

## REFLEXIONES SOBRE EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL Y SU LEY REGLAMENTARIA

Alma Alicia Aguirre Jiménez

### ANTECEDENTES

Las disposiciones agrarias emanadas de la Revolución Mexicana tenían como objetivo disolver los latifundios y restituir las tierras comunales expropiadas en 1856 a raíz de las Leyes de Reforma. Así, en 1911, el Plan de Ayala mencionó, previa indemnización, la expropiación de terrenos; el Plan de Veracruz, de 1914, intentaba restablecer un régimen de propiedad que garantizara la igualdad de los mexicanos; y la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 anuló las enajenaciones de tierras comunales, concesiones y venta hechas por la autoridad federal a partir de 1870; además, al amparo de esta ley se creó una Comisión Nacional Agraria y una local para cada estado o territorio de la república.

Estas disposiciones legales formaron parte de los antecedentes que dieron origen al concepto social del Artículo 27 de la Constitución del 5 de febrero de 1917, el cual establece como principio central que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional pertenecen originalmente a la nación, la cual tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas. Bajo este principio, y ante la acción constante del Estado para regular el aprovechamiento y la distribución de la tierra, surge la propiedad social y se reconoce y limita la pequeña propiedad. El desarrollo de estas dos formas de tenencia de la tierra provocó una dicotomía que se manifiesta aun en nuestros días. Por un lado, existe una vertiente que busca la restitución comunal y el ejido y, por otro, una vertiente orientada a preservar la pequeña propiedad; esta última ha logrado prevalecer e imponer su dinámica y su rumbo al sector agropecuario del país.



### DESARROLLO DE UNA POLÍTICA AGRARIA INSTITUCIONAL

La política agraria de principios de siglo pretendía aumentar la producción y convertir en fértiles extensas zonas áridas en beneficio del campesino. En este contexto, y paralelamente a los ordenamientos legales emitidos entre 1926 y 1940 referidos a la propiedad rústica, a la irrigación con aguas federales y al reconocimiento del crédito popular, se logró corregir el desequilibrio del desarrollo sectorial, lo que generó una estabilidad relativa en las variables macroeconómicas del país hasta mediados de la década de los años sesenta. El reparto agrario alcanzó su mayor nivel durante la administración de Lázaro Cárdenas, y al mismo tiempo la pequeña propiedad en explotación quedó debidamente garantizada con las reformas al Artículo 27 constitucional del 9 de enero de 1934 y las disposiciones sobre la propiedad agrícola inafectable emitidas en el Código Agrario de 1940.

Estas condiciones, junto con una relación positiva entre precios y costos de producción y la fluidez en las exportaciones agropecuarias, fueron los factores determinantes para que México lograra alcanzar autosuficiencia y soberanía alimentaria.

A partir de 1966 se manifiesta una crisis agrícola provocada por restricciones externas a las exportaciones del sector, caída de los precios internos, pérdida de superficies agrícolas en los sistemas de irrigación debida a ensalitramiento y erosión de los suelos, y contracción relativa de la inversión del gasto corriente destinado al sector agropecuario. Como una estrategia para mantener la capacidad productiva del agro mexicano, se establecieron programas de explotación de cultivos de trigo, cebada, frutas y legumbres para el mercado interno con el objeto de evitar fugas de divisas y alcanzar a producir los alimentos que el crecimiento de la población y el desarrollo del país requerían.

Al llegar a la década de los setenta, se dio un reajuste en la política agropecuaria con nuevos métodos de dirección y administración pública con el objeto de no limitar los programas a periodos administrativos. Se reformó el marco jurídico de la actividad agropecuaria mediante la promulgación de la Ley Federal de la Reforma Agraria y la Ley Federal de Aguas en 1971. Aquí se señala al riego como una solución al problema, y se piensa que a través del crédito y la organización de los campesinos se lograría incrementar la producción. El 29 de enero de 1976 fue reformado el Artículo 27 constitucional en su párrafo tercero, que menciona la organización rural y la explotación colectiva del ejido; además, la Ley de la Reforma Agraria establecía mecanismos de comercialización e industrialización de los productos ejidales, con el fin de lograr mayor productividad y una distribución equitativa del ingreso.



Sin embargo, el balance de los resultados no fue aceptable. Algunos hechos de la época lo explican: el servicio del crédito se vio desvirtuado por cargos relacionados con asistencia técnica y supervisión, y el uso eficiente de la infraestructura hidroagrícola se vio mermado por el gran número de obras ociosas e inconclusas y el lento proceso de entrega de las mismas a los usuarios. A esta desfavorable situación se sumó el condicionamiento de la venta de la producción de granos básicos a almacenes oficiales que carecían de infraestructura adecuada para recibir la producción a granel, la cual, además, frecuentemente era sometida a castigos por impurezas y humedad ocasionando que al final de cuentas el productor recibiera un precio menor al de garantía, hechos que

hicieron que el agricultor se viera precisado a ponerse en manos de intermediarios, perdiendo por lo tanto prácticamente el control de sus recursos productivos, al establecer una relación desfavorable de intercambio con el resto de la economía.

Al inicio de los ochenta, y ante una crisis generalizada en la economía mexicana, nuevamente por la vía legislativa, se buscó estimular la producción agropecuaria a través de diversas adiciones a la Ley Federal de la Reforma Agraria que permitieron que en 1981 entraran en vigor las disposiciones de la Ley de Fomento Agropecuario. Ésta se creó como un instrumento legal que hiciera posible la planeación precisa e integral con el fin de fortalecer la capacidad de producción de alimentos básicos, los requeridos por la industria nacional y aquellos productos cuya exportación se considerara conveniente; se propuso, además, el fortalecimiento de la organización de los campesinos en unidades de producción.

La Ley de Fomento Agropecuario perseguía a que la tenencia de la tierra en todas sus formas cumpliera con la función social que la Constitución le asigna, y trató de estimular a todo aquel que contara con tierras de riego, temporal o agostadero. Sin embargo, la autosuficiencia y soberanía alimentaria no sólo encontró grandes obstáculos, sino que en ciertas medidas registró retrocesos preocupantes, situación que generalmente fue neutralizada recurriendo a la importación de alimentos.

### *LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL*

El Ejecutivo Federal, en su afán de corregir las distorsiones y eliminar el serio rezago en la productividad del campo con relación a los demás sectores de la economía, decretó una nueva reforma al Artículo 27 el 3 de enero de 1992, en la cual destaca la intención de culminar con el proceso de dotación de tierra a los núcleos de población; permitir que las sociedades mercantiles por acciones puedan ser propietarias de terrenos rústicos ajustándose a los límites de la pequeña propiedad de tierras agrícolas, ganaderas y forestales; reconocer personalidad jurídica y patrimonio propio a los núcleos de población ejidales, comunales y de los grupos indígenas; otorgar capacidad de



decisión a los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan para el aprovechamiento de sus recursos productivos o para permitir a terceros el uso de sus terrenos y transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población ejidal. Finalmente, para la administración de la justicia agraria, se constituyen los tribunales agrarios.

Con estas reformas se trata de resolver el problema agrario por medio de principios que sirvan de norma para el equilibrio de la propiedad dentro del territorio nacional. El gobierno, como representante del interés social, y persiguiendo el crecimiento de la producción agropecuaria, ha decidido proteger y garantizar la seguridad jurídica de la propiedad rural, aspecto que se venía señalando como necesario para vincular la aportación de capitales privados al sector agrario mexicano, creando condiciones para sus modernización integral.

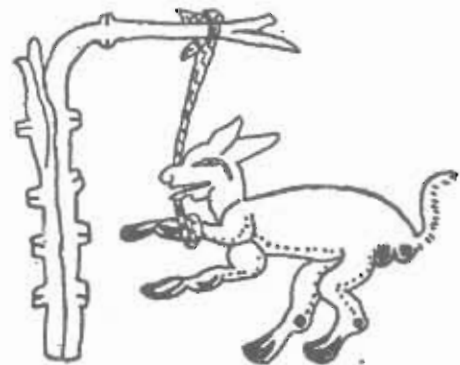
Las acciones de dotación y restitución de terrenos a los núcleos de población, iniciadas en 1915, pasarán a la historia agraria de México, tras haber logrado dotar y restituir el 48.5 por ciento de la superficie total del país, esto es, 95 millones 108 mil 66 hectáreas, en beneficio de 28 mil 58 núcleos de población.<sup>1</sup> De esta superficie entregada, la clasificada como apta para la agricultura abarcó tan sólo el 21.4 por ciento del total; es decir, 20 millones 307 mil 289 hectáreas, de las cuales el 83.6 por ciento son de temporal y sólo el 16.4 el por ciento cuentan con sistemas de irrigación.<sup>2</sup> Por otro lado, el 84 por ciento de núcleos de población dotados se dedican a la agricultura, de ahí que exista una incongruencia entre la calidad de las tierras repartidas y la actividad económica que se desarrolla, de donde se deduce que el reparto de tierras no tomó en cuenta su vocación productiva y que el fracaso que se ha venido atribuyendo a estas áreas no es totalmente imputable a la apatía de los productores sino que ha sido consecuencia de la política agropecuaria.

Los pequeños propietarios han argumentado durante mucho tiempo que la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra a que habían estado expuestos debido al proceso de dotación de tierras e invasiones, era un factor limitante para mejorar y ampliar sus niveles de explotación agropecuaria; sin embargo, como ya se mencionó, ésta quedó protegida —siempre

y cuando estuviera en explotación— con las reformas hechas en 1934 al Artículo 27 constitucional. Con las recientes reformas al mismo, la propiedad social también se ve garantizada al reconocérsele personalidad jurídica y patrimonio propio, ya que las restituciones y dotaciones de terrenos concedidos a los núcleos de población carecieron de títulos de propiedad, amparándose tan sólo en resoluciones presidenciales, con certificados de derechos agrarios o en el usufructo parcelario. Sobre esto último, en algunos casos la posesión de la parcela estaba sujeta a la voluntad de las autoridades ejidales.

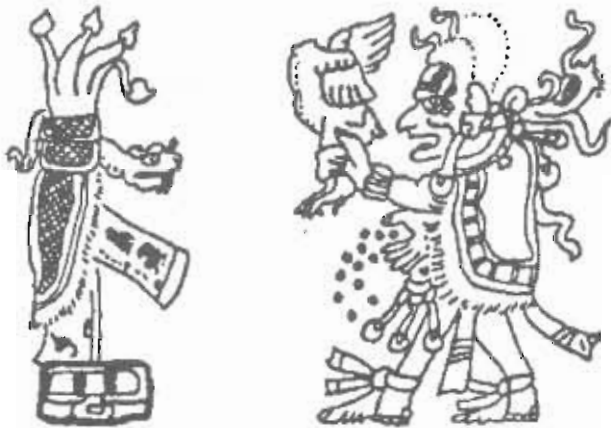
### *ALGUNOS ASPECTOS DE LA NUEVA LEY AGRARIA*

El capítulo II de la Ley Reglamentaria en materia agraria, publicada el 26 de febrero de 1992, habla de las tierras ejidales y establece que al adquirir personalidad jurídica y patrimonio propio la propiedad social, el titular podrá otorgar en garantía el usufructo de sus tierras de uso común o parceladas en favor de instituciones de crédito o de aquellas personas con las que tengan relaciones de asociación o comerciales.



Si se considera que uno de los factores que han limitado el desarrollo agropecuario del país ha sido la falta de créditos adecuados, dado que para 1988 10 mil 558 núcleos ejidales carecían de apoyos crediticios, con el proceso de modernización, la tendencia ha sido hacia una mayor rigurosidad en la selección de los sujetos de crédito. Resulta paradójico que el campesino que trabaja las áreas de bajo potencial productivo, ahora que se le brinda el beneficio de poder garantizar su crédito con el usufructo de su parcela, no puede tener acceso al financiamiento





porque, la banca de desarrollo se ha vuelto más selectiva con sus sujetos de crédito y la banca comercial viene eliminando paulatinamente los créditos prendarios. Estas políticas obligan a esos productores a seguir subordinados a los demás sectores de la economía, desde el punto de vista económico y de decisión.

Con el fin de incrementar el valor agregado del sector y el empleo, se pretende que las actividades agropecuarias formen un eslabón de cadena que va desde la producción, el tratamiento agroindustrial y su distribución hasta el mercado de consumo. Esta estrategia se fundamenta en las diversas formas de asociación que marca la Ley Agraria, según la cual la modalidad de asociación dependerá de la actividad que se quiera impulsar.

Las figuras asociativas encaminadas a los servicios de apoyo a la producción, industrialización y comercialización contempladas son las uniones de ejidos y las asociaciones rurales de interés colectivo (ARIC), las cuales pueden ser integradas por uniones de ejidos o sociedades de producción; los beneficios esperados con estas formas de asociación son la obtención de créditos de avío y refaccionario, apoyos para la construcción de obras de infraestructura, eliminar el intermediarismo entre productores y consumidores y la creación de fuentes de empleo en las comunidades rurales.

Efectivamente, el agro mexicano tiene grandes potencialidades para este tipo de asociaciones, las cuales serían una vía para incorporar al campesino a

una nueva dinámica productiva. Sin embargo, el desarrollo de éstas en la práctica, se ha visto limitado por problemas culturales, principalmente por criterios individualistas que no se han podido superar. Otros factores limitantes son la falta de conocimientos técnicos y administrativos para su operación eficiente, y que no cuentan con sistemas de información que les permita aprovechar las oportunidades del mercado, lo que dificulta el proceso de comercialización, provoca incertidumbre y, en muchos casos, genera pérdidas; ello ha ocasionado la disolución y liquidación de esas figuras asociativas.

Se pretende dinamizar la producción agropecuaria a través de la formación de sociedades de producción rural bajo el régimen de responsabilidad ilimitada, limitada o suplementada; su objetivo es constituir unidades económicas de producción que podrán integrarse por dos o más socios de cualquier régimen de tenencia de la tierra.

Dadas las características de este tipo de asociación, es posible que se integren con productores de cierto nivel de desarrollo ubicados en zonas de mediano potencial productivo que practican una agricultura básica, con la ventaja de que se tiene la libertad de elegir a los socios con que tengan más afinidad para conjuntar sus intereses.

En las asociaciones de participación pueden intervenir dos o más personas. A diferencia de las anteriores figuras asociativas, ésta carece de personalidad jurídica por no estar sujeta a registro, ya que se formaliza mediante contrato en el cual una persona concede a otra bienes y servicios para el desarrollo de una actividad, coparticipando en las utilidades o pérdidas. Con esta modalidad se pretende seguir desarrollando proyectos productivos de mediano y largo plazo. Los campesinos que han integrado este tipo de asociación se han abocado exclusivamente al proceso productivo aportando tierras y mano de obra, los empresarios regularmente se vienen encargando de administrar los recursos, de la asesoría técnica y del proceso de comercialización. Por otro lado, normalmente el financiamiento es otorgado por los fideicomisos de la banca de desarrollo a los productores, para los cuales, en algunos casos, el empresario adquiere el papel de deudor solidario.

A pesar de ser una alternativa para el desarrollo agropecuario, en la práctica este tipo de asociación ha presentado problemas en virtud de que no existe una concertación previa entre productores y empresarios para seleccionar los mejores agentes de producción que asegure el éxito de la asociación. Además, al limitarse las actividades de los productores únicamente a los procesos productivos y la no intervención de éstos en las áreas administrativas ni en el proceso de comercialización, se ha impedido que adquieran una formación empresarial.

Por tratarse de asociaciones que requieren niveles satisfactorios de rentabilidad, se espera que se realicen en zonas de alto potencial productivo y con una selección rigurosa de sus asociados; además, su evolución estará sujeta a la participación de la banca de desarrollo a través de sus fideicomisos.

Entre productores e inversionistas privados se ha venido dando la agricultura por contrato para un determinado producto o ciclo agrícola en cultivos de exportación. En esta modalidad, el financiamiento, la tecnología, los insumos y la comercialización se dan a través de los inversionistas privados, que representan a empresas transnacionales, las cuales imponen al productor sus esquemas de producción, precios y comercialización. Esta relación ha permitido al productor avanzar en conocimientos tecnológicos, mas no en capitalización, condición que podría verse impulsada en la medida en que el Estado participe conjuntamente con los productores otorgándoles financiamiento y promoviendo de manera oportuna y adecuada su comercio con el exterior por tratarse de cultivos especializados.

Al eliminar rigideces y flexibilizar la actividad agropecuaria gracias a la Ley Agraria, se abren espacios a los particulares, es decir, se permite la entrada al sector privado al comercio, producción de insumos y manejo de agua. De esta manera, las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales con una superficie máxima de 25 veces los límites de la pequeña propiedad individual. Su objeto social deberá limitarse a la producción, transformación o comercialización de productos agrícolas, ganaderos y forestales. De entre las alternativas que la Ley les otorga para integrarse a la actividad agropecuaria, se presume que las

inversiones privadas difícilmente se canalizarán a la adquisición de terrenos para la producción agropecuaria, sino que sus recursos estarán destinados a las actividades comerciales o a los servicios financieros, dado que representan menores riesgos para sus capitales.

Por otro lado, en la medida en que se modernice la agricultura, ésta se acompañará de la utilización de nuevas tecnologías e insumos para la producción de alimentos industrializados, campo que seguramente se reservarán las sociedades mercantiles nacionales, así como los capitales extranjeros que se espera fluyan tras la firma del Tratado de Libre Comercio.

Parece evidente que la transformación de las actividades del sector agropecuario se fundamentan en el término *reforma agraria*. Se busca resolver y promover en definitiva la asociación de los productores, se otorga seguridad jurídica en los distintos regímenes de tenencia de la tierra y se propician las condiciones para incursionar con mayor libertad en este sector.

La impresión de adjudicar el papel de motor del progreso a la solvencia económica de la propiedad privada y a las sociedades mercantiles, se visualiza como una respuesta a la internacionalización del capital comercial y financiero; bajo estos términos, la agricultura, al entrar en una fase de modernización, es de esperarse que tenga incrementos en los niveles de productividad y producción a través del uso intensivo de nuevas tecnologías y de los recursos naturales, principalmente en las áreas de mediano y alto potencial productivo, donde las sociedades mercantiles y los inversionistas privados jugarán un papel activo en la





producción de los cultivos más rentables para el mercado internacional.

Por otra parte, la agricultura de bajo potencial productivo seguirá jugando un papel pasivo, ya que el problema de sus productores estriba en la carencia de créditos, capacitación y educación, más en el tipo de asociación o empresa que deban plantearse; y toman-

do en cuenta que en este segmento se encuentra el mayor número de productores rurales, a la larga es posible que sigan apareciendo faltantes de básicos, como ha venido sucediendo hasta ahora, por no tener el capital productivo necesario para lograr una adecuada y eficiente explotación de los recursos naturales.

Con lo anterior se visualiza que la legislación agraria no beneficiará a todos los productores rurales ya que carece de mecanismos de carácter legal distributivo y de bienestar social; sin embargo, los beneficios se manifestarán en la medida en que se apliquen con honestidad y eficiencia las disposiciones contenidas en esta Ley. ■

NOTAS

1 Datos contenidos en INEGI, *Encuesta Nacional Agropecuaria Ejidal 1988*, vol. I, pp. 19.

2 *Ibid.*

BIBLIOGRAFÍA

Ley Federal de Reforma Agraria, Ed. Porrúa, México, 1971.

Ley de Fomento Agropecuario, Ed. Porrúa, México, 1981.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, H. Cámara de Diputados, 1973, Ed. Olguín, 1990.

INEGI, *Encuesta Nacional Agropecuaria Ejidal 1988*, vol. I, Resumen General.

*Diario Oficial de la Federación*, enero 6 de 1992.

*Diario Oficial de la Federación*, febrero 26 de 1992.

Ley General de Sociedades Mercantiles, Ed. Delma.

Banamex, *Examen de la situación económica de México*, vol. LXVIII, núm. 799.

Banco Nacional de Comercio Exterior, *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 6.

**TODO PARA SU ECONOMIA**

Le ofrecemos precios bajos, variedad de productos y un mejor servicio.

Tienda de Auto-servicio

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Usted encontrara Ofertas y promociones en todos nuestros departamentos.

*Para usted estamos cambiando*

José Parres Arias y Lic. Ignacio Jacobo, Ciudad Industrial Los Belenes  
Tels. 633-44-83 y 633-41-02