

Iniciativa de reformas al artículo 27 de la Constitución

*Carlos Salinas de Gortari**

El campo es el ámbito de la nación donde el cambio es más apremiante y más significativo para el futuro del país. De su vida hemos heredado tradiciones, sentido de pertenencia y comunidad. De él surgieron las luchas agrarias que marcaron nuestra historia y contribuyeron a definir los objetivos nacionales. Con su legado hemos avanzado para alcanzar mayor justicia y libertad. Hoy el campo exige una nueva respuesta para dar oportunidades de bienestar a los modos de vida campesina y fortalecer a nuestra nación.

México tiene más de 82 millones de habitantes. Cada año se suman casi dos millones de mexicanos más a nuestra población. En unos cuantos años tenemos que ampliar nuestras capacidades para acoger a una población adicional del tamaño de la que tenía todo nuestro país en 1910. Para lograrlo tenemos que crecer, cambiar a ritmo acelerado. El cambio deliberado es una necesidad. También es experiencia de nuestra historia. Particularmente en los últimos tres años, la hemos vivido con gran intensidad. De los cambios profundos hemos salido fortalecidos en nuestra identidad, renovados en nuestra unidad, en nuestra soberanía y en su expresión política, nuestro nacionalismo.

Los mexicanos no queremos cambiar para que todo siga igual. Todos juntos, y cada uno, queremos que cambio se asocie con

progreso. Aspiramos a un ingreso más elevado y mejor distribuido, a un piso social que garantice acceso a más y mejores servicios y satisfactores esenciales, a una nueva relación política democrática y madura, a un basamento ético y moral acorde con nuestra compleja realidad. Quienes menos tienen exigen con más vigor la transformación. El cambio adquiere, con ello, un sentido de justicia como su dirección principal. Es parte de nuestro nacionalismo.

La decisión de cambiar para responder a las necesidades y demandas del país está tomada; es nuestra. No sucede en el vacío ni en el aislamiento, está inserta en una transformación mundial de inmensas proporciones. No podemos ni queremos quedarnos fuera de ese gran proceso. Sumándonos a él en los términos y condiciones que escojamos, impediremos que se nos imponga. Le daremos al cambio en México nuestro perfil, nuestra medida, movilizándolo nuestro nacionalismo y ejerciendo nuestra soberanía. No queremos cambiar para borrar el pasado, como sucede en otras partes, sino para actualizarlo. Hemos decidido el cambio para preservar y fortalecer lo nuestro, lo cercano y lo importante. La modernización nacionalista y popular es también la recuperación de lo profundo, de raíces y memorias, de lo entrañable.

La modernización responde a una nueva realidad y exige respuestas adecuadas. No podemos acudir a las respuestas del pasado, válidas en su tiempo, pero rebasadas frente a nuestra circunstancia. Nuestro nacionalismo no puede quedar atado a formas de asociación o de producción determinadas. Está vinculado con

* Esta iniciativa de decreto fue presentada por el Presidente de la República ante la Cámara de Diputados el 7 de noviembre.

finés superiores: soberanía, justicia, democracia y libertad. A esas formas que el nacionalismo adoptó en el pasado debemos reconocimiento, respeto como expresiones de la misma corriente y aspiración. Fueron, en su momento, respuestas vivas y vigorosas. Hoy, muchas, ya no lo son. Nuestras respuestas atienden a los retos actuales, con base en nuestra memoria histórica y con la mirada en el futuro.

El campo hoy nos exige una nueva actitud y una nueva mentalidad. Nos pide profundizar en nuestra historia y en el espíritu de justicia de la Constitución para preservar lo valioso que tenemos. Reclama una clara y precisa comprensión de la realidad y sus perspectivas para guiarnos en lo que debe cambiar. Requiere una respuesta nacionalista, renovadora de las rutinas, que efectivamente impulse la producción, la iniciativa y la creatividad de los campesinos, el bienestar de sus familias y, sobre todo, proteja nuestra identidad compartida. Por eso, es preciso examinar el marco jurídico y los programas que atañen al sector rural para que sean parte central de la modernización del país y de la elevación productiva del bienestar general.

Lo que hemos hecho en la historia y lo que hemos avanzado en estos tres años nos permite hoy dar pasos nuevos. Los campesinos demandan una mejor organización de su esfuerzo en una perspectiva clara y duradera, que efectivamente los beneficie y que contribuya a la fortaleza de la nación. La sociedad justa del siglo XXI a la que aspiramos no puede construirse si perduran las tendencias actuales en el medio rural. Tenemos que actuar decididamente.

El camino recorrido en la transformación del campo

Nuestro nacionalismo en el campo ha fraguado diversas respuestas para cada tiempo y contexto, que sustentaron la capacidad de enfrentar nuevos retos. De las luchas agrarias hemos aprendido, y debemos ratificar, su inconfundible propósito de liberar al campesino y a su familia de distintas formas de servidumbre; el respeto y el apego a formas de vida en comunidad; su pasión por la legalidad como instrumento de transformación y progreso. Diversos momentos de nuestra historia agraria, que influyeron en nuestra realidad, señalan el marco para una nueva transformación.

La experiencia de nuestra historia

El sistema agrario se conforma, durante la etapa colonial de nuestra historia, por la asimilación de la propiedad indígena al marco jurídico español. Antes del contacto con los europeos, la gran diversidad de magníficas civilizaciones se traducía en variedad de formas de control y acceso a la tierra, desde las demarcaciones territoriales sin contenido de propiedad en el norte árido, hasta los complejos sistemas de tenencia de las sociedades jerarquizadas y estratificadas de las civilizaciones agrícolas del centro y el sur. Entre estas últimas, con diferentes modalidades y combinaciones, se diferenciaban las tierras de las comunidades, las públicas y las entregadas en usufructo a los señores como prebendas derivadas del linaje o de la distinción en la guerra.

En la tradición ibérica también existía diversidad en las formas de tenencia: las tierras de la Corona, las de los monarcas, los nobles y la Iglesia, la pequeña propiedad y la comunal, administrada por los concejos y los ayuntamientos de los pueblos. El ejido formaba parte de esta última y se refería a las tierras de uso común. Para la expansión trasatlántica del imperio español todas las tierras que se ocuparon fueron consideradas regalías, propiedad de la Corona y no de los monarcas. La Corona transmitió la propiedad de la tierra a los individuos por distintos mecanismos: el más frecuente fue la merced o gracia. Vinculada la tierra a un sistema productivo extensivo, tanto para la ganadería como para la agricultura con tracción animal, su superficie debía ser grande. La propiedad comunal se otorgó a los asentamientos, a los pueblos y villas fundados por los colonizadores.

La conformación de la gran propiedad

Las Leyes de Indias ordenaron que las tierras entregadas a los españoles no se extendieran a costa de las poseídas por indígenas, pero no establecieron un procedimiento para garantizarlo. Las quejas por abusos y despojos de tierras y aguas fueron frecuentes. En la Nueva España se optó por asimilar, desde 1567, a la comunidad indígena con las tierras comunales de los poblados españoles, estableciendo un fundo legal de alrededor de 100 hectáreas. Algunas comunidades recibieron adicionalmente una merced, que se declaraba inalienable, a diferencia de las entregadas a los particulares españoles. Se constituyeron así las repúblicas de indios con una base territorial propia y con autoridades indígenas, subordinadas a los alcaldes y corregidores locales españoles.

En principio, dentro de las comunidades indígenas se reconocían cuatro áreas diferentes: el poblado, el ejido para uso común, la tierra de propios y arbitrios para el pago de tributo y gastos de la comunidad y, finalmente, la parcialidad o común repartimiento para las parcelas que sustentaron a sus integrantes. Esta división pocas veces se convirtió en realidad. La extensión del fundo legal no permitió, o dejó de hacerlo muy pronto, el cumplimiento de las funciones territoriales y sociales asignadas a la comunidad. La superficie de las comunidades indígenas fue desde su origen restringida. La dualidad entre el minifundio y el latifundio se asentó desde entonces en la historia agraria del país.

La asimilación de la propiedad indígena al sistema agrario colonial fue un proceso prolongado e influido por el descenso de la población. Muchos asentamientos indígenas desaparecieron y otros quedaron casi abandonados. Se dictó una política de la Corona para promover asentamientos mayores, otorgándoles fundos legales. A mediados del siglo XVII, la población indígena resiente su máxima reducción, superando apenas al millón de pobladores. Dado el bajo número de europeos, mestizos y africanos radicados por entonces en el territorio, éste se encontraba severamente despoblado. El reclamo de los indígenas, a veces expresado en términos agrarios, era de justicia para la supervivencia.

Las encomiendas, concesiones para la colecta del tributo a cambio de la promoción de la evangelización y el control de la población indígena, propiciaron excesos y fueron extinguidas en época temprana. Pero no se logró frenar el establecimiento de

mayorazgos, que vinculaban las propiedades de un solo dueño e impedían su fragmentación entre los herederos. Tampoco se pudo evitar que la Iglesia adquiriera una gran base territorial mediante la hipoteca, la donación y la herencia.

La merced onerosa o compra de tierras públicas supuestamente baldías y la composición de títulos para amparar superficies mayores a las originalmente otorgadas, también onerosas, permitieron a la Corona obtener fondos y a los grandes propietarios ampliar sus extensiones. En la segunda mitad del siglo XVIII algunos mayorazgos adquirieron títulos nobiliarios, otorgados por la Corona para solventar problemas económicos. Se conformó un sector terrateniente y latifundista cerrado, que generó inequidad. En este marco nació la hacienda, forma posteriormente dominante de propiedad.

Al final del siglo XVIII, cuando el país contaba con cerca de cinco millones de habitantes, aparecieron las expresiones de descontento de los precursores de la independencia. También los indígenas reclamaron justicia contra el despojo y la desigualdad, contra la pobreza y la subordinación, que en casos extremos se manifestaron como rebeliones. Entre los mestizos y las castas también se extendió la insatisfacción ya que sufrían prohibiciones específicas para que pudieran adquirir tierras.

Al anhelo de libertad se sumaron, entre otras razones, la desigualdad en la estructura agraria que desembocaría en la lucha por la independencia. Así lo señalan las proclamas y decretos de los insurgentes, en especial los de Hidalgo y Morelos, en que ordenan que se entregue la tierra a los indios y se les exima de tributo y deudas. Lo ratifican las reacciones de los virreyes en que disponen tardíamente que se reparta la tierra entre los naturales y que se otorgue el mismo beneficio a las castas. Durante la primera mitad del siglo XIX, y en la prolongada guerra civil, la atención a las demandas agrarias pasó a segundo término frente a la urgencia política por crear y consolidar un Estado soberano. Mientras tanto, los problemas agrarios se agudizaban. En algunas entidades federativas las comunidades indígenas fue despojada de personalidad jurídica.

La reforma en la mitad del siglo XIX

A partir de 1850 emergió el problema agrario y adquirió estatus de prioridad nacional. Su detonador fueron los bienes de "manos muertas", la propiedad eclesiástica. La Ley Lerdo de 1856, elevada a rango constitucional en 1857, estableció la propiedad particular de los individuos como la modalidad general de tenencia de la tierra y ordenó la venta o desamortización de los bienes de las corporaciones civiles y religiosas. Las comunidades indígenas fueron incluidas en esa clasificación. Conforme a la ley los indígenas usufructuarios de una parcela la recibirían como pequeña propiedad. Sólo quedaron exceptuados los ejidos indivisibles que pasaron a ser propiedad de los municipios, muchas veces distantes física y socialmente de la comunidad. Son escasas las constancias del cumplimiento final de estas disposiciones.

Diez años de guerra civil e intervención extranjera frenaron y distorsionaron la aplicación de la legislación. Se desamortizaron los bienes del clero. La inflexibilidad de la estructura agraria

fue temporalmente superada y la propiedad circuló más ampliamente. También, se acentuó la distancia entre minifundio y latifundio. Las propiedades pasaron en un plazo relativamente corto a manos de los hacendados. Ellos, utilizando la compra selectiva, confinaron a las comunidades a su mínima expresión territorial. Requerían una fuerza de trabajo estable para las necesidades de la hacienda. La expropiación de los terrenos comunales se compensó con la concesión de acceso a los antiguos poseedores mediante la aparcería, discrecional y onerosa. Se estableció un arreglo que permitió la supervivencia de la mayoría de los pueblos y el crecimiento de las haciendas. El arreglo no era estable. Frente al malestar creciente en el campo mexicano destacó la pasividad legislativa. Entre 1880 y 1910 sólo se expidieron dos ordenamientos: el Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras en 1883 y la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 1893, ambos sobre el mismo tema. El problema agrario se consideraba legalmente resuelto. Pero el acaparamiento de la tierra y, con ella, de la riqueza, frustraba las aspiraciones de libertad y justicia de los campesinos. Se estaba gestando la gran movilización agraria de nuestra Revolución.

El sello agrario de la Revolución

En las áreas más densamente pobladas y de asentamientos más antiguos del centro del país, la relación entre los pueblos y las haciendas era de tensión constante y de abuso por parte de los hacendados. Los campesinos podían ser privados del acceso a la tierra que cultivaban como aparceros por una decisión unilateral de los hacendados. De manera reiterada acudieron a las instancias judiciales y de negociación con sus títulos primordiales, muchas veces localizados en el Archivo General de la Nación, con su memoria histórica como sustento del reclamo de justicia. En el contexto de la prolongada lucha se renovó la representación campesina muchas veces. Los papeles pasaban de mano en mano, se conservaban en secreto para protegerlos. Así los recibió Emiliano Zapata, quien de la lucha ancestral derivó sus planteamientos esenciales: reforma, libertad, justicia y ley. Con los dos últimos se rubricó el Plan de Ayala; con todos ellos, la Ley Agraria de los zapatistas expedida en octubre de 1915.

El reclamo de justicia, de restitución, la resistencia al acaparamiento y al abuso, la aguda conciencia de desigualdad y la defensa de lo propio, conformaron la memoria y la experiencia campesinas. Cuando se cerraron las opciones y las instancias de gestión pacífica, los pueblos campesinos se incorporaron a la Revolución mexicana para restaurar la justicia y la razón. Ése fue el origen y propósito del artículo 27 constitucional, sin precedente en la historia mundial.

El artículo 27 estableció la propiedad originaria de la nación y la facultad de la misma para imponer modalidades a la propiedad y regular el aprovechamiento de los recursos naturales para una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Ordenó la restitución de las tierras a los pueblos, incorporando la ley del 6 de enero de 1915. A partir de este principio se inició el proceso de nuestra reforma agraria, gesta de magnitud y alcance extraordinarios.

La reforma agraria ha sido un proceso dinámico que ha transitado por diversas etapas, acordes con su tiempo y circunstancia.

En su inicio, en el marco de un país devastado por una guerra civil, la reforma agraria atendió a los desposeídos con la entrega de la tierra. Era una sociedad donde casi 70% de la población obtenía su sustento de la producción agropecuaria. Para acelerar ese proceso se fueron realizando ajustes sucesivos. Leyes, reglamentos y decretos se agregaron al ritmo que requería la emergencia hasta desembocar en la codificación integral, derivada de la primera reforma al artículo 27 constitucional. En apenas 20 años a partir de 1917, la mitad de la tierra considerada arable pasó a manos de los campesinos. 1 700 000 de ellos recibieron tierras para su aprovechamiento agrícola, principalmente en 1936 y 1937. La gran propiedad latifundista fue desarticulada y sustituida.

En 1910 había 622 000 propiedades, de las cuales 60% eran menores de 5 ha; en el otro extremo 10 000 haciendas mayores de 1 000 ha acaparaban la mitad del territorio nacional y las 110 más grandes, 15%, contaban con 272 000 ha en promedio cada una. El esfuerzo redistributivo total desde 1917 es de enormes proporciones. Se dotó a 26 000 ejidos, más de 2 600 000 ejidatarios, y se restituyó o dio reconocimiento a 2 000 comunidades pobladas con 400 000 comuneros. La mitad del territorio nacional está en sus manos. La pequeña propiedad también se transformó en ese proceso y obtuvo garantías para su permanencia. Hay más de un millón de pequeños propietarios, herederos de antiguas posesiones pequeñas o beneficiados con el reordenamiento de la gran propiedad. Forman parte importante de la sociedad rural.

Los primeros repartos se hicieron en condiciones excepcionales y precarias. Entre 1917 y 1934 fueron dotados casi un millón de campesinos con una superficie media de 11.6 ha cada uno: de ellas sólo 1.7 ha eran de cultivo. La dotación representaba la diferencia entre la indigencia y la supervivencia para los núcleos de población. Se procedió a la entrega de la tierra pese a la carencia de una reglamentación precisa. En la década de los veinte se legisló para brindar protección a los dotados. Se estableció la parcela individual inalienable y transferible sólo por herencia como la forma de aprovechamiento económico y se distinguió de la porción común e indivisible que servía a propósitos sociales y económicos de la comunidad de los ejidatarios.

Más tarde, cuando la demanda de los pueblos y localidades se satisfizo, los beneficiarios del reparto recibieron tierras más distantes, dando origen a los nuevos centros de población en los que se formó el casco urbano dentro de la porción común del ejido. Se conformaron así tres áreas básicas dentro del ejido con funciones diversas y derechos específicos y diferenciados: el área común, la parcelada y el centro de población. Cuando el reparto alcanzó a las plantaciones comerciales y agroexportadoras, durante el gran proceso de reparto entre 1936 y 1937, se establecieron los ejidos colectivos para no fragmentar las unidades de producción. El ejido reflejó una diversidad de condiciones, resultantes de un proceso que evolucionó de la emergencia a la configuración de una verdadera comunidad de productores, como un instrumento de justicia y para el desarrollo.

El reparto de la tierra cultivable se acompañó de otros procesos que forman parte de nuestra reforma agraria. Tenían por objeto aumentar la producción y la productividad en la medida en que las mejores tierras se iban repartiendo. Desde 1926 se han destinado recursos públicos para el financiamiento de la producción rural y el riego. Desde 1939 se cuenta con instrumentos e

instituciones públicas para regular la comercialización y el abasto. Desde 1950 la provisión de insumos para la producción rural ha sido apoyada desde el Estado. Desde 1958 se consagró la reforma agraria integral para apoyar la transformación de los ejidos en unidades eficientes para producir en beneficio de sus integrantes. Se ha realizado una acción permanente de enormes proporciones para brindar acceso a la educación, salud, servicios esenciales y comunicación rural. Todas éstas han sido respuestas a demandas en condiciones específicas. Hasta mediados de los años sesenta se sostuvo un crecimiento del sector agropecuario superior al demográfico, que se tradujo en suficiencia productiva y en un saldo positivo en la balanza comercial.

El reparto agrario ha sido sin duda uno de los procesos sociales más vinculados a nuestro nacionalismo. Su extraordinaria vitalidad transformó de raíz la estructura propietaria del territorio nacional. Dio prosperidad a la patria y justicia a los campesinos: los liberó de la hacienda, restañó las raíces de su orgullo y de su sostenimiento, restituyó la vida del pueblo, de la comunidad, del ejido y se consagró en la Constitución y en las leyes del país. Sin embargo, pretender en las circunstancias actuales que el camino nacionalista debe seguir siendo el mismo de ayer, el del reparto agrario, pone en riesgo los objetivos mismos que persiguieron la reforma agraria y la Revolución mexicana. Ese extraordinario cambio es y seguirá siendo motivo de orgullo en nuestra historia. Pero hoy, debemos emprender nuevos caminos.

Necesitamos cambiar no porque haya fallado la reforma agraria. Vamos a hacerlo porque tenemos hoy una diferente realidad demográfica, económica y de vida social en el campo, que la misma reforma agraria contribuyó a formar y que reclama nuevas respuestas para lograr los mismos fines nacionalistas. Necesitamos un programa integral de apoyo al campo para capitalizarlo, abrir opciones productivas y construir medios efectivos que protejan la vida en comunidad, como la quieren los campesinos de México.

Lección imborrable de esta gran historia es la tenacidad de las luchas agrarias por justicia y la profunda fe en la capacidad transformadora de la ley. El camino del cambio, hoy, debe reconocer las realidades y también actuar conforme a las mejores tradiciones de los movimientos agrarios de México. Debemos preservar lo valioso que hemos conquistado por esas luchas del pasado y debemos construir las bases para la lucha actual y futura del campesino por su libertad, dignidad y bienestar. La presente iniciativa está inscrita en la gran corriente histórica de nuestra reforma agraria y recupera, frente a nuevas circunstancias, sus planteamientos esenciales. Cumple con el mandato de los constituyentes, recoge el sacrificio y la visión de quienes nos precedieron, responde a las demandas de los campesinos de hoy y a las exigencias de una sociedad fortalecida, plural y movilizadora para la transformación.

Las nuevas realidades demandan una reforma de fondo

Desde el inicio de la gesta revolucionaria de la que surgió la reforma agraria, las características demográficas y económicas de nuestro país han cambiado radicalmente. La urbanización de la población ha sido la contraparte del proceso de industrialización, experiencia compartida por otros países en desarrollo. Pero

en México, la proporción de habitantes en el campo ha permanecido alta con respecto a su participación en el producto. Esto ha generado un serio problema de distribución del ingreso entre los distintos sectores de la economía. Así, la fuerza de trabajo que labora en el campo, alrededor de la cuarta parte de la del país, genera menos de 10% del producto nacional. El resultado es que los ingresos del sector rural son en promedio casi tres veces menores que los del resto de la economía.

La mayoría de los productores rurales, sean ejidatarios o pequeños propietarios, son minifundistas con menos de 5 ha de tierra laborable de temporal. A esa limitación territorial se agregan las restricciones que disminuyen el margen de autonomía y su capacidad de organización y asociación estable. En el minifundio se presentan estancamiento y deterioro técnico que se traducen en producción insuficiente, baja productividad, relaciones de intercambio desfavorables y niveles de vida inaceptables. Por ello, la mayoría de los productores y trabajadores rurales vive en condición de pobreza y entre ellos se concentra, desproporcionadamente, su expresión extrema, hasta alcanzar niveles inadmisibles que comprometen el desarrollo nacional. La persistencia de carencias ancestrales en el campo mexicano, combinadas con el rezago frente a las transformaciones recientes, nos enfrentan a un reto que no admite dilación.

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 deriva de un sistema obligatorio para el Estado de reparto abierto y permanente; también por las dificultades de los campesinos, en su mayoría 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 eficacia. 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.

La realidad nos muestra que cada vez es más frecuente encontrar en el campo prácticas de usufructo parcelario y de renta, de asociaciones y mediería, inclusive de venta de tierras ejidales que se llevan a cabo al margen de la ley. Esta situación está señalando una respuesta de la vida rural al minifundismo, a las condiciones de pobreza y a las dificultades para contar con financiamiento, tecnología y escalas de producción rentable. Es claro que estas prácticas cotidianas y extendidas necesitan canalizarse constructivamente por la vía del derecho. Debemos hacerlo también porque, al no estar jurídicamente amparadas, disminuye el valor del ingreso que obtienen los campesinos por dichas operaciones y pierden en esos casos la defensa legal de sus intereses. Sin duda esa situación resta certidumbre para la inversión en plazos am-

plios y, por eso, induce a buscar una explotación de los recursos naturales que rinda en el tiempo más breve, abriendo la posibilidad de causar, en ese afán, daños ecológicos.

Los nuevos enfoques y desarrollos técnicos para el aprovechamiento de los recursos naturales del territorio no se han reflejado en ajustes al sistema agrario. Persisten formas que propician de predación, desperdicio y pobreza entre quienes las practican. Los ricos y variados recursos de nuestro territorio: los bosques y selvas tropicales, los litorales con potencial acuícola, las zonas de recolección de plantas silvestres, los que tienen potencial turístico, los yacimientos de minerales no sujetos a concesión, entre otros muchos, requieren de un nuevo planteamiento para ser fuentes productivas y de bienestar para sus poseedores.

Desde hace un cuarto de siglo el crecimiento promedio de la producción agropecuaria ha sido inferior al de la población. El débil avance de la productividad afecta no sólo al ingreso de los productores rurales, sino también a los consumidores y a las finanzas públicas. Ha provocado que una parte importante y creciente de los alimentos esenciales que consume el pueblo mexicano tuviera que adquirirse fuera de nuestras fronteras. Por eso, reactivar el crecimiento sostenido mediante la inversión es el desafío central del campo mexicano y es condición ineludible para superar la pobreza y la marginación.

El sector agropecuario fue uno de los más afectados por la inestabilidad económica, la incertidumbre cambiaria y la inflación. El notable avance tecnológico, particularmente en la agricultura, no ha permeado sustancialmente nuestro campo. De igual manera, el procesamiento y la comercialización de productos agropecuarios han adquirido gran complejidad tecnológica y mercantil: su débil incorporación reduce la competitividad. La estabilización lograda en los últimos tres años sienta con firmeza las bases para que los cambios estructurales que se proponen en esta iniciativa permitan el arranque de un nuevo proceso de crecimiento en el agro.

En el medio rural se ha manifestado una exigencia para emprender una reforma a fondo del marco jurídico para conducir el esfuerzo de los mexicanos en el campo, hacer que impere más justicia y se pueda responder a las nuevas realidades económicas y sociales. Debemos reconocer realidades e introducir los cambios necesarios para darles viabilidad a nuestras potencialidades, para ingresar en nuestros propios términos al proceso de transformación que el mundo vive. La visión y el talento de los constituyentes nos han dotado de una dirección precisa para propiciar el cambio y el crecimiento, procurar justicia y combatir la pobreza. La inmovilidad nos llevaría a un estado de inviabilidad y de injusticia social. Debemos actualizar nuestra reforma agraria para incrementar la libertad y la autonomía de todos los campesinos en la realización de sus aspiraciones de justicia.

La propuesta de la reforma al artículo 27 constitucional

La dirección y el sentido de los cambios necesarios están claramente definidos por nuestra historia y por el espíritu que le imprimieron los constituyentes al artículo 27 de nuestro ordenamiento supremo. Esta norma establece la propiedad originaria

de la nación y somete las formas de propiedad y uso al interés público. Por eso, realizar los ajustes que demande la circunstancia nacional es cumplir con el espíritu del constituyente. Esta norma constitucional condensa nuestro sistema agrario, sin precedente en su concepción y alcance. No sólo representa un ideal vigente sino que ha tenido un efecto formidable en la configuración social de nuestro país. La propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas es norma esencial de los mexicanos.

En el artículo 27, el constituyente de Querétaro estableció decisiones políticas fundamentales, principios fundadores de la institución de la propiedad en México. Ratificamos y respetamos estas decisiones históricas para nuestra nación. Por ello, se mantienen en el texto del artículo 27: la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas, primer párrafo; el dominio directo, inalienable e imprescriptible, sobre los recursos naturales que el mismo artículo establece. En particular, se ratifica y mantiene la decisión que da a la nación la explotación directa del petróleo, los carburos de hidrógeno y los materiales radiactivos, además de la generación de la energía eléctrica para el servicio público y nuclear, párrafos tercero a séptimo. Tampoco se modifica la potestad de ejercer derechos en la zona económica del mar territorial, párrafo octavo, y la facultad de expropiar, determinar la utilidad pública y fijar la indemnización correspondiente, párrafo segundo y fracción VI, parcialmente. Permanecen las obligaciones del Estado de impartir justicia expedita y de promover el desarrollo rural integral, fracciones XIX y XX.

Objetivos de la reforma: justicia y libertad

Ampliar justicia y libertad son los objetivos de esa iniciativa, como lo han sido los de 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; éste 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 predios rurales, que eleven la producción y la 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.

Líneamientos y modificaciones

Dar certidumbre jurídica en el campo

El fin del reparto agrario. La obligación constitucional de dotar a los pueblos se extendió para atender a los grupos de individuos que carecían de tierra. Esta acción era necesaria y posible en un país poco poblado y con vastas extensiones por colonizar.

Ya no lo es más. La población rural crece, mientras que la tierra no varía de extensión. Ya no hay tierras para satisfacer esa demanda incrementada por la dinámica demográfica. Los dictámenes negativos del Cuerpo Consultivo Agrario, derivados de que no se localizaron tierras afectables para atender solicitudes, ya son tan numerosos como todas las dotaciones realizadas desde 1917. En resoluciones recientes se especifica que la tierra entregada no es apta para su aprovechamiento agropecuario. Nos enfrentamos a la imposibilidad para dotar a los solicitantes de tierra. Tramitar solicitudes que no pueden atenderse introduce incertidumbre, crea falsas expectativas y frustración, inhibe la inversión en la actividad agropecuaria, desalentando, con ello, mayor productividad y mejores ingresos para el campesino. Debemos reconocer que culminó el reparto de la tierra que estableció el artículo 27 constitucional en 1917 y sus sucesivas reformas.

Al no haber nuevas tierras, la pulverización de las unidades existentes se estimula dentro del ejido y en la pequeña propiedad. Tenemos que revertir el creciente minifundismo y el fraccionamiento de la tenencia de la tierra que, en muchos casos, ya han rebasado las posibilidades de sustentar plenamente a sus poseedores. La realidad muestra que hay que establecer legalmente que el reparto ya fue realizado dentro de los límites posibles. La sociedad rural exige reconocerla con vigor y urgencia. La nación lo requiere para su desarrollo y modernización. Por eso, propongo derogar las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI en su totalidad y la fracción XV y el párrafo tercero, parcialmente. En estas disposiciones, hoy vigentes, se establece una reglamentación detallada de los mecanismos e instituciones encargadas de la aplicación del reparto. Con su derogación, éste también termina.

Se propone que en la fracción XVII se mantenga, exclusivamente, el caso del fraccionamiento de predios que excedan a la pequeña propiedad. Establece los procedimientos para llevarlo a cabo e instruye al propietario, en ese caso, a enajenar el excedente en un plazo de dos años; de no cumplirse, procederá la venta mediante pública almoneda. De esta manera quedará restablecido el régimen ordinario que resguarda los principios básicos y originales en materia agraria, prescindiendo de la regulación extraordinaria y transitoria que fue necesario prescribir para lograr el reparto masivo de tierras.

Ahora tenemos que consolidar e impulsar la obra resultante del reparto agrario, ofrecer al campesino los incentivos que le permitan aprovechar el potencial de su tierra, abrir alternativas productivas que eleven su nivel de vida y el de su familia. Es necesario propiciar un ambiente de certidumbre en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y en la pequeña propiedad, que fomente capitalización, transferencia y generación de tecnología, para así contar con nuevas formas de creación de riqueza en provecho del hombre del campo.

La reforma agraria ingresa a una nueva etapa. Para ello es esencial la superación del rezago agrario. Los legítimos derechos de todas las formas de tenencia de la tierra deben quedar plenamente establecidos y documentados, por encima de toda duda, para quedar como definitivos. Eso exige un esfuerzo de gran magnitud. Mediante el uso preferente de la vía conciliatoria y con acciones de procuración y gestión para los pueblos y campesinos, es posible resolverlo. La claridad de los títulos agrarios es un instru-

mento de impartición de justicia cuya procuración presidió desde su origen el espíritu del artículo 27 constitucional.

■ *La justicia agraria.* Para garantizar la impartición de justicia y la definitividad en materia agraria se propone establecer, en el texto constitucional, en la fracción VII, tribunales federales agrarios, de plena jurisdicción. Ellos estarán dotados con autonomía para resolver, con apego a la ley y de manera expedita, entre otros, los asuntos relativos a la tenencia en ejidos y comunidades, las controversias entre ellos y las referentes a sus límites. Con ello, se sustituye el procedimiento mixto administrativo-jurisdiccional derivado de la necesidad de una inmediata ejecución.

Capitalizar al campo

Para reactivar la producción y establecer de manera sostenida su crecimiento son necesarios los cambios que atraigan y faciliten la inversión en las proporciones que el campo ahora demanda. Para lograrlo, se requiere seguridad pero, también, nuevas formas de asociación donde imperen la equidad y la certidumbre, se estimule la creatividad de los actores sociales y se compartan riesgos. Se mantienen los límites de la pequeña propiedad, pero se superan las restricciones productivas del minifundio para lograr, mediante la asociación, las escalas de producción adecuadas. Por ello, conviene eliminar los impedimentos a las sociedades mercantiles para dar capacidad a los productores de vincularse efectivamente en las condiciones del mercado.

■ *La pequeña propiedad.* La pequeña propiedad es consustancial a la reforma agraria y la Constitución la protege. La decisión se preserva y ratifica, aunque se actualiza con el fin de dar paso a las asociaciones que permitan su capitalización y el aprovechamiento de mayores escalas de producción. Por eso, esta iniciativa mantiene los límites de extensión a la pequeña propiedad. Con ello se conservan los aprovechamientos familiares y las unidades productivas del rancho individual.

Con el fin del reparto agrario, los certificados de inafectabilidad, necesarios en su momento para acreditar la existencia de la pequeña propiedad, ya no lo serán. La protección constitucional plena ya no estará condicionada a la obtención de dichos certificados. Así reintegramos un sistema de amplia protección en favor de la seguridad jurídica de todos.

Para revertir el deterioro de nuestros bosques y estimular su aprovechamiento racional, se propone definir el concepto de pequeña propiedad forestal, asimilándola al límite de 800 ha, que prevé la actual fracción XV. La intención es clara, los aprovechamientos forestales ligados a plantaciones industriales o regeneraciones modernas requieren de extensiones suficientes para alcanzar rentabilidad.

Nuestro país cuenta con proporciones muy bajas de tierras agrícolamente aprovechables respecto al total del territorio. Por ello, el texto vigente protege las mejoras en la calidad que introduzca el propietario, aunque por virtud de estas mejoras los predios re-

basen la extensión de la pequeña propiedad. La iniciativa conserva este estímulo y lo refuerza al permitir que las tierras sean aprovechadas permitiendo la flexibilidad necesaria para cambiar el uso agropecuario. Esto abrirá al cultivo extensiones que hoy son yerros o predios de ínfima calidad, en beneficio de nuestra agricultura nacional. Por ello se modifica el texto del último párrafo de la fracción XV.

■ *Nuevas formas de asociación.* La producción agropecuaria, en todo el mundo, es cada día más compleja y requiere de escalas adecuadas y formas de organización más grandes y especializadas. No podemos quedarnos atrás de esos procesos globales de los que formamos parte. Requerimos ajustes a nuestra agricultura para estimular su capitalización y así superar el estancamiento. La desigualdad entre los productores rurales y otros sectores nos coloca en desventaja y nos hace vulnerables, mina la convivencia social y atenta contra el desarrollo de nuestra economía.

Tenemos un gran espacio para avanzar con incrementos considerables en la producción, la productividad y el valor agregado. Necesitamos más inversión, pública y privada, mayor flujo tecnológico para el campo y que éstos se sumen al esfuerzo de los campesinos. Tanto en la pequeña propiedad como en la ejidal se necesitan opciones para alcanzar las escalas técnicas y económicas de la moderna unidad agropecuaria y forestal, respetando los límites que la Constitución establece a la propiedad individual. Ello es posible facilitando formas de asociación que agrupen tierra para la producción. La mayoría de los propietarios privados son minifundistas que forman parte de las comunidades rurales, con frecuencia en condiciones tan severas y restringidas como las de los ejidatarios. Por eso, la reforma debe estimular la compactación y las asociaciones en cada uno de los tipos de propiedad y entre ellos, para asegurar su capitalización y su viabilidad.

Conviene, por eso, permitir la participación de las sociedades por acciones en la propiedad y producción rurales, regulando al mismo tiempo la extensión máxima, el número de socios y que su tenencia accionaria se ajuste a los límites impuestos a la pequeña propiedad. En el caso de pequeñas propiedades éstas podrán formar parte del patrimonio de la sociedad y en el caso de ejidos, éstos podrán adoptar formas societarias, incluso mercantiles, para atraer socios aportantes de recursos. Con ello, se propiciará el flujo de capital hacia las actividades agropecuarias, así como la introducción de técnicas de producción, administración y comercialización modernas en una relación respetuosa y equitativa.

Desde hace casi un decenio el anonimato en la propiedad accionaria dejó de existir y, con ello, se evita el riesgo de la formación de latifundios encubiertos. El tiempo del latifundio es el pasado. No más propiedad individual de enormes extensiones e improductivas. No lo permitiremos en la ley, ni lo tolera la práctica social. Los límites a la pequeña propiedad son garantías socialmente acordadas para la equidad. Se reafirma esa decisión histórica. Se abren, así, las posibilidades para el uso racional de la tierra, sin afectar el consenso en contra de la acumulación injusta.

Para lograr los cambios que promuevan la capitalización del campo, esta iniciativa propone la reforma de las fracciones IV y

VI del artículo 27 constitucional, eliminando las prohibiciones a las sociedades mercantiles y estableciendo los criterios generales que deben satisfacer. Para la operación de empresas por acciones en el campo, la ley determinará los límites y los requisitos y condiciones para formar una sociedad mercantil por acciones, propietaria de terrenos rústicos. Se desea promover nuevos vínculos entre actores productivos, pero también proteger al campesino en su asociación con socios mercantiles y garantizar que las sociedades no se orienten hacia la concentración de tierra ociosa o con fines especulativos. También se suprime en la fracción VI la prohibición genérica a las corporaciones civiles de poseer, tener en propiedad o administrar bienes raíces.

Confiamos en crear las condiciones para que la capacidad organizativa de los productores conjunten recursos y esfuerzos en términos equitativos y transparentes, independientemente de la modalidad en la tenencia de la tierra. Por ello es indispensable dar claridad en la ley a las modalidades de asociación y otras formas contractuales para la producción. Con estas modificaciones reconocemos la realidad y la orientamos al brindar certeza y protección legal a prácticas organizativas que ya se llevan a cabo en el campo mexicano. Promovemos, por la vía de la asociación, la compactación productiva de la tierra para incrementar la rentabilidad y mejorar el acceso al valor agregado. Todo a partir de la libertad y voluntad de los productores rurales.

Proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal

La reforma se propone reafirmar las normas de tenencia de la tierra derivadas de la gesta agraria de los mexicanos y adecuarlas a las nuevas realidades del país. Cada una de ellas tiene origen y propósito en los intereses y en la interacción de grupos históricamente conformados. El respeto y la protección a su configuración como asentamiento humano son condición para la preservación del tejido social. Su base productiva debe ser fuente de bienestar para el campesino y de prosperidad para la nación. Por ello se elevan a nivel constitucional el reconocimiento y la protección al ejido y la comunidad. Confirmamos sin ambigüedad al ejido y la comunidad como formas de propiedad al amparo de nuestra ley suprema. Son tierras de los ejidatarios y comuneros, a ellos corresponden las decisiones sobre su manejo. El siglo XX ratificó al ejido y la comunidad como formas de vida comunitarias creadas a lo largo de la historia. Demos paso a la reforma agraria de los propios campesinos.

La reforma a la fracción VII, que promueve esta iniciativa, reconoce la distinción entre la base territorial del asentamiento humano, sustento de una cultura de vida comunitaria, y la tierra para las actividades productivas del núcleo ejidal y comunal en el ámbito parcelario. Reconoce, también, la plena capacidad de los ejidatarios de decidir las formas que deben adoptar y los vínculos que deseen establecer entre ellos para aprovechar su territorio. También fija el reconocimiento de la ley a los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas. Estos cambios atienden a la libertad y dignidad que exigen los campesinos y responden al compromiso del Estado de apoyar y sumarse al esfuerzo que ellos realizan para vivir mejor.

La propiedad ejidal y comunal será protegida por la Constitución. Se propone la protección a la integridad territorial de los

pueblos indígenas. Igualmente, se protegen y reconocen las áreas comunes de los ejidos y el sustento territorial de los asentamientos humanos. En todo caso, el solar en el casco urbano seguirá siendo de la exclusiva propiedad de sus moradores. Las superficies parceladas de los ejidos podrán enajenarse entre los miembros de un mismo ejido de la manera que lo disponga la ley, propiciando la compactación parcelaria y sin permitir la acumulación o la fragmentación excesivas.

Los poseedores de parcelas podrán constituirse en asociaciones, otorgar su uso a terceros, o mantener las mismas condiciones presentes. La mayoría calificada del núcleo de población que fije la ley podrá otorgar al ejidatario el dominio de su parcela, previa regularización y definición de su posesión individual. Hay que expresarlo con claridad. Los ejidatarios que quieran permanecer como tales recibirán el apoyo para su desarrollo. No habrá ventas forzadas por la deuda o por la restricción. La ley prohibirá contratos que de manera manifiesta abusen de la condición de pobreza o de ignorancia. Sostenemos el ejercicio de la libertad, pero éste jamás puede confundirse con la carencia de opciones. Nadie quedará obligado a optar por alguna de las nuevas alternativas; dejarían de serlo. Se crearán las condiciones para evitar que la oportunidad se confunda con la adversidad.

El Estado mexicano no renuncia a la protección de los intereses de los ejidatarios y comuneros. La reforma propuesta preserva ese mandato pero distingue claramente entre las acciones de protección y promoción que sí asume, de aquellas que no debe realizar porque suplantán la iniciativa campesina y anulan sus responsabilidades. Debemos reconocer la madurez que ha promovido la reforma agraria y la política educativa, de salud y de bienestar en general que ha realizado el Estado mexicano durante muchas décadas. La reforma reconoce la plena capacidad legal del ejidatario y también sus responsabilidades. A ellos les corresponde resolver la forma de aprovechamiento de sus predios dentro de los rangos de libertad que ofrezca nuestra Carta Magna.

La capacidad y dignidad de los campesinos, su importancia y la de sus organizaciones, su decisión, requieren apoyo y no paternalismo; constituyen, por eso, puntos de partida para la modernización de la producción rural. El respeto a la libertad de los productores rurales, la protección de sus comunidades y el reconocimiento pleno de su autonomía están inscritos en la propuesta, sin merma de la obligación del Estado para ordenar y normar el conjunto con equidad, así como para proteger a los campesinos.

Debemos combatir la pobreza; estamos luchando por superarla sumándonos a la iniciativa de los campesinos que en sus propios términos realizan ya en la vida cotidiana una reforma campesina de gran profundidad. Debemos acercarnos más a las preocupaciones y a los intereses verdaderos de los productores rurales con respeto y solidaridad, y no pretender que aún no llega el tiempo para que decidan sobre sus propios asuntos. Demos pleno reconocimiento a nuestra historia y a la lucha de los campesinos, a la diversidad de las formas de tenencia y de aprovechamiento de la tierra. Podremos superar los retos como lo hicimos tantas veces en el pasado.

No se modifican las disposiciones del artículo 27 que determinan la capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas, para mexicanos, extranjeros, iglesias e instituciones de beneficencia.

cia y bancos, fracciones I a III, y la V. Igualmente la jurisdicción federal, fracción VII, las referentes a las nulidades y actos jurídicos históricos, fracciones VIII y XVIII, y la nulidad por división, fracción IX. La seguridad jurídica, el acceso a la justicia agraria expedita y la asesoría legal a los campesinos, se mantienen como hasta ahora, fracción XIX.

Carácter integral de la transformación en el campo

El desarrollo, el crecimiento con justicia social, no puede lograrse sólo por el cambio a 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 a 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 mediante el 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 el 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.

El bienestar rural es condición esencial en este proceso. Estamos realizando, con la decidida participación de los habitantes del medio rural, un extraordinario esfuerzo para establecer en el campo un mínimo de bienestar social por abajo del cual ninguna familia debe vivir. Por medio del Programa Nacional de Solidaridad hemos construido o rehabilitado cerca de 20 000 espacios educativos en el medio rural; se constituyeron y equiparon 880 unidades médicas y centros de salud para el campo; se introdujeron, ampliaron o rehabilitaron 900 sistemas de agua potable y 208 de alcantarillado; se electrificaron 2 700 comunidades rurales, se instalaron 1 000 tiendas rurales, la red caminera y de servicio al medio rural creció en 4 500 kilómetros.

Dentro del mismo Programa y con la amplia participación de los campesinos, apoyamos la producción de básicos en 28 entidades. Con el Fondo de Solidaridad para la Producción más de 600 000 productores que no tenían acceso al crédito, encontraron financiamiento con la sola contraparte de su palabra, para producir en cerca de dos millones de hectáreas; 200 000 cafetaleros con menos de 5 ha recibieron apoyo para la producción y comercialización; 87 organizaciones forestales y más de 1 000 organizaciones de productores indígenas, conforme a sus propias

iniciativas, recibieron recursos para el desarrollo de proyectos productivos. Todas esas inversiones son recuperables gracias al trabajo que realizan los propios productores.

Además, se está impulsando la construcción de obras de riego y su rehabilitación, de infraestructura pecuaria, proyectos agroindustriales y de fomento minero en el medio rural. Se conformaron cinco programas de desarrollo regional que integran los esfuerzos para establecer un crecimiento armónico y sostenido. Los resultados son tangibles. La generosa entrega y capacidad de las organizaciones de los campesinos los hacen posibles. El propósito es fortalecer estas acciones para tejer una auténtica red de protección social a los campesinos de menos ingresos y productividad. Esta reforma integral extenderá sus beneficios a quienes de buena fe han solicitado tierras pero que, la inexistencia de ellas, no permite responder; será ofreciéndoles oportunidades de empleo productivo como Solidaridad trabajará con ellos y para ellos.

Este esfuerzo conforma una reforma agraria para nuestros días: la construcción de un nuevo modo de vida campesino, con más bienestar, libertad y justicia; la nueva relación entre el Estado y la sociedad que está contenida en nuestra propuesta. Por ello la reforma, para alcanzar su propósito y tener viabilidad y permanencia, se construye como apoyo al empeño, a la decisión democrática y a la libre iniciativa de los propios hombres y mujeres del campo. Esto es principio y método de Solidaridad en el medio rural.

La modificación jurídica es principio y requisito esencial de la reforma, fuente de legalidad para todos los demás procesos que acompañan a esta propuesta. Debemos partir de la reforma al artículo 27, porque es ésta la norma básica que establece la dirección y los principios generales, para que se traduzca en adecuaciones a la legislación de la materia, en especial a su ley reglamentaria.

Reconociendo lo que hoy es la realidad del campo mexicano y con respeto a los valores que han nutrido nuestras luchas agrarias esta iniciativa propuesta al Constituyente Permanente persigue conducir el cambio del agro mexicano para que en él exista más justicia y se genere más prosperidad, sus instrumentos promuevan la certidumbre, la reactivación del sector rural y el fortalecimiento de ejidos y comunidades.

Es importante mencionar que en los artículos transitorios de esta iniciativa se determina la ley aplicable al momento que entrase en vigor esta reforma. Estas disposiciones son compatibles con el pleno reconocimiento de las actuales autoridades agrarias, representantes de ejidos y comunidades. Por lo que se refiere a los asuntos en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas y creación de nuevos centros de población, en trámite a la fecha de entrada en vigor de la reforma constitucional, se prevé lo conducente para no interrumpir su desahogo. Para estos propósitos, las disposiciones transitorias prescriben que las autoridades que han venido desahogando dichos asuntos, continúen haciéndolo sujetándose a la legislación reglamentaria del reparto agrario.

Una vez creados los tribunales, en caso de aprobarse esta iniciativa, se les turnarían los expedientes de los asuntos aún pendientes de resolución, para que los resuelvan en definitiva. Bus-

camos proteger los legítimos intereses de los campesinos. Es un deber de justicia.

La iniciativa propone las adecuaciones a la configuración constitucional de nuestro sistema de tenencia de la tierra, conforme a la nueva realidad que vivimos. Los ajustes del orden legal no van a implicar la solución automática a nuestros problemas más urgentes: ellos no derivan únicamente de la tenencia de la tierra. Los problemas del campo mexicano son muy complejos, su resolución presenta enormes retos porque en el campo confluye la gran diversidad de la nación, en él se vincula toda la sociedad, sus alcances definen buena parte de nuestro futuro. No podemos ni debemos esperar soluciones inmediatas. Tomarán tiempo; requerirán de toda nuestra unidad y dedicación.

La reforma constitucional y, después, reglamentaria, es un paso trascendente e indispensable. Pero es necesaria, además, la participación de los gobiernos de los estados, de las autoridades municipales, de la sociedad en general y del Gobierno federal en un esfuerzo decidido de unidad que comienza por los productores mismos, sus aspiraciones, su sentido práctico, su enorme voluntad. De ahí, los recursos y los instrumentos para la producción, las asociaciones duraderas, el fortalecimiento de las organizaciones y su gestión, podrán reunirse con el mismo propósito. La intención es, sencillamente, más justicia: justicia social. Elevar el bienestar de los productores y aumentar la producción del campo deben ahora recibir expresión concreta. Norma y acción se unen en la reforma integral que merece y necesita el campo mexicano.

Por lo antes expuesto, y con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, CC. secretarios, me permito someter a la consideración del H. Congreso de la Unión, para los efectos del artículo 135 de la propia Constitución, la presente iniciativa de

DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo único. Se reforman el párrafo tercero y las fracciones IV; VI, primer párrafo; VII; XV y XVII y se derogan las fracciones X a XIV y XVI, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 27.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de

los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; 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, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

.....
.....
.....
a III.

IV. 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;

V.

VI. Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

.....
.....

VII. La ley reconoce y protege la propiedad ejidal y comunal de la tierra, tanto para el asentamiento humano como para las actividades productivas.

La ley protegerá la integridad territorial de los pueblos indígenas.

Considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, la ley protegerá la base territorial del asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

Considerando el respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más le convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, la ley regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre sí; igualmente fijará las condiciones conforme a las cuales el núcleo ejidal podrá otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites en terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población, así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades, en los términos que la ley reglamentaria señale. Para estos efectos, y en general, para la administración de justicia agraria, la propia ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción.

VIII y IX.

X. (Se deroga).

XI. (Se deroga).

XII. (Se deroga).

XIII. (Se deroga).

XIV. (Se deroga).

XV. Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero o de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda de 150 hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de 300, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quinua, vainilla, cacao o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se mejore la calidad de sus tierras, aunque se cambie el uso de las mismas, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fija la ley;

XVI. (Se deroga).

XVII. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento de las extensiones que excedan los límites señalados en la fracción XV de este artículo, de acuerdo con las siguientes bases:

a) El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro de un plazo de dos años contado a partir de la notificación correspondiente;

b) Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda.

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno;

XVIII a XX.

Transitorios

Artículo primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Artículo segundo. A partir de la entrada en vigor de este decreto y en tanto no se modifique la legislación reglamentaria en materia agraria, continuarán aplicándose sus disposiciones, incluidas las relativas a las autoridades e instancias competentes y a la organización interna de los ejidos y comunidades, siempre que no se opongan a lo establecido en este mismo decreto.

Artículo tercero. Los comisariados ejidales continuarán funcionando de conformidad con las disposiciones legales vigentes

Artículo cuarto. La Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las comisiones agrarias mixtas y las demás autoridades competentes, continuarán desahogando los asuntos que se encuentren en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas y creación de nuevos centros de población, de conformidad con las disposiciones legales que reglamenten dichas cuestiones y que estén vigentes al momento de entrar en vigor el presente decreto.

Los expedientes de los asuntos arriba mencionados, sobre los cuales no se haya dictado resolución definitiva al momento de entrar en funciones los tribunales agrarios, se pondrán en estado de resolución y su turnarán a éstos para que resuelvan en definitiva, de conformidad con las disposiciones legales a que se refiere el párrafo anterior.

Los demás asuntos de naturaleza agraria que se encuentren en trámite o se presenten a partir de la entrada en vigor de este decreto, y que conforme a la ley que se expida deban pasar a ser de la competencia de los tribunales agrarios, se turnarán a éstos una vez que entren en funciones para que resuelvan en definitiva.

Reitero a ustedes CC. secretarios, las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Palacio Nacional, 7 de noviembre de 1991

SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCIÓN

El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos
Carlos Salinas de Gortari