REVISTA DE REVISTAS

Derecho agrario	256
-----------------------	-----

corporaciones locales), legal (mecanismos modernos de control) o limitando el número de funciones y tomando en cuenta el consenso social sobre las prioridades, elemento muy importante, ya que de lo contrario sería un nuevo instrumento tecnocrático.

Gabriela SÁNCHEZ LUNA

DERECHO AGRARIO

CEBREROS, Alfonso, "La reorganización productiva del campo mexicano; el caso del minifundio", *Comercio Exterior*, México, vol. 40, núm. 9, septiembre de 1990, pp. 849-852.

Alfonso Cebberos estructura su artículo en cuatro apartados que contienen una introducción, el análisis del problema y su evolución, el señalamiento de los objetivos y opciones, así como los efectos y condiciones.

Expresa el autor del artículo que en el Programa Nacional de Modernización del Campo se desarrollan las líneas básicas de acción que gobierno y productores, en un nuevo modelo de participación y concertación, podrán seguir para liberar las fuerzas productivas y las energías sociales por estructuras, instituciones y prácticas, ya caducas.

El programa, dice, es un punto de partida con planteamientos orientadores, cuyo tratamiento detallado será el resultado de un amplio ejercicio de discusión y negociación que conduzca a las reformas institucionales organizativas y jurídicas necesarias, en el que se ubica el tema del minifundio privado y social.

Sobre el problema, señala que un fenómeno creciente en las economías latinoamericanas es la combinación de las actividades rurales con las urbanas, de suerte tal que la parcela pequeña es un patrimonio familiar. Ello es válido y se debe alentar, en especial como un factor de seguridad social, pero de cualquier manera resulta obvio que en el caso de México el fenómeno de la pulverización de los predios alcanzó desde hace tiempo niveles excesivos.

A lo largo del proceso de reforma agraria se han creado más de 26,000 ejidos. La tierra arable por beneficiario ha sido del orden de 6 hectáreas, con tendencia a disminuir a 4 en los últimos periodos. La situación actual indica que de las tierras de propiedad social, 1.8% es de riego y 12.2% puede cultivarse en temporal. El resto se compone de agostadero

(54.2%), monte (10.9%) y otras (20.9%); o sea, que el propósito de impartir justicia social no se equilibró con la necesidad productiva de un patrimonio territorial que, junto con otros recursos, fuera suficiente para el desarrollo integral de la familia campesina.

A este problema de origen se añade la subsecuente fragmentación por cesión, arrendamiento, aparcería, otorgamiento de derechos de acceso y otras prácticas que han aumentado la presión demográfica sobre la tierra. El censo de 1980 contiene el dato de que de un total de 3.3 millones de unidades agrícolas, indica que 1.9 millones tienen menos de 5 hectáreas (58%). De éstas, 30% son privadas y 52% del sector ejidal está en condiciones de infrasubsistencia. Sólo 15.6% de los ejidatarios y 12.7% de los campesinos privados pueden vivir de su actividad productiva y autosostenerse con ella.

Lo anterior expresa con claridad el problema de la fragmentación de los predios agrícolas en el país.

No hay que cometer el error de suponer que la sola modificación del tamaño de las unidades resuelve el problema. El beneficio potencial de unir y compactar predios para una mejor explotación no conducirá a elevar las condiciones productivas o a propiciar la organización campesina si no va acompañada de apoyos efectivos que impliquen una verdadera transformación; es decir, la reestructuración de la propiedad debe apoyarse con cambios en el manejo de otros instrumentos de fomento.

El estímulo a los campesinos para participar en un programa para compactar propiedades hoy fragmentadas consistiría en otorgarles paquetes integrales de fomento en que el crédito y el seguro, entre otros aspectos, se darían en función de los requerimientos totales, técnicamente definidos, y no mediante cuotas parciales, como sucede hoy.

Afirma el autor que urge alentar y proteger el interés de quienes estén dispuestos a mejorar su predio y realizar inversiones para aumentar la productividad del suelo y producir más. Ello implica que el campesino que quiera ampliar su predio agrícola podrá hacerlo dentro de ciertos límites. Y el campesino que desee ceder su tierra o participar con ella en algún tipo de asociación podrá hacerlo a cambio de una remuneración equitativa.

Los cambios estructurales en el campo mexicano están dirigidos a reactivar la producción y la productividad.

Se requiere que en cualquier reparto futuro el aprovechamiento de tierras nacionales o de las ociosas y la aplicación de las normas sobre herencia de parcelas ejidales contribuyan a este propósito.

Otra propuesta es establecer un régimen de tenencia de la tierra que no sea ni propiedad privada ni usufructo ejidal y crear una nueva figura jurídica para respaldarlo.

Se podría dar la titulación definitiva de sus parcelas a los campesinos que actualmente las trabajan, hasta por un máximo de 20 hectáreas, y la posibilidad de que quienes no deseen trabajarlas, vendan sus derechos a otros cuyos predios no lleguen a las 20 hectáreas.

El derecho a esta superficie estaría condicionado a que los interesados trabajaran la tierra. Si la alquilaran o abandonaran, la perderían en favor de la nación. Sin embargo, podrían venderla a otros ejidatarios que llenasen los requisitos, o heredarla a sus descendientes.

La verdadera defensa del ejido será asegurar que cada unidad se componga de miembros y parcelas capaces de lograr un alto rendimiento y una sólida participación económica y social en los procesos de desarrollo rural.

Una forma de alentar este proceso sería garantizar que conforme un ejido se reorganice sobre estas bases, cada ejidatario reciba inmediatamente su documentación legal. Sólo 36% de los ejidatarios tiene certificado de derechos agrarios y sólo 11% su título parcelario.

Concluye señalando que la nueva reforma agraria debe crear, distribuir o consolidar capacidades productivas en beneficio de quien haga del campo su medio de vida básico.

Luis M. PONCE DE LEÓN ARMENTA

GORDILLO DE ANDA, Gustavo, "La inserción de la comunidad rural en la sociedad global", *Comercio Exterior*, México, vol. 40, núm. 9, septiembre de 1990, pp. 803-815.

Estructura el autor su estudio en tres grandes apartados: el primero bajo el rubro "El modelo de desarrollo en América Latina; un modelo de promoción agropecuaria, polarizador, costoso y deficiente"; el segundo lo denomina "Papel del Estado y participación activa de la sociedad rural; hacia un nuevo modelo de desarrollo para el campo", y en el tercero expone las acciones prioritarias para reactivar el campo.

Señala que la caída de la investigación pública agropecuaria y de los subsidios financieros, así como el aumento de la tasa de interés, afectaron en forma negativa a la agricultura. En cambio, el notable descenso

del salario real resultó positivo para la agricultura empresarial, pero negativo para los jornaleros.

La evolución de los precios agrícolas fue favorable con respecto a los costos salariales.

Los subsidios otorgados por la SARH aumentaron en términos reales, mientras que los subsidios financieros disminuyeron.

Expresa que la transformación del papel del Estado en el campo y el fortalecimiento de su alianza con los productores rurales son requisitos indispensables para reactivar la economía agropecuaria.

El nuevo papel del Estado deberá incluir lo siguiente:

Formular esquemas operativos que permitan la participación real de los productores en la estructura organizativa de las instituciones estatales.

Descentralizar esas estructuras y redistribuir los poderes de decisión en favor de los productores rurales.

Lograr una concertación social que aglutine y articule las demandas sociales.

Afirma que el carácter paternalista de las relaciones entre el gobierno y el ejido ha debilitado a ambos.

Los avances en la autogestión campesina y la transformación de la participación estatal en el campo abren perspectivas reales para que el ejido desempeñe un papel determinante en la modernización del campo.

La participación del Estado en el campo se debe transformar con el propósito de alcanzar la eficiencia económica sin desatender el principio fundamental de la justicia.

Concluye Gordillo de Anda expresando que las acciones prioritarias que se deben incluir en una concertación nacional para reactivar el campo, se resumen en los siguientes compromisos: *a)* incrementar la producción de granos básicos; *b)* abatir los costos de producción mediante las siguientes medidas: reducir las tasas de interés, promover la apertura externa en materia de insumos y maquinaria, establecer una política de precios de las semillas, regular el mercado de servicios; *c)* profundizar el cambio estructural de INIFAP y de PRONASE; *d)* fijar los precios de los granos básicos conforme a una fórmula clara, automática y justa; *e)* incrementar gradualmente la inversión pública, de forma que se traduzca en una verdadera reasignación de los recursos hacia el campo; *f)* avanzar en la eliminación de prácticas paternalistas e improductivas en el servicio del crédito; *g)* reconocer en la dinámica institucional, la plena libertad de los productores rurales, sobre todo los ejidatarios, para desarrollar todo tipo de formas asociativas.

OVALLE FERNÁNDEZ, Ignacio, "El ejido y sus perspectivas, un enfoque jurídico", *Comercio Exterior*, México, vol. 40, núm. 9, 1990, pp. 845-848.

Señala el autor que las disposiciones jurídicas que sustentan la reforma agraria en México sepultaron en definitiva el viejo sistema de las haciendas y dieron origen a las nuevas figuras jurídicas en que el agro ha fundado su esperanza de progreso. Sin embargo, la realidad actual demanda respuestas novedosas que permitan que las instituciones emanadas de la Revolución mexicana se desarrollen a plenitud.

Al ejido, dice, por razones culturales, sociales, históricas, políticas y económicas, no sólo se le debe mantener sino apoyarlo enérgicamente con todos los elementos necesarios para su sano desenvolvimiento. La tarea consiste en encontrar las fórmulas que contribuyan a su mejoramiento y su adecuada inserción en los procesos económicos contemporáneos sin afectar su integridad.

La comunidad y el ejido al principio recibieron toda la protección posible del Estado; sin embargo, con el tiempo, la desmedida intervención gubernamental los sofocó, restándoles autonomía e inhibiendo su iniciativa.

Sobre el diagnóstico afirma que el absurdo anacronismo del latifundio legal, la falta de solidez de los instrumentos catastrales, los procedimientos largos y complejos, el trato inequitativo que se da a los ejidatarios y comuneros cuando sus bienes son afectados por el crecimiento de las ciudades, la precariedad de los medios para hacer valer la inafectabilidad y las duplicaciones administrativas, sobre todo en materia de organización, son ejemplos de cómo algunas normas no responden adecuadamente a las necesidades actuales para que el ejido, la comunidad y la pequeña propiedad se desarrollen a plenitud.

Aborda el autor los diversos aspectos del problema agrario, entre los cuales se destacan las siguientes reflexiones:

Señala que en la actualidad es muy difícil detectar cuándo una persona es dueña de diversos predios que sumados exceden la superficie inafectable, en virtud de que se inscriben en registros de la propiedad correspondientes a distintas entidades federativas y municipios. Por ello convendría establecer un registro único de la propiedad rústica, en el que se concentrara la información y que podría denominarse, como el actual, Registro Agrario Nacional. En él se inscribirían todos los actos jurídicos realizados en relación con predios rústicos.

Un registro de esta naturaleza, que sea la única instancia que dé fe pública de las enajenaciones y gravámenes de las fincas rústicas, permi-

tiría disponer de información veraz y actualizada de la propiedad agraria y de sus cambios.

La falta de información adecuada perjudica tanto a los solicitantes de tierras, pues desconocen muchas propiedades afectables, como a los auténticos pequeños propietarios que, por falta de una prueba indubitable, son asediados continuamente por demandantes de tierras que los señalan como simuladores.

La inscripción de todas las propiedades permitiría acreditar la superficie que posea una persona y saber de inmediato si hay o no una acumulación ilegal.

El rentismo es, en los hechos, una contundente demostración de que el legislador, con el sano propósito de evitar la reconcentración de la tierra, impuso exigencias irreales o de que los tiempos han cambiado, o ambas cosas a la vez. Las normas que prohíben el trabajo asalariado y obligan al trabajo personal de la tierra ameritan revisión.

Expresa el autor que es necesario fortalecer la capacidad de autogobierno de las autoridades ejidales y comunales.

Concluye Ovalle Fernández reflexionando sobre la utilidad de distinguir con mayor claridad las funciones administrativas de las jurisdiccionales.

Luis M. PONCE DE LEÓN ARMENTA

RAMOS ORANDAY, Rogelio, "Elementos para la discusión sobre el ejido en México", *Comercio Exterior*, México, vol. 40, núm. 9, septiembre de 1990, pp. 838-844.

Sostiene el autor que en las últimas décadas, los ejidos y las comunidades pasaron de punto de apoyo a ser el lastre y desastre de la economía agropecuaria; el dinamismo del sector agropecuario durante las primeras décadas posrevolucionarias disminuyó notoriamente en los últimos treinta años.

Desde mediados del decenio de los treinta hasta principios de los sesenta, como resultado del impulso a la reforma agraria, el crecimiento del sector agrícola fue uno de los más elevados del mundo (4.4% anual). De 1945 a 1956 el crecimiento fue de 5.9% anual, de 1964 a 1969 fue de tan sólo 2.8%, vislumbrándose así la futura tragedia del sector.

Durante esta época, el crecimiento global del sector, apoyado en los productores que ostentaban la propiedad social, contribuyó de manera

determinante al desarrollo general del país; lo hizo prácticamente auto-suficiente al reducir mucho las importaciones de productos agrícolas; evitó presiones inflacionarias al cubrir la demanda interna de los productos agrícolas; transformó a México de importador en exportador de productos básicos.

En cambio, durante los tres últimos decenios, el crecimiento promedio anual del sector siguió una tendencia a la baja y contraria a la de las manufacturas y los servicios.

La producción agropecuaria disminuyó su ritmo de crecimiento entre 1965 y 1970 a 1.2% y de 1970 a 1974 prácticamente se estancó, al aumentar sólo 0.2% por año.

Expone Ramos Oranday los antecedentes de la propiedad social en México y señala que el ejido es casi una réplica fiel de la principal forma prehispánica de tenencia de la tierra, *el calpulli*. La tierra es de propiedad común, no individual; *el calpullec* que daba y quitaba tierras es ahora el comisariado ejidal; la tierra se hereda a familiares y está muy atomizada. Igual que entonces, el poseedor pierde sus derechos si deja de cultivar sus terrenos durante dos años y el tributo que antes se entregaba al señor de Tenochtitlan ahora se paga a la industria, a la sociedad urbana y a la burocracia oficial.

Los problemas del ejido son muy graves y diversos: excesiva atomización de la tierra, inseguridad en las dotaciones, renta de parcelas, venta ilegal de derechos agrarios, falta de apoyos a la producción, insuficiencia de créditos y de asistencia técnica, abandono de tierras, baja productividad, desaliento, excesivo tutelaje, etcétera.

Muestra el autor la situación de los ejidos y comunidades en cifras, provenientes de la Encuesta Nacional Agropecuaria del INEGI de finales de 1988.

Afirma que la propiedad social de la tierra en México está integrada por 26,000 ejidos y 2,000 comunidades agrarias, que agrupan a 3.1 millones de ejidatarios y comuneros, y ocupan una superficie de 95.1 millones de hectáreas, lo que representa aproximadamente 50% del territorio nacional y 60% de los productores agropecuarios del país.

En cuanto al uso actual del suelo ejidal, 20.3 millones son tierras agrícolas, 54.2 millones son de pastos o de monte y 16.5 millones de bosques y selvas. De las primeras, 17 millones de hectáreas son de temporal y 3.3 millones de riego; estas últimas constituyen poco más de la mitad de las que hay en el país. De esto se infiere, al contrario de lo que comúnmente se afirma, que las tierras ejidales no son malas, o al menos

no son peores que las privadas. El problema radica en la tremenda atomización de la tierra ejidal.

En sus consideraciones finales señala el autor que durante 35 años el desarrollo nacional se nutrió del campo; empero, todo por servir se acaba. La crisis del campo pone en riesgo el desarrollo económico, la estabilidad política y la soberanía nacionales.

La política económica, las leyes agrarias y las instituciones burocráticas han actuado, hasta ahora, para descapitalizar, controlar y hacer del campesino un ser dependiente y maniatado. Reformas de fondo en los tres aspectos son indispensables para que el campesino se libere y aproveche todo su potencial productivo.

Se debe analizar la conveniencia de legalizar la renta de las parcelas y la venta de los derechos agrarios; esta última sólo entre ejidatarios y comuneros, y con la aprobación de la asamblea.

La opción de cambiar la forma actual de tenencia ejidal por la de propiedad privada individual, esto es, dar o vender a cada ejidatario "su pedazo" de tierra y otorgarle sus escrituras de propiedad, no es viable. ¿Qué se haría con los terrenos no parcelados y con la infraestructura común del ejido?

Cualquier propuesta de modificación estructural deberá considerar los grandes contrastes de la propiedad social.

Los cambios de forma o de fondo en las leyes y las instituciones, tendrán que considerar tales diferencias si se quiere que sean eficaces para modernizar el campo, devolverle su papel de puntal del desarrollo nacional y dignificar, por medio de una justa retribución de los beneficios que le corresponden, la actividad del productor campesino.

LUIS M. PONCE DE LEÓN ARMENTA

DERECHO CIVIL

SERGIO, Gustavo, "Il giudizio di idoneità della coppia all'adozione e alla fecondazione artificiale", *Il Diritto di Famiglia e delle Persone*, Milán, año XIX, núm. 4, octubre-diciembre de 1990, pp. 1362-1374.

El autor presenta un análisis de la situación y costumbres que prevalecen en Italia en torno a las parejas sin hijos(as) y a la infancia abandonada, que se encuentra en circunstancias *ad hoc* en espera de una familia que los acoja.