa aportación de soporte financiero, técnico, organizacional y algún otro tipo de soporte institucional necesario para garantizar su éxito, hicieron necesario el cambio de rumbo del año de 1992.

<sup>7</sup> Kay, Cristobal, *Latin America's Agrarian Reform: Lights and Shadows*, Food and Agriculture Organization of United Nations (FAO), 1999.

## 1992. Reformar la reforma

En tanto la historia cuenta los sucesos de manera fría, las leyes los ordenan de manera esquemática. Este binomio historia-orden jurídico encontró en México una realización que trascendió los límites del mero positivismo legal para instaurar un movimiento histórico reconocido por el derecho positivo. La historia inicia con la incorporación del texto del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Desde 1915 y hasta 1992, el campo mexicano presenció el reparto de tierras, bosques y aguas, dando a la organización ejidal y comunal una protección paternalista por las normas jurídicas de la materia, prohibiendo la restitución de la propiedad comunal precolonial, así como la creación de ejidos a costa de la propiedad particular.

En su concepción inicial la reforma agraria era restitutoria. Su principal objetivo era reponer la superficie mínima a los poblados despojados. La dotación se concibió como un procedimiento complementario para suplir o abreviar los complejos trámites de la restitución, que requerían la presentación y validación de los títulos primordiales. Sin embargo, con el paso del tiempo la dotación adquirió preeminencia. En total, más de 90% de los núcleos de la propiedad social, los ejidos, derivan de un acto de dotación. Sin perder su enfoque comunitario, el reparto pasó de restitutorio a redistributivo.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Warman, Arturo, *El campo mexicano en el siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p. 55.

Con estas acciones, el plano legal (que generalmente no concuerda con las realidades que se presentan en su ámbito espacial de validez) fungió un papel preponderante en el desarrollo del campo y sus habitantes. El progreso se sentía a través de dos palabras: reparto agrario.

A través del reparto de tierras miles de campesinos que, de otra manera nunca hubiesen llegado a poseer una parcela, ahora contaban con una institución que hacía realidad los más altos ideales de la Revolución Mexicana y posicionaba al gobierno de la República en un punto estable para enfrentar los turbulentos años de mediados del siglo xx, el Departamento de Asuntos Agrarios, que a la postre sería la Secretaría de la Reforma Agraria.

El otorgamiento de tierras a costa del erario público fue la máxima expresión del postulado de reparto equitativo de la riqueza nacional. Sin embargo, en su momento fueron ignorados los límites de dicha práctica y se dejó de considerar al ejido solamente como una forma de organización social y productiva y se desvirtuó su naturaleza: surgió el corporativismo.

En este sentido, el corporativismo se basó (mediante un conjunto de normas jurídicas que instauraban una relación de dependencia de los ejidatarios y comuneros frente a las centrales campesinas dominantes), en el control de la máxima aspiración del campesino, su acceso a la tierra.

Dichos ordenamientos, contenidos en la Ley Federal de Reforma Agraria, reglamentaria del Artículo 27 constitucional, determinaban que el ejido no era propiamente dueño de su tierra sino su usufructuario, y los derechos del ejidatario o comunero estaban sujetos a varios requisitos, entre los que pueden contarse su perma-

nencia en el núcleo y la explotación de la tierra; caso contrario, se convertía en un posible sujeto de privación de sus derechos agrarios prácticamente en cualquier momento, situación que se dio en muchos casos incluso sin el conocimiento del titular.

La anterior era una relación de subordinación en la que el titular de un derecho agrario, a cambio de su voto y apoyo a la voluntad de las organizaciones campesinas, era recompensado con la permanencia en el núcleo agrario.

### *Marco contextual*

Dentro de ese marco de inseguridad y descomposición, la reforma al Artículo 27 constitucional buscó promover una nueva etapa en la reforma agraria en la que se dieran las condiciones para la asociación de ejidatarios y comuneros entre sí o con terceros con la finalidad de atraer inversiones al sector rural. Dicha circunstancia, aunada a la definitividad de los derechos del ejidatario sobre su parcela, debería ser la base para la introducción de nuevas tecnologías, para que el campesino pudiera obtener lo necesario para su consumo, produjera alimentos, materias primas y hasta bienes industrializados. El logro de esta meta, desde entonces, quedaría supeditado a la iniciativa de los diversos actores involucrados y a la aplicación de políticas públicas atinadas,<sup>9</sup> toda vez que se establece claramente que estas reformas solamente funcionarían como un marco de transición hacia un nuevo estado jurídico en el campo.

La naturaleza intrínseca de la tierra es finita; bajo esa premisa, las continuas acciones de dotación ignoraron que tenían una limi-

<sup>9</sup> Cfr. Dictamen de primera lectura, publicado en el *Diario de Debates* de la Cámara de Diputados, año I, núm. 13, diciembre 3, 1991, p. 1285.

tación natural: la disponibilidad de tierras aptas para el cultivo. Pese a que durante sexenios se reconoció la cada vez más acentuada carencia de tierras adecuadas para la explotación agrícola, el Presidente de la República en turno se empeñaba en anunciar un mayor reparto de tierras que su antecesor, aun cuando los poblados “beneficiados” solamente obtuvieran una posesión a veces meramente virtual sobre ellas. Sin embargo, cuando llegaba el momento de reformar el marco jurídico vigente, se insistía en la falta de justicia que prevalecía en el campo, en la pobreza de sus trabajadores y los nuevos discursos prometían que en adelante todo mejoraría.<sup>10</sup>

A partir del régimen del Presidente Díaz Ordaz el reparto de tierras con escasa o nula vocación agropecuaria se generalizó. Sin embargo, dentro de la concepción oficial y pública, la noción de aumento de bienestar rural había quedado ligada al número de hectáreas repartidas, lo que propició la dotación de tierras, en el mejor de los casos, aptas para la explotación pero insuficientes en extensión para lograr unidades de producción viables.

De esta forma, el aumento poblacional, la obligación constitucional del Estado de repartir tierras y la débil vocación agrícola de la mayor parte del territorio nacional (aproximadamente sólo 25% del territorio nacional posee esta cualidad), entre otros factores, tuvieron como consecuencia el surgimiento del fenómeno conocido como minifundio, que por su producción insuficiente y relaciones de intercambio desfavorables, impide el incremento de la productividad, maniatada la autosuficiencia de la producción familiar y hace imposible la producción a escala para mercados.

<sup>10</sup> Cfr. Bárcenas Chávez Hilario, *Derecho Agrario y el Juicio de Amparo*, Serie Jurídica, Mc.Graw Hill, México, 2000, p. 150.

La reforma constitucional propuso combatir esta figura mediante la asociación y la inversión.<sup>11</sup> La asociación estaba prácticamente reprimida por el régimen legal anterior a la reforma, lo que estimuló el asentamiento del minifundio; por otro lado, una sinies- tra cadena de hechos hacía que la falta de seguridad jurídica fue- ra la lógica explicación a la falta de inversión que a su vez se traducía en una nula incorporación de tecnología en el trabajo agrí- cola, aspectos que en conjunto generaron un campo inmóvil y con producción insuficiente.

Las reformas al Artículo 27 constitucional concluyeron el re- parto agrario no porque el Estado Mexicano ignorase su responsa- bilidad en la búsqueda del reparto equitativo de la riqueza, sino simple y sencillamente porque se había acabado la tierra para repar- tir; así se reconoció en los antecedentes del Dictamen de primera lectura derivado del estudio en las Comisiones Unidas de Goberna- ción y Puntos Constitucionales y de Reforma Agraria, de la Cáma- ra de Diputados del Congreso de la Unión, efectuado con motivo de la iniciativa con proyecto de decreto presentada por el Ejecutivo Federal, mediante la que se proponía la reforma al Artículo 27 cons- titucional.

En dicho documento se reconoció que el objetivo fundamen- tal del Estado mexicano es llevar bienestar a la población rural precisando que:

Si bien en su tiempo el reparto de tierras fue el instrumento para lograrlo, hoy se ha agotado. Es imprescindible que el es- fuerzo se concentre en la provisión de instrumentos viables

<sup>11</sup> Dictamen de primera lectura, *op. cit.*, p. 1284.

para el bienestar campesino. El marco jurídico debe garantizar seguridad, justicia y libertad tanto a ejidatarios y comuneros como a pequeños propietarios. Seguridad en la tenencia de la tierra, libertad en la toma de decisiones y justicia en sus relaciones. Es imperativo establecer las condiciones jurídicas necesarias para que fluya la inversión al campo y poder ofrecer a todos sus habitantes los niveles de bienestar que merecen,<sup>12</sup> [...] La Constitución de 1917 define principios, no se encadena a medios. Si en el pasado el reparto agrario fue el instrumento necesario para el logro de la justicia social, en nuestros días ese medio es ya inaplicable.<sup>13</sup>

En este orden de ideas, es importante señalar que desde los años sesenta se reconoció la necesidad de dotar de seguridad jurídica al sector rural siendo, después de casi cuatro décadas, un planteamiento aún vigente.<sup>14</sup> Este aspecto es considerado como un elemento de impulso de la reforma constitucional de 1992, ya que en virtud de la desaparición de las acciones agrarias, debería reforzarse el principio de seguridad jurídica de la tenencia de la tierra.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Dictamen de primera lectura, *op. cit.*, p. 1283.

<sup>13</sup> Dictamen de primera lectura, *op. cit.*, p. 1289

<sup>14</sup> A más de 40 años, sigue vigente lo señalado por Emilio Romero Espinoza en su libro *La Reforma Agraria en México, A medio siglo de iniciada*, Cuadernos Americanos, México, 1963, p. 67, que a la letra indica: "No obstante la consagración constitucional de la pequeña propiedad, ésta vive en constante incertidumbre de ser invadida, sobre todo en aquellas regiones de alta densidad de población, en donde la delimitación de las propiedades no ha sido precisada con suficiente claridad. El problema opera en muchas ocasiones en forma recíproca, ya que hay ejidos invadidos por particulares y pequeñas propiedades invadidas por ejidatarios".

<sup>15</sup> Dictamen de primera lectura, *op. cit.*, p. 1289.

La reforma constitucional de 1992 reconoció tanto la necesidad de un aumento de la productividad del campo, como sus rasgos distintivos: el minifundio, la consecuente necesidad de organización productiva y la falta de recursos para invertir.

Un aspecto muy importante de la Reforma del Artículo 27 constitucional de 1992 consistió en que desde un principio admitió sus limitaciones:

Las reformas que se proponen al Artículo 27 constitucional no traerán, mecánicamente, transformaciones súbitas en la agricultura mexicana, ni el mejoramiento inmediato del nivel de vida de los pobladores de las zonas rurales. Son parte de un todo, son componentes de una reforma más amplia de la sociedad mexicana y de sus instituciones jurídicas, políticas, económicas y sociales. Este proceso abarca aspectos laborales, económicos, tecnológicos, productivos y sociales; las reformas abren nuevas vías a las potencialidades de la sociedad mexicana en el campo. Con un marco jurídico actualizado mediante la regulación estatal adecuada y la participación decidida de nuestros campesinos, inversionistas y organismos públicos, es posible llevar a buen término la modernización de la agricultura mexicana.<sup>16</sup>

### *Se concreta el cambio*

El día 6 de enero de 1992 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto, emitido el día 3, mediante el que se reformó el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-

<sup>16</sup> Dictamen de primera lectura, *op. cit.*, p. 1286.

canos, lo que representó una sustancial modificación al régimen agrario.

Durante el proceso legislativo, la propuesta fue presentada como una respuesta a las demandas de impulso de la producción, la iniciativa y la creatividad de los campesinos, el bienestar de sus familias y la protección de nuestra identidad compartida.<sup>17</sup>

Dentro de los objetivos que se consignaron en la concreción de la reforma se señalaron: la ampliación de la justicia social y la libertad del campesino, buscando promover cambios que alentaran una mayor participación de los productores en la vida nacional.

Ampliar la justicia y libertad son los objetivos de esta iniciativa, como lo han sido las luchas agrarias que nos precedieron. Busca promover cambios que alienten una mayor participación de los productores del campo en la vida nacional, que se beneficien con equidad de su trabajo, que aprovechen su creatividad y que todo ello se refleje en una vida comunitaria fortalecida y una Nación más próspera. Para lograrlo, los cambios deben proporcionar mayor certidumbre en la tenencia y en la producción para ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Parte esencial del propósito de justicia es revertir el creciente minifundio en el campo; este proviene en gran parte de la obligación de seguir repartiendo tierras y de la falta de formas asociativas estables. Los cambios deben, por ello, ofrecer los mecanismos y las formas de asociación que estimulen una mayor inversión y capitalización de los pre-

<sup>17</sup> *Exposición de motivos de la iniciativa de reforma al Artículo 27 constitucional*, p. IV.

dios rurales, que eleven producción y productividad y abran un horizonte más amplio de bienestar campesino. También, deben fortalecer la vida comunitaria de los asentamientos humanos y precisar los derechos de ejidatarios y comuneros, de manera que se respeten las decisiones que tomen para el aprovechamiento de sus recursos naturales.<sup>18</sup>

El reconocimiento de la personalidad jurídica de los núcleos agrarios y la protección de su propiedad sobre las tierras es piedra angular de la multicitada reforma, la cual tuvo una visión de integración a una estrategia general; dos de sus aspectos más importantes corresponden a la libertad y a la democracia.

En cuanto a la libertad, su elevación a rango constitucional manifiesta el respeto a la voluntad de ejidatarios y comuneros para que puedan decidir adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, tal y como quedó consignado en la fracción VII del Artículo 27.

Asimismo, la reforma constitucional impulsó la democratización en la toma de decisiones en los núcleos de población mediante el reconocimiento de la asamblea general como órgano supremo y, por otro lado, reconociendo al comisariado como órgano de representación y no propiamente como una autoridad.

Las reformas al Artículo 27 constitucional y la expedición de la Ley Agraria, establecieron las nuevas condiciones para el desarrollo de la población campesina. Estas disposiciones legales han permitido a los sujetos agrarios, el reconocimiento

<sup>18</sup> *Op. cit.*, p. XXVII.

de la personalidad jurídica y del patrimonio de los núcleos agrarios; gozar del pleno y libre ejercicio de los derechos sobre la tierra; decidir lo referente a la posibilidad de determinar y cambiar el destino de las tierras de su propiedad; transmitir sus derechos, incluyendo su aportación a sociedades civiles y mercantiles, asociarse con terceros o ceder temporalmente el aprovechamiento de sus bienes.<sup>19</sup>

La exposición de motivos de la reforma al citado precepto constitucional, puntualizó la necesidad de brindar certidumbre en la tenencia de la tierra e impulsar la producción, buscando una mejor organización del esfuerzo de los campesinos.

Como parte de esta tarea de construcción de seguridad en el campo se determinó la necesidad de dar por concluido el reparto agrario, manteniéndose exclusivamente la obligación del fraccionamiento de los predios que excedieran la superficie máxima permitida para la pequeña propiedad, reconociendo también un creciente minifundio y el fraccionamiento de predios.

Otra faceta del apuntalamiento de la certeza jurídica buscada por esta reforma es el reconocimiento de la necesidad de superación del rezago agrario, con el fin de que los legítimos derechos de todas las formas de tenencia de la tierra quedaran plenamente establecidos y documentados.

Como parte del rubro de certidumbre jurídica destaca la creación de los tribunales agrarios, lo que refleja la importancia de la existencia de una expedita justicia en materia agraria.

<sup>19</sup> *Programa Sectorial Agrario 2001-2006, Seguridad jurídica en el campo mexicano, acciones para un desarrollo rural integral*, Secretaría de la Reforma Agraria, México, 2001, p. 15.

Asimismo, a lo largo de la exposición de motivos se subrayó su fin último: lograr la capitalización del campo.

La inversión de capital en las actividades agropecuarias tiene hoy pocos alicientes debido en parte a la falta de certeza para todas las formas de tenencia que se derivan de un sistema obligatorio para el Estado de reparto abierto y permanente; también por las dificultades de los campesinos, mayoritariamente minifundistas, para cumplir con las condiciones que generalmente requiere la inversión. Como consecuencia de la baja inversión, el estancamiento en los rendimientos afecta la rentabilidad de muchos cultivos, que se mantienen en condiciones precarias con subsidios o apoyos que no siempre cumplen un claro propósito social.

La inversión pública que en el último medio siglo se ha dirigido al sector agropecuario no puede tener la magnitud necesaria para financiar, por sí sola, la modernización productiva del campo. Otras fuentes de inversión deben sumarse. Además no es solamente un problema de magnitud; también lo es de eficiencia. La inversión del sector público debe complementarse con la de los productores que conocen directamente el potencial de su tierra y distinguen la mejor tecnología para sus explotaciones. En este proceso, la disponibilidad de financiamiento y las posibilidades de asociación son fundamentales, al igual que procesos de comercialización y transformación competitivos y eficientes.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> *Exposición de motivos de la iniciativa de reforma al Artículo 27 constitucional*, p. XXII.

La exposición de motivos de la reforma señala insistentemente como respuesta al reto de la capitalización, la creación de nuevas formas de asociación basadas en la equidad y certidumbre, en las que se estimule la creatividad de los actores sociales y se compartan riesgos.<sup>21</sup>

Esta propuesta de nuevas formas de interacción se presenta como una forma de complementar la protección a la pequeña propiedad, sentando las bases para su actualización mediante esquemas de asociación que permitan su capitalización y aprovechamiento en mayores escalas de producción. Se busca facilitar las formas de asociación que agrupen tierra para la producción, permitiendo la participación de sociedades por acciones en la propiedad y la producción rural.<sup>22</sup>

Como una consecuencia natural a la conclusión del reparto agrario prevista por dicha reforma, los certificados de inafectabilidad desaparecen como protección de la pequeña propiedad, buscando un sistema de protección amplio para las diversas modalidades de la propiedad privada.

En suma, seguridad y organización como motores de la productividad y ya no el mero reparto, son plasmados como norma elemental del Estado Mexicano.

La reforma del Artículo 27 constitucional efectuada en 1992 marcó una nueva etapa en la que destaca que aquélla no debía considerarse como una medida aislada, sino como un marco de transformación integral del campo. Ella misma, sin triunfalismos, marcó sus propias condicionantes:

<sup>21</sup> *Op. cit.*, p. XXXII.

<sup>22</sup> *Op. cit.*, p. XXXV.

El desarrollo, el crecimiento con justicia social, no puede lograrse sólo por el cambio de la ley; requiere de una propuesta y un programa más amplio. La reforma al campo mexicano que proponemos a la Nación se enmarca en otras acciones, por medio de las cuales aseguraremos que el tránsito hacia una vida campesina libre, más productiva y justa, se consolide. Convoca, por eso, a toda la sociedad para sumar esfuerzos y voluntad para una transformación con justicia en el campo.

El flujo de capital hacia la producción agropecuaria y la organización eficiente de la producción constituyen también objetivos centrales de la modernización en el campo. La inversión pública en infraestructura y en desarrollo científico y tecnológico será parte medular de ella, se buscará reducir la incertidumbre propia de las actividades agropecuarias a través del desarrollo de mejores instrumentos financieros como el seguro y los mercados de coberturas; se impulsará la creación de sistemas de comercialización más modernos y cadenas de transformación más eficientes, en beneficio del productor y del consumidor. El cambio estructural que ha vivido nuestra economía permitirá al productor tener acceso a insumos competitivos y de alta calidad, necesarios para la agricultura moderna. El desarrollo de nuestros mercados financieros, el mayor volumen de ahorro que genera la economía y la política de fomento de la banca de desarrollo, darán al productor mayor acceso a recursos para nuevas opciones de proyectos productivos.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> *Op. cit.*, p. XLV.

### **Once años después**

Una vez que sucintamente se ha expuesto el origen, desarrollo y cambios del orden normativo y social que rige en el agro mexicano, así como los objetivos que se buscaron con la reforma al Artículo 27 constitucional, es imperativo realizar un análisis de los acontecimientos posteriores a esta fecha en el sector rural para esbozar, de manera general, el panorama al que las instituciones agrarias se enfrentan en la actualidad.

#### *El derecho agrario*

En primera instancia, es menester desarrollar una indagación acerca del marco jurídico que norma la materia agraria.

### **Marco jurídico constitucional**

El marco jurídico agrario actual tiene su base en el Artículo 27 constitucional, el cual, a partir de las multirreferidas reformas del año de 1992, proporciona la estructura legal del sector. Dentro del citado artículo constitucional se encuentran las líneas torales para el desarrollo del campo mexicano. Entre esas líneas pueden señalarse las siguientes:

#### **a) Constitución de la propiedad privada**

Bajo esta premisa, el Artículo 27 constitucional establece la propiedad privada, la que estará sujeta a las modalidades que dicte el interés público y no podrá rebasar los límites de la pequeña propiedad que se establecen en la fracción XV del propio numeral.

**b) Constitución de la propiedad social**

La fracción VII reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas; asimismo, protege la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

**c) Libertad y autonomía de los sujetos agrarios**

Se establece la libertad y autonomía de los sujetos agrarios para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos; para regir su vida y el desarrollo de su centro de población conforme a sus propios designios; para designar a las personas que han de sucederlos en sus derechos con posterioridad a su fallecimiento y para adoptar el dominio pleno sobre sus parcelas.

**d) Combate al latifundio**

La fracción XV establece la prohibición de los latifundios en el país y en consecuencia, los límites a la pequeña propiedad rural.

**e) Impartición de justicia agraria**

La fracción XIX crea los tribunales agrarios con el objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad.

**f) Procuración de justicia agraria**

La misma fracción XIX crea la Procuraduría Agraria para la defensa y representación de los sujetos agrarios.

**g) Desarrollo rural integral**

La fracción XX determina que el Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional.

**h) Democracia en el ejido**

Se establece que el órgano supremo del ejido será la Asamblea y que el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia solamente se instituirán como órganos de representación y vigilancia, promoviéndose la activa participación de los ejidatarios en la toma de decisiones.

**i) Inversión pública**

La fracción XX establece que el Estado fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica.

**j) Certeza jurídica**

La fracción XIX establece la obligación del Estado para propiciar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

*Marco jurídico secundario*

Ahora bien, el marco jurídico secundario se integra por la Ley Agraria, los reglamentos de la Ley Agraria en materia de ordenamiento de la propiedad rural, en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares, y para fomentar la organización y desarrollo de la mujer campesina.

Adicionalmente, pueden señalarse la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y, para algunos efectos, la Ley General de Asentamientos Humanos.

Como puede observarse, el derecho agrario aún conserva un buen número de disposiciones normativas que intentan dar respuesta a las imperiosas necesidades del campo y de los campesinos, sin embargo, debe mencionarse que el mero cambio jurídico o la mera promulgación de leyes no conseguirán lo anterior a través de una generación espontánea de condiciones de desarrollo.

### **Claroscuros**

Desgraciadamente, a través de los años el campo ha sobrevivido en medio de un sinfín de dudas, cuestionamientos, antinomias y vacíos. Esta realidad parece perpetuarse con el anquilosamiento que se gesta en los prados y las montañas de México ante la falta de oportunidades y la inserción de la miseria como un *status quo* insuperable para la gente que vive y muere por la tierra.

Las manos del campesino en México no están solamente llenas de tierra, sino también de una esperanza que ha equivocado el camino constantemente y ha errado en germinar los retoños que proporcionarían el sustento de millones de mexicanos.

### *Resplandores*

Es innegable que la Ley Agraria cumple con el espíritu que dio origen a la reforma del Artículo 27 constitucional de 1992 en cuanto se trata del reconocimiento y respeto de la personalidad de los núcleos agrarios. En ese sentido, debe señalarse que tanto de *iure* como de facto, este punto es respetado tanto por la legislación secundaria

como por la realidad social, tal es así que los núcleos agrarios pueden promover los trámites que consideren necesarios para gestionar servicios ante autoridades de los tres ámbitos de gobierno, pueden formar asociaciones e intervenir en procedimientos jurisdiccionales como amparo, agrarios, civiles, etcétera, en fin, hoy en día los sujetos agrarios se encuentran en una posición de mayor fortaleza en el plano meramente jurídico.

Asimismo, la libertad de los sujetos agrarios para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos y asociarse libremente para obtener mayores beneficios de sus parcelas también es un punto que se cumple casi a cabalidad (más adelante se expresarán las razones que sustentan esta consideración), toda vez que tanto los núcleos de población como los sujetos agrarios en particular tienen la potestad de decidir, conforme a sus intereses, el camino que han de seguir como núcleo o como individuo. Un ejemplo claro de lo anterior es la facultad que tienen los ejidatarios para nombrar a sus sucesores en los derechos agrarios que poseen para después de su muerte.

De igual manera, en la esfera colectiva, los ejidos y comunidades tienen la libertad de decidir sobre el régimen de propiedad que desean y las formas de organización que adoptarán para incrementar su producción (asociaciones).

Por otra parte, la procuración de justicia agraria ha sido, de la misma manera, una acción concordante con el espíritu del 27 constitucional, puesto que se ha asegurado (salvo que los sujetos no lo quisieran) que toda persona que necesite asesoría y representación legal en asuntos y ante autoridades agrarias, a través de

la Procuraduría Agraria pueda contar con un abogado que realice esa tarea de forma totalmente gratuita. Esto es importante en virtud de que además de coadyuvar con el fortalecimiento del sistema agrario y la propagación de la certeza jurídica, también representa una columna importante en la lucha por la defensa de los derechos humanos.

Finalmente, acorde con la transición democrática que se ha dado en México desde el año de 1997, la democracia en el ejido también se ha robustecido. Al establecerse la asamblea como órgano supremo de los núcleos agrarios y con las reformas relativas a la naturaleza de los órganos de representación, se puede afirmar que existe una garantía legal para que las decisiones que atañan a la vida de un centro de población, sean tomadas con la participación de los propios habitantes del mismo, asegurándose un nivel aceptable de libertad en el ejercicio democrático al interior de los núcleos de población.

### *Sombras*

La libertad y autonomía de los sujetos agrarios, como quedó asentado en el punto anterior, ha crecido de manera importante, sin embargo, debe hacerse mención que la misma está restringida por la fracción IX del artículo 23 de la Ley Agraria, que establece como facultad exclusiva de la asamblea el otorgamiento de la autorización a los ejidatarios para adoptar el dominio pleno sobre sus parcelas, a lo que se suma la limitación procedimental establecida en el artículo 28 de la propia ley, es decir, que esté presente un representante de la Procuraduría Agraria y un fedatario público, so pena de que dicha autorización sea nula.

En consecuencia, es a todas luces evidente que aún no se ha alcanzado un nivel óptimo de libertad y autonomía en la vida de los sujetos agrarios, aun cuando en la discusión de la iniciativa de Ley Agraria se menciona que esta salvedad encuentra su fundamento en la obligación del Estado para propiciar la protección y permanencia de las tierras de propiedad social, empero, es claro que dicho argumento se encuentra en completa oposición al anhelo de libertad que también se buscaba con las reformas de 1992.

Por su parte, el combate al latifundio presenta lagunas importantes en razón de que en primer término, la enajenación de excedencias a la pequeña propiedad rural es una facultad que se encuentra otorgada a los estados integrantes de la federación, de conformidad con la fracción XVII del Artículo 27 constitucional, aspecto que se recoge en el artículo 124 de la Ley Agraria.

En tal virtud, no existe una legislación uniforme al respecto que cubra todo el territorio nacional y además se ha detectado que no todos los estados de la República han legislado de manera efectiva en relación con los procedimientos que han de seguirse para el fraccionamiento y enajenación de las superficies que excedan los límites de la pequeña propiedad.

Asimismo, debe señalarse que aún no existe un organismo que integre de manera coordinada con los registros públicos de la propiedad de los estados de la federación, la información respecto de las superficies que detenta cada persona en sus respectivos archivos, esto en razón de que un individuo puede ser propietario de extensiones en diversos estados, que se encuentren dentro del límite de la pequeña propiedad, pero que sumándose la excedan.

Ahora bien, respecto de la impartición de justicia agraria es menester reconocer el esfuerzo que los tribunales agrarios han realizado, toda vez que en los pocos años que llevan en funcionamiento han resuelto un gran número de controversias individuales, sin embargo, también debe reconocerse que en muchas ocasiones y pese a tener la atribución y la obligación para proveer a la eficaz e inmediata ejecución de sus sentencias, éstas, sencillamente no llegan a ser ejecutadas.

Lo anterior se ha traducido en la persistencia de conflictos que incluso ya cuentan con una resolución firme emitida por los tribunales agrarios, que resuelve jurídicamente el conflicto, pero que debido a la oposición de alguna de las partes ante la ejecución de la misma, el órgano jurisdiccional emite acuerdos de inejecutabilidad y archiva los expedientes.

Este vacío de poder hace patente que la Ley Agraria debe ser modificada para buscar el fortalecimiento de los tribunales agrarios o en su defecto se pugne por su integración al Poder Judicial de la Federación, dando así cabal cumplimiento al objetivo que se buscó en la reforma constitucional con la integración de cuerpos jurisdiccionales que conocieran y dirimieran los conflictos agrarios que antes eran resueltos exclusivamente en la esfera administrativa.

En relación con el desarrollo agrario integral, podemos señalar que las disposiciones contenidas en la Ley Agraria sobre dicha materia resultan a todas luces básicas pero insuficientes, en virtud de que omiten regular a fondo los procedimientos para la canalización de inversiones y créditos al sector rural. No obstante lo anterior, esta carencia se subsanó con la emisión de la Ley de

Desarrollo Rural Sustentable, en la que se definen las bases para establecer la competencia en esta materia.

Ahora bien, uno de los aspectos más trascendentales del desarrollo agrario corresponde a las figuras asociativas, las que se encuentran reguladas de manera deficiente en el marco jurídico agrario, por lo que los beneficios de éstas se convierten en sueños guajiros para el campesinado en general.

Por su parte, la inversión pública (la inversión del Estado en el desarrollo de infraestructura, técnicas de producción y avances tecnológicos en el sector rural) se mencionó en la exposición de motivos de las multirreferidas reformas como una parte medular del desarrollo agrario, sin embargo, en once años no ha habido inversión pública significativa en el campo; en consecuencia, la reforma de 1992 ha carecido de un detonante importante para su materialización.

La carencia de inversión tanto pública como privada, así como la inmensa competencia que enfrentan los productos del campo mexicano ante la entrada de productos de los estados como parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, han desembocado en drásticos datos estadísticos que pueden ser resumidos de la siguiente manera:

En México, el porcentaje de participación en el Producto Interno Bruto de la Agricultura bajó de 7% en 1990, a 5% en 1999, mientras que la industria, en dichos años, mostró un aumento de un punto porcentual al pasar de 26 a 27%, por su parte, la industria manufacturera también aumentó dos puntos porcentuales, al subir de 19 a 21% y los servicios aumentaron igualmente un punto al variar de 67 a 68%. Paradójicamente, economías como las de Esta-

dos Unidos, mantuvieron un porcentaje de participación de 2% en dicho periodo.<sup>24</sup>

En 1994, los créditos totales otorgados por la banca comercial consolidada, ascendieron a un total de 617,727 millones de pesos, de los cuales 39,779 fueron destinados al sector agropecuario, silvícola y pesquero, mientras que, en 2002, si bien el crédito total otorgado subió a 852,077, el destinado a dicho rubro bajó a 30,879 millones de pesos.<sup>25</sup>

Las importaciones totales, integrando los sectores de agricultura, silvicultura, ganadería, apicultura y pesca, han presentado una tendencia constante al aumento, a partir de 1991, año en que ascendieron a un total de 2,130 millones de dólares, aumentando a 2,644 en 1995 y llegando a 5,132 millones de dólares en 2001.<sup>26</sup>

Por su parte, las exportaciones totales, integrando los sectores de agricultura, silvicultura, ganadería, apicultura y pesca, que durante los años de 1991 y 1995 significaron 2,373 y 4,017 millones de dólares, respectivamente, presentaron una tendencia constante de aumento, hasta el año 2000, en que alcanzaron una máxima de 4,218 millones de dólares, para presentar una sensible disminución

<sup>24</sup> *Anexo del Segundo Informe de Gobierno*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, México, septiembre, 2002, p. 169.

<sup>25</sup> Este indicador tuvo un repunte intermedio, ya que durante el año de 1999 se otorgó un total de 1,026,820 millones de pesos, como crédito total de la banca comercial consolidada, siendo otorgada una cifra récord de crédito a las actividades agropecuarias, silvícolas y pesqueras de 45,985 millones de pesos. *Anexo del Segundo Informe de Gobierno*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, México, septiembre, 2002, p. 254.

<sup>26</sup> *Op. cit.*, p. 275.

en el año 2001, en el que se reportaron ingresos por dicho concepto por 3,903 millones de dólares.<sup>27</sup>

Durante los años de 2000 y 2001, México presentó como saldo de su balanza comercial, en las actividades agropecuaria y agroalimentaria, un total de -1,473 y -2,946 millones de dólares, respectivamente.<sup>28</sup> Esto no marca una tendencia aún, sin embargo, es necesario prever que dicho sector resentirá necesariamente el embate que significa la nueva Ley de Seguridad Agrícola e Inversión Rural 2002, de Estados Unidos, disposición que incrementa para los próximos diez años los subsidios agrícolas en ese país, para alcanzar una cantidad acumulada de 183 mil millones de dólares para dicho sector.

El promedio de subsidios agropecuarios a productores por hectárea en México, durante el periodo comprendido entre 1999 y 2001, correspondió a 53 dólares por hectárea, mientras que durante el mismo periodo, Estados Unidos otorgó un apoyo promedio de 122 dólares por hectárea.<sup>29</sup>

De los 190.8 millones de hectáreas de superficie del territorio nacional, en el año 2000 se estimaba que solamente 24.8 millones eran arables o de labranza, y solamente 2.5 millones destinadas a cultivos permanentes, mientras que 163.5 millones de hectáreas correspondían a praderas y pastos permanentes, terrenos forestales y montes abiertos, superficies edificadas, carreteras, terrenos baldíos.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> *Op. cit.*, p. 279.

<sup>28</sup> *Op. cit.*, p. 330.

<sup>29</sup> *Op. cit.*, p. 306.

<sup>30</sup> INEGI, con base en datos de Statistical Database, FAO, *Anexo del Segundo Informe de Gobierno*, *op. cit.*, p. 308.

En cuanto al volumen de producción, mientras que México produjo en 2001 un total de 29,7 millones de toneladas de cereales cosechados en granos secos (trigo, arroz, maíz, cebada, avena, centeno, sorgo y panizo), la economía más cercana, con la cual competimos, la de Estados Unidos, produce 325.3 millones de toneladas de dichos productos.

Las estadísticas anteriores, por su sola mención, representan un foco de alarma que debe ser atendido de manera integral para tratar de revertir en algo la dinámica perjudicial que se ha instaurado en el campo, de otra manera, indefectiblemente llegará el momento en el que simplemente la seguridad y soberanía alimentaria se pongan en grave riesgo de vulnerarse de manera permanente e irreparable.

En otro orden de ideas, la certeza jurídica en el campo entraña necesariamente una visión crítica del conjunto de condiciones que permiten la tutela de los derechos de propiedad en el sector rural.

Por ello, debe reconocerse que se han logrado importantes avances, siendo el PROCEDE y las acciones de regularización de terrenos nacionales y de colonias agrícolas y ganaderas, muestra palpable del proceso de ordenamiento de la propiedad rural.

En ese contexto, debe destacarse que mediante el PROCEDE se ha dado un importante avance en la regularización de la tenencia de la tierra de los núcleos agrarios en el país, con lo que se ha logrado certificar ya más de 66 de las 103 millones de hectáreas que integran la propiedad social en el país. Sin embargo, también debe hacerse mención que con la implementación de este Programa, en diversas ocasiones, al delimitarse correctamente los núcleos agra-

rios han surgido conflictos y debates por la propiedad de superficies que consuetudinariamente habían sido consideradas dentro de uno u otro ejido, pero que una vez llevada a cabo la medición, se determina que la misma le corresponde al que no la tiene en posesión o incluso a un tercero.<sup>31</sup>

Sin embargo, también es necesario reconocer que el trato preferencial brindado por el artículo 217 en relación con el 212 de la Ley de Amparo a ejidatarios y comuneros, el cual les permite promover juicios de amparo en cualquier tiempo cuando los actos que reclamen puedan afectar la propiedad de los núcleos de población, así como la complacencia gubernamental frente a las invasiones campesinas, son factores reales que inciden en la creación de condiciones de inseguridad, al permitir, en el primer caso, el análisis de la constitucionalidad de los actos reclamados sin menoscabo de su antigüedad y, en el segundo, al consentir acciones que constituyen delitos como el despojo. Sin duda alguna la paz social es un bien precioso que los mexicanos debemos cuidar, empero, el estado de derecho es un elemento de nuestra democracia del que no podemos prescindir y, en esa inteligencia, su vulneración solamente traerá como consecuencia la propagación y proliferación de los actos que de manera tácita o expresa se consienten, aun cuando sean constitutivos de delitos o restrinjan de facto la validez de las normas jurídicas vigentes. Los resultados pueden ser catastróficos.

### **Rumbos**

Un análisis crítico del cumplimiento de las aspiraciones de las reformas del Artículo 27 constitucional de 1992, deberá tener como mar-

<sup>31</sup> Subsecretaría de Ordenamiento de la Propiedad Rural, SRA.

co dos aspectos importantes: por un lado, que la propia reforma delimitó que el cumplimiento de sus aspiraciones requería de la implementación de una serie de medidas que crearan las condiciones para su desarrollo, y por otro, que ella misma señaló que sus beneficios requerirían de tiempo para su concreción.

A diez años de las reformas constitucionales se ha logrado, en términos relativos, una mejoría en la producción agrícola en varios rubros, sin embargo, los beneficios de dichas reformas no han llegado al común de los pobladores del campo.

En términos reales no se ha logrado un mayor bienestar para las familias rurales mediante el impulso de su productividad, antes bien ha aumentado el éxodo del campo a las ciudades y hacia Estados Unidos.

No debemos dejar de lado que los efectos de una mayor libertad y democracia en la vida rural sí se han hecho evidentes: Hoy en día, los núcleos agrarios tienen una mayor posibilidad real de diseñar su propia vida productiva y los titulares de derechos agrarios gozan de una estabilidad que les permite incluso entrar en la etapa de diseño de la sucesión de sus derechos, que está siendo apoyada mediante medidas vigorosas implementadas por el sector rural.

Por el contrario, el minifundio sigue prácticamente en las mismas condiciones. Por un lado, no se ha tenido éxito en hacerlo productivo, ya que la carencia de inversiones persiste en razón de un ambiente de inseguridad jurídica en el campo, y por otro, tampoco ha disminuido en virtud de que no se han implementado mecanismos que fomenten la circulación de tierras.

Relacionado con lo anterior, no se han logrado implementar herramientas eficaces para que, debido al envejecimiento de los titulares de tierras ejidales, se promueva el relevo generacional.

La implementación del PROCEDE no ha logrado atraer inversiones en las tierras ejidales, ya que éstas no se consideran un sitio seguro para invertir debido a la existencia de innumerables conflictos por límites, invasiones, etcétera. Curiosamente, en los núcleos agrarios que ya se encuentran certificados y no presentan problemáticas agudas respecto de la tenencia de la tierra, la posibilidad de que se generen conflictos como los señalados ha inhibido de manera importante los flujos de inversión al agro.

Se advierte que los particulares, y especialmente las empresas filiales de compañías extranjeras, prefieren intentar agotar la posibilidad de la expropiación antes que la asociación con los ejidatarios, de quienes desconfían. Por otro lado, los pequeños propietarios, por razones socioculturales, prácticamente no tienen intención de asociarse con los ejidatarios para aspectos que excedan el aprovechamiento compartido de pozos o aguas superficiales. No hay intención de ayuda o inversión recíproca ya que en algunos casos, también los ejidatarios no han tenido una buena experiencia con la asociación, aun con las formalidades de ley.

A diez años de las reformas el ejido no se ha privatizado, sigue existiendo y en términos numéricos no ha cambiado su régimen, aunque es importante considerar que se han seguido dando los fenómenos de renta de parcelas y fraccionamientos encubiertos.

La aspiración de lograr una verdadera seguridad jurídica en la tenencia de la tierra no ha sido cabalmente cumplida. Tenemos mayores mecanismos para conciliación, tribunales agrarios y me-

jores registros, pero seguimos sin una voluntad firme de hacer prevalecer el derecho a favor de los titulares de la propiedad o el usufructo.

La presión por un reparto agrario continúa, aunque ahora ya no cimentada en una verdadera necesidad de reparto de la riqueza, sino por el mero aumento poblacional, ello crea presiones al interior de las comunidades, aspecto que se complica con una creciente presión por la prevalencia de grupos étnicos.

Existe un rezago agrario encubierto que es fruto de innumerables acuerdos de inejecutabilidad y de archivo de expedientes que están resurgiendo paulatinamente y que es un factor, si no importante, por lo menos constante de inseguridad jurídica en algunas regiones.

Existe un clamor generalizado por abatir los tiempos de trámite de las regularizaciones de terrenos nacionales y de colonias agrícolas y ganaderas.

Los apoyos y subsidio al campo por parte del gobierno siguen siendo insuficientes, no llegan a quienes verdaderamente lo requieren y no han hecho gala de creatividad ni eficacia.

En lo tocante a la inversión privada, no se ha logrado disponibilidad de financiamiento ni se han incentivado, en la práctica, las posibilidades de asociación.

Los procesos de comercialización y transformación de productos agropecuarios prácticamente no han variado desde hace más de 20 años y no se han democratizado. En muchos casos, las empresas agroindustriales con mayor poder,<sup>32</sup> se han aprovechado indis-

<sup>32</sup> Transnacionales y no pocas nacionales.

crimadamente de las facilidades, avasallando con su capital al productor pequeño y mediano, cambiando rápidamente de productores a comercializadores e importadores, con lo que las prácticas monopólicas y de *dumping* son cotidianas en el sector. Ante ellas, las autoridades en materia de economía y de comercio no han mostrado eficacia.

Como corolario, podemos señalar que los beneficios derivados de la reforma al Artículo 27 constitucional han sido percibidos en forma parcial, pues en términos reales no se ha logrado el tan anhelado flujo de capital hacia la producción agropecuaria ni la organización eficiente de la producción.

Durante este periodo de tiempo, la inversión pública en infraestructura ha sido prácticamente nula,<sup>33</sup> y qué decir de las acciones tendentes al desarrollo científico y tecnológico, pues éste se ha limitado a las áreas que benefician a grandes productores, con capital suficiente para su costeo.

No hemos logrado mayor seguridad para la producción, existen seguros, pero su tramitación es demasiado onerosa para muchos productores y ni pensar en que sus beneficios lleguen al gran número de personas que efectúan el autoconsumo.

Carecemos de sistemas de comercialización más modernos y de cadenas de transformación más eficientes. Son los intermediarios y no el productor quienes reciben beneficios económicos reales. Bajo el actual esquema de subsidios y cargas disfrazadas, aunado a la apabullante carencia de elementos tecnológicos, no tenemos manera de competir con las importaciones. El productor no tiene acceso a insumos competitivos y de alta calidad.

<sup>33</sup> Salvo un nuevo proyecto hidrológico, aún en desarrollo.

Los beneficios del ahorro nacional, si bien escaso, no llegan al sector rural. Pese a su incipiente transformación, aún no existe una verdadera política de fomento de la banca de desarrollo.

En fin, la Reforma Agraria surgió en México como un proceso de impulso y modernización del campo, empero, durante décadas solamente se consideró como el mero reparto de tierras sin que el Estado, una vez que repartía las superficies a los “capacitados”, se preocupara por la tecnificación de las mismas y de los procesos productivos. En ese orden de ideas, la reforma agraria se convirtió, a partir de finales de los años sesenta, en el reparto indiscriminado de un desahucio y una condena que se purga a través del sufrimiento de la miseria.

Los objetivos de la Reforma Agraria dejaron de cumplirse y empezó a realizarse el sueño contrario al espíritu del movimiento. Las reformas del Artículo 27 en 1992 fueron un parteaguas importante para tratar de virar el timón de un barco que agonizaba en un último intento por permanecer a flote aun cuando su casco se encontraba total y absolutamente inundado por las aguas del olvido.

Ahora la pregunta se centra en el futuro de la Reforma Agraria. Respuestas pueden haber muchas. Algunos grupos parlamentarios en el H. Congreso de la Unión han planteado la desaparición de la Secretaría y, en cambio, otros han propugnado por lo contrario, sin embargo, no debemos olvidar que en sus inicios, la Reforma Agraria (entendida como movimiento social) hizo fructificar los anhelos de millones de mexicanos y, a lo largo del tiempo, la misma ha sido identificada como la única instancia gubernamental a la que el campesino puede acceder. Más aún, se dice que existen poblados enteros en los que hasta hace algunos años, sus habitantes no sa-

bían de la existencia de un gobierno de la federación pero sí de la existencia del Departamento de Asuntos Agrarios o, posteriormente, de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Entonces, el nuevo papel de la Reforma Agraria debe incluir la convicción y convencimiento de que la solución de la problemática en el campo no se conseguirá con meros cambios legales ni con la compra indiscriminada de tierras (estrategias que se han utilizado sistemáticamente) sino con la inyección de recursos para la modernización tecnológica en la producción y con el subsiguiente establecimiento y fortalecimiento de mercados que absorban dicha producción.

La tarea se antoja titánica, lograr que la Reforma Agraria pase de la simple función de reparto de tierras a la de reactivación y fomento del desarrollo productivo y tecnológico del campo en México parece romper con los hilos y esquemas que están planteados desde hace décadas y con las inercias existentes en las organizaciones campesinas (en especial en sus líderes) respecto del neo-reparto agrario.

Sin embargo, puede decirse que se han dado pasos importantes desde la promulgación de las reformas al Artículo 27 de 1992 y el paso siguiente será, en ánimo de infundir crecimiento en el agro, la implementación masiva de subsidios a la producción mediante el establecimiento de precios de garantía gubernamental que aseguren al campesino su subsistencia y progreso a través de su trabajo.

Es obvio que esta medida tampoco traerá el desarrollo al campo *ipso facto* por sí sola. Es evidente que también se necesita que los programas de fortalecimiento de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra avancen con paso firme en la consecución de

sus objetivos y que las dependencias encargadas de la educación pública en este país realicen un esfuerzo gigante para impartir educación de calidad en los poblados rurales.

Como puede verse, la Reforma Agraria ha dejado de ser un programa o un movimiento institucional para convertirse en una dinámica interinstitucional que debe privilegiar la participación y entusiasmo de los sujetos-objetivo. La Reforma Agraria debe conjuntar los esfuerzos tanto del Sector Agrario, de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, de la Secretaría de Educación Pública, de la Secretaría de Desarrollo Social, de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de las demás dependencias que sean necesarias para el tratamiento integral de la problemática del campo. Mientras más demoremos en poner en marcha planes integrales de acción, más pena cubrirá nuestra tierra. No sigamos negándonos a escuchar las pisadas que retumban sobre la laja, rompiendo el oscuro silencio que ciega las voces y ahoga el calor de las miradas.