

INTRODUCCIÓN A LA REFORMA AGRARIA: OBJETIVOS Y PERSPECTIVAS

Gustavo Avelar Jáuregui

INTRODUCCIÓN

A un año del anuncio de la reforma salinista al campo, que significa la cancelación del reparto agrario, la titulación del ejido y la creación de tribunales agrarios a fin de abatir el rezago en conjunción con la Secretaría de la Reforma Agraria, no pocas dudas han sido expuestas por diversos sectores sociales y económicos. Dichas dudas han girado en torno a la vinculación de esta reforma con la celebración del tratado trilateral de libre comercio y con la posibilidad de una reprivatización del ejido. Lo anterior se da por la posibilidad de que los ejidatarios, mucho antes de que tengan la posibilidad de organizarse en cooperativas, uniones de ejidos o sociedades de productores rurales, o de unirse legalmente en sociedades agroindustriales —por ejemplo—, vendan, hipotequen o arrienden su patrimonio parcelario al poseer sus respectivos títulos de propiedad o certificados de derechos agrarios.

El presente artículo ofrece una explicación del pretendido proceso de recapitalización que se busca al liberar al campo y al ejido de las trabas paternalistas del Estado, y en donde el tratado de libre comercio no es más que la coyuntura de una serie de medidas y exigencias campesinas anunciadas desde la década de los setenta, puesto que la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971 ya contemplaba la posibilidad de que los ejidatarios se organizaran en uniones de ejidos, sociedades de productores rurales y sociedades agrícolas.

ASOCIACIONES EJIDALES

Para que un grupo de ejidatarios puedan asociarse a una agroindustria, deberán pedir la anuencia de la asamblea ejidal, a través del voto directo de la mayoría o la totalidad de los ejidatarios; ésta solicitará la asesoría de la Procuraduría Agraria para revisar los tér-

minos contractuales de la posible asociación y lo correspondiente a las tierras parcelarias y de uso común que habrán de usufructuarse en un plazo no mayor de treinta años.

Para que la agroindustria sea rentable, gozará de la posibilidad de ampliarse y organizarse en una relación de veinticinco a uno. Esto es que, por ejemplo, si se forma con 20 ejidatarios poseedores de 5 hectáreas cada uno, es decir con un total de 100 hectáreas ejidales, la agroindustria podrá ampliarse a 2 500 hectáreas. Esto siempre y cuando ninguno de sus accionistas (incluyendo los ejidatarios) rebasen los límites de la llamada pequeña propiedad, esto es, 100 hectáreas de riego o de humedad o sus equivalentes para uso ganadero o forestal, y que los ejidatarios no posean más del cinco por ciento de las tierras ejidales en cuestión.

Con esta cantidad de hectáreas asociadas, cualquier sociedad mercantil estará en condiciones de solicitar los créditos bancarios privados que requiera, ya que por sí sola —y sin incluir tierras ejidales— cuenta con 2 500 hectáreas que, por ejemplo, a 5 millones de pesos cada una, significan un capital social de 12 500 millones de pesos. Ello le permitirá producir lo que desee, incluso granos y frutas para exportación regidos por precios internacionales.

Además de que los ejidatarios podrán recibir los dividendos que le reporten sus hectáreas usufructuadas dentro del convenio mercantil, tendrán la posibilidad de contar con un trabajo y una remuneración salarial en la medida en que la sociedad mercantil diversifique los cultivos.

Bajo estas nuevas condiciones de inversión no resulta extraño que recientemente un grupo de mexicanos, bajo la asesoría consultiva y financiera de Nafin y Bancomext, se hayan lanzado a comprar la empresa *Del Monte Fresh*, que satisface el 16 por ciento del mercado mundial del plátano, el 33 por ciento del

mercado de la piña y el 30 por ciento del mercado del melón. Esta compañía de momento sólo se dedica a comprar la producción de los pequeños propietarios de Chiapas, Veracruz, Tabasco, Jalisco y Sinaloa¹ pero que ahora, gracias a las reformas al Artículo 27 constitucional, podrá participar en el proceso de producción, selección, envasado y comercialización. De igual forma, la Federación Nacional de Productores de Maíz anunció que poco más de dos millones de hectáreas dedicadas a la siembra de maíz serán empleadas en 1993 para la producción de sorgo y frutales.²

PROGRAMA DE TITULACIÓN

Respecto al programa de titulación de ejidos, cabe señalar que puede no darse si no existe voluntad por parte de los solicitantes o por la presencia de problemas técnicos y legales derivados del rezago agrario, las ampliaciones y los límites en las extensiones de los ejidos y pequeñas propiedades. De momento esta posibilidad dependerá de la celeridad con que la Secretaría de la Reforma Agraria y sus Delegaciones estatales, las Comisiones Agrarias Mixtas y los Cuerpos Consultivos Agrarios resuelvan cada caso.



Sin embargo, y más importante que los problemas técnicos y legales o de resolución, está el de la voluntad de las partes. Dicho de otra manera, quedarán excluidos del programa de titulación aquellos ejidos que por problemas externos o internos (rezago agrario, ampliaciones, problemas de límites o sucesiones pendientes, venta ilegal de derechos agrarios, invasión de parcelas, posesionarios no reconocidos, etcé-

tera) de los miembros implicados no muestren voluntad para su resolución.

En caso contrario, y a voluntad de las partes, la Procuraduría Agraria buscará la conciliación y el arbitraje antes que el juicio. De no acordarse uno ni otro, la querrela se enviará al Tribunal Agrario, pero siempre se privilegiará la libre voluntad y el acuerdo entre las partes antes que la sentencia definitiva.

Con el fin de propiciar la aceptación de las partes, el Tribunal Agrario (lo mismo que la Procuraduría Agraria), antes que actuar de oficio, es una instancia de servicio social que ofrece promoción, asesoría y representación siempre que el solicitante o quejoso continúe mostrando voluntad. En caso contrario, por ejemplo cuando el actor o demandante no se presente a la primera audiencia y el demandado esté presente, el tribunal impondrá multa de uno a diez salarios mínimos al actor, además de que si no la paga el Tribunal no podrá citar al demandado de nueva cuenta (Artículo 183 de la Ley Agraria). De igual forma, si el juicio agrario en cuestión presenta inactividad procesal o falta de promoción por parte del actor durante un lapso de cuatro meses, éste caducará (Artículo 190 de la Ley Agraria).

Finalmente, cabe destacar que los tribunales podrán recibir emplazamientos (demandas) verbales, y es su obligación formularlos y sustentarlos en forma escrita, breve y concisa (Artículo 170 de la Ley Agraria).

Una vez verificado a través de la asamblea ejidal que el ejido está de acuerdo en reconocer la posesión de cada uno de los residentes (incluyendo aquellos que posean certificados agrarios parcelados o no y los derechos de posesión de los vecindados y posesionarios que invadieron o adquirieron ilegalmente sus parcelas), ésta, con la asesoría de la Procuraduría Agraria y ante notario público, dará la posesión a cada ejidatario, vecindado y posesionario. En tal caso el notario público, con el auxilio técnico del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), certificará y delimitará cada propiedad ejidal. La certificación y el informe de límites será enviado al Registro Agrario Nacional a fin de que expida los títulos agrarios correspondientes y que cada propietario quede legalmente registrado como posesio-

nario ejidal, incluyendo el registro de los derechohabientes a tierras de uso común (agostadero, por lo general) y de sus respectivos títulos privados de su solar habitacional.

VENTA, RENTA, HIPOTECA Y USUFRUCTO

Esto abre la posibilidad de que estas tierras puedan venderse o sucederse fuera del núcleo ejidal, pero también de que el ejido y su estructura colectiva pueda asociarse a otros ejidos o sociedades mercantiles en usufructo.

La Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971 prohibía asociarse más allá de los límites de la pequeña propiedad o sus equivalentes —en tanto que podía propiciar latifundio—, y sólo permitía que los ejidatarios solicitaran créditos personales para la construcción de casas habitación, las cuales deberían construirse o erigirse sobre el solar familiar, pues, además del obligado crédito refaccionario para semillas y abonos que otorgaba, Banrural también podía otorgar créditos para la construcción de viviendas.

Actualmente, en cambio, y desde el Registro Agrario Nacional, el solar familiar aparece bajo la categoría de propiedad privada, esto es, con posibilidad de ser arrendado, hipotecado y hasta vendido. En sí, una condición nada despreciable para que los ejidatarios, en particular los que localizan en zonas urbanas, puedan fraccionar y vender libremente su solar con fines habitacionales al mejor postor y sin la intervención de la Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra (CORETT), en cuyo caso, y a través de la Procuraduría Agraria, podrán ponerse de acuerdo con las autoridades municipales sobre el plano del fraccionamiento urbano y de sus servicios públicos esenciales ya que no se puede dejar al margen la autoridad municipal, en tanto que dichos servicios están contemplados por el Artículo 115 constitucional.

Lo anterior significa la posibilidad de que el ejidatario hipoteque o venda su solar familiar a fin de obtener capital para la creación de cooperativas y/o uniones de ejidos, esto es, de contar con un fondo monetario que le permita financiar apoyos técnicos y



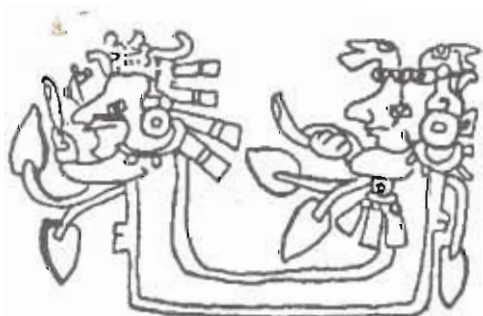
de asesoría profesional para diversificar la producción de sus sociedades ejidales.

De igual forma, la propiedad privada del solar familiar permitirá al ejidatario aportar más capital a las sociedades mercantiles para obtener mayores dividendos. De esta manera, la mayor preocupación para la actual reforma agraria no es la extensión territorial que pudieran explotar las nuevas agroindustrias, sino la forma en que puedan asociarse a ellas los ejidatarios, ya sea a través de sociedades ilimitadas, limitadas o suplementarias. En el primer caso, los accionistas no requieren capital inicial, pero son responsables de los pagos morosos de la sociedad, incluyendo pérdidas y débitos. Para el caso de las sociedades limitadas, cada accionista es responsable hasta por el monto que aportó en relación al capital social de la sociedad. Finalmente, en las sociedades de carácter suplementario, además de una aportación inicial, el accionista está obligado a responder por gastos o inversiones suplementarias hasta por dos veces su aportación inicial.

DISOLUCIÓN DE SOCIEDADES

Otra de las preocupaciones de la actual reforma agraria radica en el caso de disolución de la sociedad mercantil, sea ésta voluntaria o por terminación del contrato de usufructo por quiebra. La Procuraduría Agraria vigilará que los ejidatarios, además de recibir su ganancia o reparto equitativo, reciban su aportación inicial: su tierra.

Sin embargo, se presume que esta situación —en particular la disociación voluntaria— no habrá de darse en tanto que la presencia ejidal condiciona y garantiza la extensión organizativa y productiva de la sociedad mercantil. En caso de aislar a los ejidatarios, los propietarios privados tendrán un año para disolverse la sociedad bajo la pena de aparecer como latifundio al poseer y monopolizar extensiones mayores a las 100 hectáreas y bajo una razón social común. De ser así, el Estado intervendrá a través de la Secretaría de la Reforma Agraria, acusándolos de latifundistas, en cuyo caso expropiará las tierras o pondrá a remate los excedentes que rebasen la extensión de la pequeña propiedad por individuo.



Ahora bien, por cuanto se refiere a los ejidatarios exaccionistas, no por reintegrárseles sus aportaciones territoriales se convertirán en pequeños propietarios, pues la disociación del régimen de propiedad ejidal en primer término, dependerá de la voluntad de la asamblea ejidal y de que la Procuraduría Agraria vigile y certifique ante notario público la disociación del régimen ejidal, en cuyo caso el Registro Agrario Nacional permutará los títulos ejidales por títulos de propiedad privada.

Es obvio que todo ejido puede disociarse sin necesidad de pasar por todo este proceso mercantil, pero aun así la asamblea ejidal deberá justificar ante la Procuraduría Agraria su voluntad e intención de finalizar el régimen ejidal. Una vez que la Procuraduría Agraria haya reconocido la conveniencia de la disociación o fin del régimen ejidal, la asamblea correspondiente deberá presentar un programa único de titulación en que se marque, con el auxilio técnico del INEGI y la certificación del notario público, qué porciones de tierra se le reconocieron, por derecho parcelario o de explotación continua, a cada ejidatario, avecindado y posesionario, y de cómo dividieron

y parcelaron las tierras de uso común (con excepción de los bosques y selvas, que deberán reintegrarse a las reservas nacionales), pero sin tocar la propiedad común, representada en este caso por el fondo público (casa ejidal, casa de salud, parcela escolar, parcela juvenil y para la mujer). Se restará también la zona urbana representada por los solares familiares, que tampoco podrán ser redistribuidos por la asamblea ejidal, ya que se presume que cada ejidatario es propietario de su solar familiar. Para el caso de disputa por el solar familiar, el Tribunal Agrario dará 30 días para que las partes resuelvan de común acuerdo, y en su defecto lo rematará a un tercero, privilegiando en primer término a los poseedores de derechos agrarios a salvo, y después a los avecindados y posesionarios.

Luego del proceso de titulación, incluyendo la delimitación del perímetro del ejido con otros ejidos y/o propiedades privadas, y si no hay resoluciones y ampliaciones pendientes, la asamblea ejidal, además de justificar la conveniencia de disolver el régimen ejidal, solicitará al Registro Agrario Nacional que permute los certificados o títulos de propiedad agraria por títulos de propiedad privada, en cuyo caso las tierras quedarán sujetas —como cualquier otra propiedad privada— al derecho común.

Es importante también el hecho de que los ejidatarios pueden adquirir legalmente los derechos agrarios de otros; con la única limitante de que no acaparen el 5 por ciento de las tierras parceladas del ejido en cuestión, y de que no puedan sumar como individuos más de 100 hectáreas agrícolas o su equivalente en tierras de agostadero. Sus posesiones, fragmentadas o no, podrán certificarse —como sinónimo de titulación— ante el Registro Agrario Nacional, además de que podrán asociarse con otros ejidatarios sin consultar a la asamblea ejidal, siempre y cuando se reúnan un mínimo de 20 de ellos o el 20 por ciento de los ejidatarios del ejido en cuestión.

PROCURADURÍA AGRARIA

De igual forma, y como parte de esta opción productiva, estas uniones ejidales y/o asociaciones de productores rurales podrán gozar de la asesoría y la representación de la Procuraduría Agraria ante instancias y organismos gubernamentales.

Estas condiciones son válidas también para los casos en que la asociación ejidal, o el ejido mismo, decida participar como accionista en una sociedad mercantil, en cuyo caso la asesoría por ley iniciará desde la revisión del convenio de la sociedad ilimitada, limitada o suplementaria y la firma ante notario público de sus cláusulas y obligaciones. Además, la Procuraduría Agraria deberá vigilar la entrega de los dividendos y su periodicidad, y que los ejidatarios recuperen sus tierras y rendimientos monetarios –si es que hay– luego de rematarse la infraestructura –si se adquirió– y de cubrir los débitos no cubiertos adquiridos a nombre de la sociedad mercantil en que hubieren participado los ejidatarios como accionistas.

CONCLUSIONES

Visto así, no es posible pensar que la presente reforma agraria se haya planeado de un día para otro y como respuesta a las compañías transnacionales de origen estadounidense y canadiense para que inviertan libremente pero bajo las modalidades de la ley de inversiones extranjeras, una vez que entre en vigor el tratado de libre comercio. Por el contrario, se debe reconocer que obedece a la necesidad de hacer frente a la inercia que padece el campo mexicano, y en especial el ejido, debida a la falta de capital, a la inseguridad en la tenencia de la tierra y a que el ejido se estancó como unidad productiva familiar sujeta al parcelamiento y al régimen de autoconsumo.

Se considera que esta reforma agraria ha sido fruto del estudio y del análisis de las demandas campesinas que datan de antes de los años sesenta. Los campesinos demandaban la finalización de la tutela del Estado y de sus centrales corporativas y que se favoreciera la libre organización; el que los ejidatarios, y no sólo los particulares, tengan el derecho a sembrar y cosechar lo que les parezca más rentable, y que se agilice la resolución del rezago agrario.

Por esta última exigencia, no resulta extraño que la presente reforma agraria privilegie la conciliación entre las partes afectadas antes que el arbitraje y el juicio mismo, a fin de propiciar una justicia expedita y directa a través de audiencias entre las partes; además, el magistrado podrá preguntar directamente y

solicitar toda la información que considere pertinente para dictar sentencia. Sin embargo, y aun así, antes de sentenciar solicitará a las partes un acuerdo conciliatorio (Artículo 187 de la Ley Agraria).

De igual forma, no resulta extraño que se afirme que los campesinos –incluyendo las comunidades indígenas–, quienes por su persistencia y continuidad histórica poseen formas de organización que sin ser precisamente alternativas u opuestas a las que vanamente se intenta imponerles desde el exterior (como en el caso de la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, que los obligaba a sujetarse a un determinado reglamento interno), pueden ser alentadas y reconocidas siempre y cuando cada asamblea ejidal redacte libremente su propio reglamento interno sin oponerse a lo dispuesto por la nueva Ley Agraria y la propia Constitución.

En tal sentido, el Programa Nacional de Solidaridad está dirigido a privilegiar la organización de formas colectivas de trabajo y a favor de las necesidades prioritarias de la comunidad. Carlos Salinas de Gortari, en su tesis doctoral, apunta que durante el periodo del presidente López Portillo los proyectos gubernamentales mejor aceptados por los campesinos fueron los de caminos rurales, porque aseguraban la salida de los productos agropecuarios a los mercados regionales sin intermediarios. Asimismo, privilegia el trabajo manual y colectivo en tanto que es más barato que cualquier otra alternativa que pudiera ofrecer una compañía privada, ya que éstas al fijar el costo de la construcción incluyen el valor de la depreciación de su maquinaria.

Reconocida la viabilidad de estas formas de organización, no resulta extraño –lo mismo que la manera de impartir justicia en materia agraria– que se privilegie la realidad del medio rural y sus costumbres. Tampoco resulta extraño que la presente reforma agraria continúe protegiendo "la integridad de las tierras ejidales" (Artículo 27 c*onstitucional, fracción VII), en tanto que se reconoce la unidad simbiótica tierra-hombre a la que atienden los indígenas, y en la que no cabe la apropiación individual de la misma ni el concepto de ganancia ya que la apropiación y el excedente atentan contra la unidad y la persistencia de las comunidades indígenas.³

Finalmente habrá que reconocer que la fragmentación, más que la inseguridad de la posesión de la tierra, aparece como el obstáculo por vencer para la explotación y rentabilidad de los usos agrarios. Se sabe que cada ejidatario posee, en promedio, cinco hectáreas, y aun cuando sean productivas, difícilmente obtendrá créditos bancarios para su tecnificación. Además, los actuales sistemas tecnológicos no son rentables para este tipo de extensiones ejidales. A menos, claro está, que se asocien entre sí o con sociedades mercantiles bajo las condiciones y modalidades anteriormente descritas.

Habría que agregar que todo aquel ejidatario que venda su posesión bajo el régimen ejidal y fuera de éste, no sólo cometería un acto ilegal, también entorpecería la viabilidad de la presente reforma agraria, y se privaría a sí mismo de la oportunidad de organizarse y asociarse productivamente. ∞

NOTAS

¹ *Siglo 21*, 14 de noviembre de 1992.

² *Siglo 21*, 23 de noviembre de 1992.

³ Warman, Arturo, "Tierra y desarrollo", 1983; y, "La colectivización en el campo: una crítica", 1977.

**DIRECCIÓN GENERAL ACADÉMICA
COORDINACIÓN DE DIFUSIÓN CIENTÍFICA
UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA**

SUMARIO



FERNANDO POZOS PONCE: Primacía urbana regional en el Occidente de México.

EDUARDO SANTANA C.: Recomendaciones para la presentación de trabajos científicos en congresos académicos.

LIDIA CANDI ARANCE: Algunos aspectos sociales de la enfermedad de Chagas en Zacoalco de Torres, Jalisco (1991).

ROSA MARTHA ROMO BELTRÁN: Mediación entre el discurso pedagógico y la realidad en el salón de clase: procesos de construcción de conocimientos y estrategias escolares.

L. ANTONIO SAAVEDRA A., CARLOS F. JASSO G. y EDUARDO MENDIZÁBAL M.: Degradación acelerada del polietileno.

VÍCTOR MANUEL RANGEL C., JUAN VILLALVAZO N., MARIO FAUSTO B. Y ENRIQUE NAVA E.: Posibilidades del CIM en las industrias de pulpa y papel.

Suscripciones y ventas: Coordinación de Difusión Científica
Av. Hidalgo 919, planta alta, Sector Hidalgo
C.P. 44100, Guadalajara, Jalisco, México
Teléfono: 626-79-45 Fax: 626-79-46