

SOBRE LA INICIATIVA PRESIDENCIAL DE DECRETO QUE  
REFORMA EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL, PRESENTADA  
AL H. CONGRESO DE LA UNIÓN EL 7 DE NOVIEMBRE DE 1991  
POR EL PRESIDENTE CARLOS SALINAS DE GORTARI

1. Un solo artículo señala que se reforman el párrafo tercero y las fracciones IV y VI, primer párrafo; VII; XV y XVII, y se derogan las fracciones X a XIV y XVI, del artículo 27 constitucional.

2. En el párrafo tercero se elimina y sustituye el siguiente texto:

Se elimina: “. . . *para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento. . . Los núcleos de población 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 agrícola en explotación.*”

Se añade: “. . . *para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural.*”

3. La fracción IV se reforma de la siguiente manera:

Se elimina: “. . . *Las sociedades comerciales por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. . . las que se establezcan para fines que no sean agrícolas podrán. . . en la extensión estrictamente necesaria, y que el Ejecutivo de la Unión de los Estados fijará en cada caso.*”

Se añade: “. . . *Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto. La ley reglamentaria regulará los límites de la propiedad territorial que deberán tener las sociedades de esta clase que se dediquen a actividades agrícolas, ganaderas o forestales, así como su estructura de capital y su número mínimo de socios, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad se ajusten en relación con cada socio a los límites de la pequeña propiedad.*”

4. Se reforma la fracción VI:

Se elimina: "Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y V, así como los medios de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, *ninguna otra corporación civil* podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución".

5. Se reforma la fracción VII:

Se elimina: "Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones (límites de terrenos comunales) y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario las partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial."

Se añade todo el texto de la fracción VII, que no se transcribe completo porque es muy extenso, tan sólo se mencionan los puntos destacados. La ley protege la propiedad ejidal y comunal, para *asentamientos humanos* (urbanización) como para *actividades productivas*. Protege la integridad territorial de los pueblos indígenas.

Para ejidos y comunidades, la Ley protege la tierra del *asiento humano* y regula el aprovechamiento de tierras y aguas y la provisión de acciones de fomento para elevar el nivel de vida.

Se deja a la voluntad de ejidatarios y comuneros la *decisión de usar sus recursos productivos*; la ley regulará el ejercicio de sus derechos sobre la parcela y tierra respectiva. También establecerá procedimientos para que ejidatarios y comuneros puedan *asociarse entre sí o con terceros, y otorgar el uso de sus tierras, o transmitir sus derechos parcelarios* o las condiciones para otorgar al ejidatario el dominio de su parcela. La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará según la ley reglamentaria.

Es de jurisdicción federal lo relacionado con la tenencia de ejidos y comunidades. Para estos efectos y en general para la administración de la justicia agraria, la Ley establecerá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción.

6. Se deroga la fracción X, misma que se refiere a la dotación de tierras y aguas a los núcleos de población que carezcan de ejidos, para lo

cual se expropián los terrenos por *cuenta del gobierno federal*, con la finalidad de que sean entregados de inmediato a los pueblos.

7. Se deroga la fracción XI:

Ésta se refiere a la creación de: a) una *dependencia del Ejecutivo* encargada de la aplicación de las leyes agrarias; b) un cuerpo consultivo; c) una comisión mixta; d) comités para cada núcleo de población que tramite expedientes agrarios; e) los *comisariados ejidales*.

Se añaden los incisos *a, b y c* sobre el fraccionamiento de los excedentes de los límites señalados a las extensiones de tierra autorizadas. Dichos incisos son los siguientes:

a) El excedente será fraccionado y enajenado por el *propietario* en un plazo de *dos* años.

b) Después se hará en pública almoneda su venta.

c) Las leyes locales organizarán el patrimonio de la familia, determinando los bienes que deben constituirlo, y será *inalienable* y no sujeto a embargo ni gravamen.

8. Transitorios:

Artículo 1º: entrada en vigor normal.

Artículo 2º: mientras se modifica la ley reglamentaria siguen vigentes las disposiciones anteriores.

Artículo 3º: los comisariados ejidales seguirán en consecuencia.

Artículo 4º: la Secretaría de la Reforma Agraria y demás autoridades seguirán desahogando trámites en proceso que serán resueltos de acuerdo con las disposiciones anteriores por los tribunales agrarios. Los demás asuntos también se pasarán a dichos tribunales.

La exposición de motivos de la iniciativa parte de que el cambio se hace buscando justicia, soberanía, democracia y libertad. Que se necesita el cambio no porque haya fallado la reforma agraria, sino porque las condiciones nacionales son distintas; pero recupera los propósitos de la lucha por el campesino, por su libertad, dignidad y bienestar.

Es conocido que la mayoría de productores rurales son minifundistas; que en promedio tienen ingresos casi tres veces menores a los del resto de la economía. Su estancamiento y deterioro significan baja productividad y producción, que hace que la mayoría viva en condiciones de pobreza, hasta alcanzar niveles inadmisibles.

También es cierto que hay inseguridad en la inversión privada, que la inversión pública es insuficiente para modernizar el campo y que cada vez hay más renta y venta clandestinas, y que se requieren escalas de producción rentables.

Señala la iniciativa que estas prácticas extendidas "necesitan canalizarse constructivamente por la vía del derecho". Asimismo, es conocida la necesidad de importación de productos agrícolas.

Si bien la iniciativa maneja una ambivalencia en que aduce que no fracasó la reforma agraria, pero que la mayoría de los productores y trabajadores campesinos viven en la miseria, y no se cubre la demanda nacional agropecuaria, es innegable que sí fracasó, que es una situación insostenible, que debe cambiarse y que debe buscarse el bienestar de la población campesina y el de toda la población nacional consumidora.

Es necesaria la reforma, pues no puede resolverse la situación sólo ajustando unas tuercas, modificando leyes, dando más créditos públicos y todo lo demás. Ya tuvo su oportunidad el Estado coadyuvante. Pero la población productora no tiene el conocimiento técnico, ni el capital necesario, ni la escala adecuada, ni los precios suficientes; ni el gobierno mexicano tiene las características promotoras y apoyadoras, no burocráticas y politizadas para que la agricultura prospere en el contexto actual. Ya se sabe que el campo está mal y debe cambiar. No hay dudas al respecto. El problema fundamental es cómo, y la solución depende de a *quién se quiere beneficiar*. ¿A la población campesina, a los capitalistas-empresarios, a los consumidores nacionales, a las empresas transnacionales? La decisión no recae en quién puede producir más y mejor, sino en si se toma en cuenta el bienestar general.

Si bien en términos económicos se conocen los aspectos elementales que se requiere satisfacer, éstos llevan a una solución que no va en favor de aliviar la pobreza de grupos mayoritarios de justicia social, de reparar o recuperar al sector productor y poblacional más pobre, sino de los grandes empresarios con capacidad económica, técnica y comercial, tal vez llegando a los oligopolios transnacionales y si bien es difícil considerar que a través de los minifundios pobres puede darse el cambio necesario, aunque se independicen y privaticen, se pasa por alto la posibilidad de la estrategia de los pequeños propietarios, los productores medios, y se preparan las condiciones para la gran producción vía empresas transnacionales de Estados Unidos, o bien las nacionales.

Así, bien es necesario terminar con el minifundio y establecer un esquema de escala mayor, la pregunta en términos económicos consiste en cuál es la escala ideal, y dentro de ésta los límites máximos y sobre todo mínimos de eficiencia; asimismo, cuáles son los correspondientes costos y beneficios políticos y sociales en cada caso.

De tal manera, resulta globalmente preferible una escala regular para una empresa económica familiar de productores medios que pueden

provenir de los antiguos pequeños propietarios (señalados como un millón en la iniciativa frente a 2.6 millones de ejidatarios y 400,000 comuneros), con nueva seguridad en su tenencia y apoyos complementarios públicos, tal vez incrementando su extensión de manera apropiada hasta quizás el triple, o sea, 300 hectáreas de riego y sus equivalentes. Dieron empleo productivo a trabajadores del campo, aunque definitivamente no a todos los posibles, que ya emigraron o tendrán que orientarse a nuevas actividades.

En vez de dar preferencia, como se hace en la iniciativa legal a las empresas, la fracción IV del artículo 27 es la más importante en esta materia, pues permite la creación de sociedades productoras en que por cada socio incluido se tengan 100 hectáreas de riego, por lo que si en un convenio legal se unen 100 socios, esto significará que su empresa puede poseer 10 mil hectáreas de riego o 30 mil de plátano, o bien 80 mil de bosque, o aun mayor en caso de mejoras en la calidad de la tierra.

A mi juicio, el principal defecto del proyecto agrario en cuestión, en el aspecto productivo, no se refiere a consideraciones económicas, sino a sus efectos sociopolíticos. De acuerdo con los principios económicos, se vuelve al oligopolio latifundista del porfirismo, y seguramente a la desnacionalización con la finalidad de que vengan las empresas eficientes de Estados Unidos, que absorben otras partes del proceso económico, como en el caso de las empresas que elaboran productos alimenticios, mismas que por sus intereses de integración vertical, producen sus propios insumos, como en el conocido caso de las refresqueras, particularmente la Coca Cola y la Pepsi Cola, que adquirieron recientemente los ingenios cañeros de azúcar para producir directamente su caña.

Los efectos políticos y sociales consisten en que les comprarían sus tierras a los ejidatarios y los harían sus empleados, con lo cual éstos no mejorarían su nivel de vida de manera significativa.

En relación con lo anterior, bien se podría, con los productores medios nacionales, establecer la condición de que rentaran a precio de mercado las parcelas que les interesaran, a fin de que los ejidatarios en lugar de vender y obtener un ingreso por única vez, con la legalización del arrendamiento pudieran obtener una renta con base en el principio de distribución del ingreso. Ello posibilitaría que al grupo poblacional más pobre se le proporcionara una compensación que aunada a su trabajo, tal vez en la misma producción agropecuaria, le permitiría alcanzar un nivel aceptable de vida.

Aun como medida transitoria, ésta parece más adecuada que dejar que los ejidatarios vendan su parcela a las transnacionales o a los promotores urbanos, y luego queden en la misma pobreza, pero ya como campesinos sin tierra, o que se agudice su necesidad de emigrar a las ciudades o a Estados Unidos.

La privatización y venta del ejido, concebida así, no es una solución socialmente conveniente. En términos políticos no les otorga más libertad sino menos, pues su libertad de vender la tierra no puede verse como opción, sino como necesidad.

Si se recapitula, la proposición conveniente debería consistir en privatizar el ejido y la tierra comunal, pero en el sentido de *sacarla del ámbito público* (de la Secretaría de la Reforma Agraria, de los comisariados ejidales, de los gobiernos federal y locales en general, del sector campesino del PRI, y también de la *regulación legal* reglamentaria a que se hace referencia en la iniciativa).

En segundo lugar, debiera permitirse el libre arrendamiento de parcelas por periodos prolongados con el fin de incentivar al productor y de lograr mejoras en las mismas, pero no mayores a diez años. Claro está, manteniendo la prohibición de venta.

En tercer lugar, se debería promover la mediana agricultura nacional, con nueva seguridad en la tierra y la inversión, independientemente de la regulación e influencia y burocracia del gobierno y de su manejo político. Tan sólo se promovería fiscalmente el incentivo de utilizar técnicas intensivas de mano de obra, con salarios mínimos, pero con libertad de emplear y despedir. Toda la estrategia de desarrollo agropecuario estaría basada en la mediana empresa familiar o sociedad empresarial de agricultores, no de inversionistas especuladores.

En cuarto lugar, el gobierno debe abstenerse de intervenir en la regulación del precio, pero sí debe promover el abasto de bienes estratégicos populares y nacionales.

Los efectos positivos de esta estructura de producción en el bienestar general, consistirían en fortalecer una rama existente en vez de crearla, aproximadamente en cerca de un millón de productores que al rentar parcelas beneficiarían a un buen número de ejidatarios o comuneros a los que darían trabajo (por lo menos a una parte). Se incrementaría la inversión, la escala apropiada de producción, la productividad y la producción para el abastecimiento popular y nacional.

Se recuerda que la legitimidad de la acción pública proviene sólo de dos fuentes: de la voluntad mayoritaria y del interés general. Una iniciativa debiera pasar por un referéndum nacional en el que se sepa-

rara la expresión de la voluntad de ejidatarios y comuneros, así como la de pequeños propietarios para que sea legítima de origen. Esta alternativa no se emplea en un sistema político no democrático como el nuestro (una prueba fehaciente de esto último es que en un país democrático no sería posible no efectuar tal referéndum).

La única otra opción de legitimación que queda es que la reforma agraria beneficie al mayor número y en mayor medida a los más pobres. La situación del campo se presta perfectamente, pues se trata de aproximadamente tres millones de ejidatarios y comuneros que viven en la miseria, que con sus familias pueden significar en promedio cerca de 15 millones de personas. Éste es el sector de la producción y de la población más deprimido, al que se ayudaría promoviéndole una renta y un empleo remunerado para que reduzcan su miseria, tal vez incrementando el gasto nacional en escuelas, centros de salud y demás. También se beneficiaría a los pequeños propietarios fortaleciendo una clase de productores medios que actualmente cuentan un millón más sus familiares. Con el incremento en la producción y en la productividad, evitando prácticas oligopólicas y especulativas, se mejoraría la población consumidora nacional con abasto seguro a precios competitivos.

Sería necesaria como quinta condición, que se protegieran las importaciones de productos agropecuarios y forestales, aunque fuera por unos años, como lo hacen en los países del Mercomún europeo.

Por lo tanto, frente a lo valioso de enfrentar el problema de la iniciativa presidencial, no existe un valor proporcional en la proposición que se dirige a promover la gran producción capitalista, de preferencia extranjera, en un esquema oligopólico y desnacionalizador, en concordancia con las políticas establecidas para la industria y los servicios de acuerdo con las políticas de privatización y venta de empresas públicas, creación de grupos oligopólicos en la economía y de incentivos a la inversión extranjera con el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, así como en convenios paralelos.

La coherencia en la política económica y social del gobierno tiene el inconveniente de no favorecer el bienestar general, en especial de las mayorías y de los más pobres.

Finalmente, es necesario resaltar que la iniciativa es parte del cambio y sustitución del proyecto nacional establecido en la Constitución de 1917, del cual es un pilar la reforma agraria del artículo 27, con su esencia de reparto inalienable de la tierra. En términos jurídico-políticos se trata de redactar una nueva Constitución mexicana sin pasar por el expediente indispensable de instaurar una asamblea constituyente,

sin hacerlo *en partes* a través del proceso del artículo 135. En estricta lógica jurídica, el 135 se utiliza legalmente para reformas o adiciones *dentro* del esquema básico de principios que tiene la Constitución de 1917, y para efectos de asuntos individuales, pero es ilegal, desde mi punto de vista, pretender sustituir uno por uno los preceptos fundamentales que en realidad significan un cambio de modelo de Constitución del país. Ya ni siquiera sería necesario un referéndum para cada asunto, sino la elección de una asamblea constituyente cuyos representantes recibieran un mandato claro y limitado para establecer el nuevo proyecto nacional en una nueva ley fundamental.

Adalberto SALDAÑA HARLOW