

CONSTITUCION Y LEY DE FOMENTO AGROPECUARIO

Lic. Emilio Krieger

1. El objetivo del presente estudio es examinar si las disposiciones de la novísima Ley de Fomento Agropecuario, con las significativas innovaciones que entrañan en el régimen legal de la tierra en México y en su aprovechamiento, entran dentro del marco constitucional del México contemporáneo, entendiendo por tal, no sólo el texto escueto de los preceptos constitucionales, sino también, para entenderlos cabalmente, los antecedentes históricos que dieron origen a nuestros textos constitucionales y los principios sociales, económicos, políticos y jurídicos en que esos textos se inspiran.

Si resulta utópico en cualquier campo del conocimiento, Pretender llevar al cabo un estudio científico "puro", olvidándose de la motivación social y de las consecuencias y proyecciones que escapan al rigor de la "pureza científica", tal pretensión se vuelve vana quimera si se pretende investigar los fenómenos sociales, dentro de los cuales se encuentran los fenómenos jurídicos, apartándolos de sus raíces profundas, de la estructura económica y social sobre la cual se asientan, de las corrientes ideológicas que los orientan, de las consecuencias políticas que provocan.

Tratándose de los problemas derivados de la estructu
ración de la propiedad agraria o de la "reforma agraria" y el examen del fenómeno económico, social y político subya-
cente en la base del marco jurídico es indispensable, pues, como dice acertadamente Gustavo Esteva refiriéndose al pro
ceso de reforma agraria, "en última instancia, se trata de un movimiento polític^o en la cual se refleja una contienda social por el control de los recursos productivos".¹

Por ello, a pesar del propósito claramente expresado en la convocatoria de este Seminario, de mantenernos den--
tro de un estricto marco académico "fuera de todo debate -
político", no podré escapar a la imperiosa necesidad de ha-
cer referencia a los antecedentes, a los aspectos y a las consecuencias que en el mundo político tiene la Ley que --
voy a comentar. Y sería insincero si pidiera disculpas por referirme a esos aspectos, pues, a mi juicio, es indispen-
sable examinarlos, si de verdad se desea hacer un estudio serio de la Ley de Fomento Agropecuario.

Este es un ejemplo claro de cómo el tratamiento cien-
tífico de un tema no excluye su planteamiento político, si
no que, por el contrario, lo supone. En otros términos, co
mo la ciencia y la vida social no son antitéticos, como la Universidad y la política -entendida en su más alta expresión- no pueden vivir divorciados.

2. Para alcanzar el objetivo del presente estudio - es necesario examinar tres cuestiones:

A) Cuál es la base constitucional que, partiendo de la carta de 1917, proporciona el apoyo jurídico para la propiedad de la tierra y el agua en el territorio mexicano y para su aprovechamiento.

Este examen, sin la pretensión de remontarse a un análisis de los antecedentes históricos, no puede ignorar la estructura económica y social y sus expresiones políticas sobre las que se gestó y elaboró la Constitución de 1917.

B) Las innovaciones que en el cuadro jurídico de la propiedad agraria y su utilización ha introducido la reciente Ley de Fomento Agropecuario, y

C) Analizar si tales innovaciones son compatibles con nuestro sistema constitucional.

No podemos pasar por alto que la Ley en referencia - es sólo una de las diversas medidas en las que se ha concretado la política agrícola del actual Gobierno Mexicano y en la cual, al lado y, con frecuencia, por encima de la aspiración constitucional de una distribución de la tierra, orientada básicamente a dotar a los campesinos de ese esen

cial medio de producción, se plantean nuevos objetivos como son:

- a) Contrarrestar la insuficiencia creciente de la producción agrícola nacional para satisfacer las necesidades alimentarias de la población.
- b) Promover el consumo generalizado de productos básicos de la alimentación popular, para combatir la desnutrición con toda su pavorosa cauda de consecuencias negativas.
- c) Estimular la producción agrícola para combatir la dependencia cada día más marcada de nuestro consumo nacional de la importación de productos alimenticios básicos.

La tarea, pues, es encontrar si la actual política agrícola del Gobierno Mexicano, una de cuyas piezas maestras es la Ley de Fomento Agropecuario, se encuentra ajustada a los preceptos constitucionales que deben servir de fundamento y apoyo a todo nuestro ordenamiento jurídico.

3. La Carta Magna de 1917, dentro de su orientación de corte ideológico liberal, contiene algunos preceptos que entrañan concepciones jurídico-políticas orientadas hacia el establecimiento de modalidades y restricciones a la propiedad privada y a la posibilidad de que el Estado in--

tervenga para regular la producción y la distribución de la riqueza.

Evidentemente, no estaríamos ubicándonos en un punto de vista jurídicamente correcto si afirmáramos que, en la medida en que la Constitución Mexicana consagra el principio de propiedad privada sobre las tierras y las aguas, -- queda situada dentro de la categoría de constituciones típicamente demo-burguesas, sin más precisiones.

4. Como fundamento teórico que justifica las limitaciones que a la propiedad privada sobre tierras y aguas impone nuestro texto constitucional, podemos recordar el primer párrafo del artículo 27, en cuanto establece, sin lugar a dudas, que el propietario originario de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, es -- precisa e indiscutiblemente la Nación y que ésta, por una decisión unilateral de su parte, puede transmitir el dominio de ellas a las particulares, constituyendo la propiedad privada.

Frente a la postulación de este clarísimo principio caen al suelo, en nuestro sistema jurídico positivo, los intentos de encontrar el fundamento de la propiedad privada en los mandamientos de la Divinidad, o en el orden natural, o en las bulas papales, o en los derechos de la persona, o en el "sagrado" derecho de heredar o en cualquier

otro apoyo. Es simple y sencillamente, la voluntad de la - Nación Mexicana, expresada en el texto constitucional y en las decisiones de los órganos competentes de autoridad, la que sirve de fundamento y sustento jurídico a la propiedad privada de las tierras y las aguas comprendidas dentro del territorio mexicano.

Eliminados los fundamentos extrajurídicos del dere-- cho de propiedad privada sobre las tierras y las aguas de México, rechazado su carácter "sagrado" y eterno, nos queda tal derecho con los datos característicos que le da el orden jurídico positivo. Esto significa, a nivel constitu-- cional, que es un derecho que el Estado otorga a los parti-- culares con las características y modalidades que la pro-- pia Constitución establece. Entre otras, el derecho a que nadie pueda ser privado de su derecho de propiedad, sin -- que se satisfagan los requisitos señalados en la misma Car-- ta Política.

5. Pero la misma naturaleza jurídica del derecho de propiedad le impone limitaciones. El propietario no es libre de usar, o dejar de usar, gozar y abusar de los bienes que le pertenecen si con ello lesiona, en opinión de la -- clase gobernante, los intereses de la colectividad. Dejan-- do a un lado el confuso criterio, más cercano a doctrinas medioevales que a la presente realidad histórica, de la --

propiedad privada como "función social", podemos afirmar - que nuestra Constitución acoge plenamente la concepción de que la clase gobernante, o para usar un término más jurídico, el Estado está investido de facultades para imponer a la propiedad privada las modalidades que esa misma clase - estime acordes con el interés público.

"La Nación -dice el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política- 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 obtener 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".

Si al origen estatal del derecho de propiedad privada de las tierras y aguas de nuestro país, mencionado en la fracción 1 del artículo 27 constitucional le agregamos las atribuciones que el párrafo tercero del mismo precepto constitucional otorga al Estado Mexicano, en el ejercicio de su potestad soberana, tendremos que llegar a una primera conclusión:

La Constitución faculta a los órganos competentes

del poder público para establecer las características y modalidades de la propiedad privada que, en opinión de esos órganos, convengan al interés público y para regular el -- aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación privada (entre ellos "la tierra y el agua"), - para

- a) hacer una distribución equitativa de la riqueza pública.
- b) cuidar de su conservación.
- c) lograr un desarrollo equilibrado del país.
- d) lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

En la medida en que la Ley de Fomento Agropecuario - imponga modalidades a la propiedad privada de tierras y -- aguas que sean dictadas por el interés público o imponga - reglas coactivas que persigan alguna de las finalidades -- concretas enumeradas en los cuatro incisos anteriores (que obviamente también entran dentro del interés público), podremos decir que entra dentro del marco constitucional del Poder Público expedir esa Ley.

Nos falta, por tanto, entrar al análisis de si las regulaciones impuestas por la Ley de Fomento Agropecuario

encajan dentro de las finalidades marcadas por la Constitución o se apartan de ellas.

6. Antes de entrar a ese análisis, es importante señalar un aspecto formal en el que, a mi juicio, la Ley de Fomento Agropecuario se aparta de las normas constitucionales.

En los términos del artículo 40 Constitucional, nuestro país es una República Federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y, conforme al artículo 41, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores.

Por otra parte, el artículo 124 de la Constitución - señala que las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Por ello, siendo la facultad de imponer modalidades a la propiedad privada una potestad típicamente legislativa, por el carácter de generalidad propio de la modalidad, debe existir en la Constitución Federal un precepto que -- otorgue al Congreso de la Unión facultades para imponer mo

dalidades y limitaciones a la propiedad privada de tierras y aguas, si se pretende tener un ordenamiento federal que se ajuste a los mandamientos del Ordenamiento Político. De otra manera, la potestad quedará en el ámbito de competencia de las legislaturas locales.

¿Dónde está esa norma en la Constitución Federal?

Creo que hasta ahora, la facultad de legislar en materia de modalidades al derecho de propiedad se encuentra en los Códigos Civiles de las entidades federativas y me atrevo a pensar que, para que la Ley de Fomento Agropecuario estuviera libre de crítica, en este aspecto, debió estar precedida por una reforma constitucional que facultara al Congreso de la Unión para legislar en materia de modalidades y limitaciones del derecho de propiedad privada sobre tierras y aguas ubicadas dentro del territorio nacional.

Si bien el artículo 27 constitucional, en el párrafo segundo de su fracción VII declara de jurisdicción federal "todas las cuestiones que, *por límites* de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallan pendientes o se suscitan entre dos o más núcleos de población, la fracción X establece que "por cuenta del Gobierno Federal" se expropiará la extensión necesaria para dotar a los

núcleos de población campesina que carezcan de ejidos y -- que la inmediata siguiente fracción XI, encomienda a una - dependencia directa del Ejecutivo Federal la aplicación y ejecución de las leyes agrarias, ninguna de esas normas, - por extensiva que sea su interpretación, faculta al Congre- so Federal para imponer modalidades a la propiedad rural. Si, además, la fracción XVII del artículo 73 de la Consti- tución faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdic- ción federal y la fracción XIX del mismo precepto lo auto- riza para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupa- ción y enajenación de terrenos baldíos y el precio de és- tos, no existe, en cambio, precepto constitucional alguno que atribuya a los Poderes Federales la competencia para - legislar en materia de fomento agropecuario, ni para impo- ner modalidades a la propiedad agrícola.

No resulta necesario poner énfasis en el debilita- miento -uno más- que resulta a nuestro sistema federalista, del hecho de que el Gobierno Federal se atribuya, sin ba- ses constitucionales, facultades para legislar y adminis- trar, para planificar y regular la propiedad privada en -- las tierras y las aguas de México.

7. Pero la cuestión central reside en otra parte, - ya ha sido enunciada: ¿En qué medida la Ley de Fomento ---

Agropecuaria, dictada por el Estado, con apoyo en las disposiciones de los párrafos primero y tercero del artículo 27 constitucional, se ajusta a los fines que, en materia agraria, postula la Constitución, en qué medida se aparta de ellos, sin contradecirlos y en qué medida se opone a ellos?

Si recordamos el cuadro histórico dentro del cual se generó el sistema agrario constitucional y si tratamos de retrotraernos a la estructura económica y social del México que dio origen a la Revolución Mexicana y recordamos las -- fuerzas políticas, sociales y militares que jugaron un papel en los momentos decisivos de la elaboración del texto constitucional, tendremos que afirmar que nuestra Constitución, en ese sector, está inspirada por los siguientes objetivos básicos, correspondientes a una mentalidad mezcla de una ideología pequeño-burguesa agrícola y de aspiraciones campesinas.

- A) Destrucción de la gran propiedad rural que dio origen al latifundismo y a la explotación del trabajo campesino.
- B) Restitución o dotación de tierras a los núcleos de población campesina que carecen de ellos, por haber sido despojados de ellos, por la conquista, por los colonizadores -- por el clero, por el liberalismo enemigo de la propiedad comu

nal o por los deslindadores y hacendados del porfirismo.

C) Organización de la producción colectiva de los campesinos, a través del sistema ejidal, de antiquísima raíz indígena como un medio de asegurar mayores rendimientos y mejor distribución de los productos obtenidos del campo.

8. Seguramente una de las personalidades de la política mexicana que mayor influencia tuvieron en la orientación del Constituyente de 1917, en materia agraria, fue don Luis Cabrera, quien ya en un brillante discurso pronunciado en la Cámara de Diputados el tres de diciembre de 1912, explicaba la necesidad de reconstituir los ejidos como medio de liberar al jornalero agrícola mexicano de la explotación.

"El verdadero problema agrario -decía Luis Cabrera- es el que consiste en dar tierras a los cientos de miles de parias que no las tienen. Era necesario dar tierras, no a los individuos, sino a los grupos sociales".²

Y poniendo muy de manifiesto la raíz pequeño-burguesa de su ideología, afirmaba don Luis Cabrera, unos párrafos adelante, que el ejido debía instaurarse, "mientras no sea posible crear un sistema de explotación agrícola en pe

queño, que sustituya a las grandes explotaciones de los latifundios". O sea que, como la mayoría de los ideólogos revolucionarios de su época, don Luis aspiraba a una organización del campo fundada en la explotación de la pequeña propiedad, pero se pronunciaba por la explotación colectiva del ejido como un paso entre el latifundismo a liquidar y el ideal de la pequeña propiedad a lograr.

En un estudio leído ante la Academia de Legislación y Jurisprudencia, el 13 de enero de 1931, don Luis Cabrera explicó cómo "el primer Jefe del Ejército Constitucionalista creyó fortalecer su situación militar y política enarbolando la bandera del agrarismo; y como el Lic. Luis Cabrera hubiera sido uno de los diputados que en 1912 habían -- presentado ante el Congreso de la Unión una iniciativa para la reconstitución de los ejidos de los pueblos, el Primer Jefe creyó conveniente encargarle la redacción de la Ley que tuviera por objeto concreto restituir a los pueblos las tierras de las que habían sido injustamente despojados". (3)

Así surge la Ley de 6 de enero de 1915 "cuyos principios fundamentales fueron incluidos en el artículo 27" --- agrega Cabrera en el mismo trabajo.

De ello resulta claramente demostrado que el objeto

fundamental del artículo 27 Constitucional -expresión jurídico-política de las aspiraciones de la Revolución Mexicana, en el campo de la reforma agraria- era redistribuir la tierra, restituir a las comunidades despojadas, dotar a -- los campesinos del instrumento fundamental de su trabajo.

Por su parte, el señor ingeniero Pastor Rouaix, en su libro *Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, explica que durante la estancia del Gobierno Constitucionalista en Veracruz "se promulgó la -- Ley Agraria de 6 de enero de 1915 con mi firma, aún cuando es de justicia hacer constar que no fue proyecto ni redacción de la Secretaría (se refiere a la de Fomento, Colonización e Industria de la que era Oficial Mayor encargado del despacho), sino obra del eminente revolucionario Lic. Luis Cabrera, Secretario de Hacienda desde aquel entonces, ley memorable porque sentaba las bases revolucionarias de la reforma agraria, al declarar nulas las enajenaciones de tierras que se hubieran consumado en perjuicio de los pueblos, a los que se concedía el derecho de restitución, al mismo tiempo que el derecho de ser dotados de ejidos si en la actualidad carecieran de terreno".⁴

Explica el señor ingeniero Rouaix, en pasajes posteriores de su libro, que "el primer punto que estudiamos y asentamos en nuestro magno artículo (se refiere al proyec-

to de artículo 27 constitucional", fue la declaración expresa de que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la que tenía y tiene el derecho de transmitir el dominio directo a los particulares, constituyendo la propiedad privada". Agrega el autor de referencia que la Comisión Redactora agregó un párrafo complementario (el actual párrafo tercero) que otorga a la Nación el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación".⁵

Para completar, en ese punto, su exposición, sostenía el señor ingeniero Roauix:

"Con el propósito de afirmar más el alcance de este precepto radical, se completaba el párrafo enumerando los asuntos que debía comprender y amparar, como era el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad; la dotación de terrenos a los pueblos y la creación de nuevos centros de población agrícola, confirmando las dotaciones que se hubieran hecho basadas en el decreto de 6 de enero de 1915, y finalmente, la declaración de que era utilidad pública la adquisición de las propiedades particulares necesarias para realizar esos fines".⁶

La Comisión Dictaminadora del Proyecto hizo varias - adiciones, entre otras, la muy importante de que los pue-- blos, rancherías o comunidades que carezcan de tierras y - agua, o no las tengan en cantidad suficiente para las nece-- sidades de su población, *tendrán derecho a que se les dote de ellas tomándolas de las propiedades inmediatas, respe-- tando siempre la pequeña propiedad*". Complementariamente, propuso que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones quedaran -- constitucionalmente obligados a expedir las leyes para lle-- var a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, fijando el límite de la extensión máxima de tierra, orde-- nando al fraccionamiento de la superficie excedente, me--- diante expropiación si fuere necesario, siendo pagadera la indemnización en bonos de la deuda agraria.

A los testimonios de Cabrera y Rouaix pueden agregar se muchos otros, como el de don Andrés Molina Enríquez⁷ o el de Jesús Silva Herzog⁸ para llegar a la conclusión de - que los objetivos agrarios de la Revolución Mexicana, plagados en el artículo 27 de la Constitución son, básicamen- te:

- A) Liquidar el latifundismo.
- B) Entregar a los campesinos mexicanos las tierras necesarias para subvenir a sus necesidades, mediante restitución o dotación.

- C) Proteger la pequeña propiedad agrícola en explotación.
- D) Estimular y fomentar la explotación colectiva de las --
tierras ejidales y comunales.

Veamos si la Ley de Fomento Agropecuario y el Sistema Alimentario Mexicano reflejan aspiraciones similares a las de los mandamientos constitucionales.

9. La iniciativa de la Ley de Fomento Agropecuario que el Presidente de la República envió a la Cámara de Diputados del Congreso Federal aclara en sus tres primeros párrafos, que:

"La presente administración está resuelta a prestar un decidido y mayor apoyo al sector agropecuario, de tal manera que se obtengan resultados a la medida de nuestras necesidades y demandas. En los términos del marco jurídico constitucional que nos rige, debemos procurar que todo el sector productivo agropecuario pueda organizarse mejor, *sumar voluntades y recursos y producir más eficientemente*".

"El Ejecutivo Federal considera que el agro mexicano requiere fortalecer su capacidad para producir los alimentos básicos que demanda la población, las materias primas que en forma creciente exige la industria nacional, así como las que convenga exportar."

"Es inaplazable que el Estado y los hombres del campo mexicano cuenten con un instrumento legal que haga posible la planeación precisa e integral de la producción agropecuaria, así como que se incorporen al cultivo efectivo - todas las tierras susceptibles de explotación, fortaleciendo tanto la organización de los campesinos para aumentar - sus propios ingresos, como la producción nacional en provecho de la economía del país".

Como puede fácilmente deducirse de la explicación -- presidencial, el propósito de la Ley de Fomento Agropecuario no es acelerar ni completar el proceso prácticamente - paralizado de la reforma agraria. No hay, en la mente del Ejecutivo Federal que promovió la iniciativa, la idea de completar el proceso de redistribución de la tierra, de -- dar cumplimiento cabal al propósito constitucional de li-- quidar el latifundio, dotar a las comunidades campesinas - de tierra y estimular la producción colectiva. Ahora el -- acento se marca en la planeación de la producción y en el fortalecimiento de la capacidad productiva, sin que, en -- ningún momento, se tenga presente que uno de los factores decisivos para la capacidad productiva de la tierra es el régimen de tenencia de la tierra y del agua.

Lo que ha ocurrido es que, en realidad, la antigua - aspiración campesina de repartir la tierra entre quienes -

la trabajan, entre los campesinos, que encontró expresión en la Ley de 6 de enero de 1915 y en el texto del artículo 27 constitucional, ha sido relegada a un segundo término - muy modesto y su preminencia ha sido asumida por la corriente que podríamos decir del "productivismo" agrícola o, para ubicarla en su contexto histórico-político, del "desarrollismo" agrícola.

"Dos corrientes de opinión opuestas sobre la función social de la propiedad y la organización de la comunidad agrícola han existido a lo largo de la historia de México, dice Rodolfo Stavenhagen⁹. Estas mismas corrientes se han manifestado también en el proceso de la reforma agraria, y el predominio de una o de otra ha dejado su huella en la política agraria de los diferentes periodos. La primera corriente atribuye una función social a la propiedad y al usufructo de la tierra, considera su posesión como un derecho limitado y circunscrito al bien común y se inclina por su disfrute comunal o colectivo en beneficio de la colectividad. Esta corriente encuentra su expresión general en la norma constitucional que afirma el dominio eminente de la nación sobre la tierra y su manifestación específica en dos tipos de tenencia consagrados en las leyes agrarias: las tierras comunales de los pueblos o comunidades agrarias, y en el ejido".

"La otra corriente ve en la plena propiedad privada de la tierra el camino del progreso y del bienestar. Ya durante la época colonial, la Corona Española promovió el -- desarrollo de la propiedad privada de la tierra mediante -- la donación de encomiendas y la renta de tierras realengas. Durante el siglo XIX, la idea liberal prevaleció fomentándose la propiedad individual en contra de las corporaciones": la Iglesia y las comunidades indígenas. *Esta corriente también acompaña el desarrollo de la reforma agraria. -- En efecto, la lucha contra el latifundio no ha sido nunca una lucha contra la propiedad privada; solamente contra su excesiva concentración. Las leyes agrarias no sólo contienen garantías para la propiedad privada en abstracto, de hecho, la política agraria ha tendido a favorecerla".*

Me parece que podríamos afirmar, sin temor a equivocarnos, que la actual política agraria, expresada en la -- Ley de Fomento Agropecuario y en el Sistema Alimentario Mexicano, encaja en la corriente que contempla en la explotación privada de la tierra el desarrollo del agro mexicano y que pone de lado el sentido social y colectivo de la propiedad rural. Esta posición es francamente contraria, a mi entender, a la orientación política del artículo 27 de la Constitución, aun cuando no entraña su violación directa, pues cabe la posibilidad un tanto forzada, de imaginar en que las necesidades surgidas en las dos últimas décadas, --

obliguen a pensar en una interpretación y una aplicación - de ese precepto constitucional que, si bien no corresponda exactamente, a la aspiración de las fuerzas campesinas que hicieron la Revolución Mexicana, sí corresponda a las necesidades reales y actuales de la Nación.

La tesis de que los propósitos de la Ley de Fomento Agropecuario no corresponden a las finalidades esenciales del artículo 27 Constitucional, no conduce necesariamente a la afirmación de que ambos Ordenamientos son precisamente contradictorios entre sí; sino simplemente *distintos*.

10. Corresponde ahora examinar cuáles son aquellos propósitos para poder calificarlos como *acordes* con las -- Constitución, *distintos* a ellos o *contrarios* a ellos.

Para calificar esa ubicación respecto de los propósitos constitucionales, debemos partir de dos hechos:

A) La distribución de la tierra no es un proceso concluido, como resulta del hecho de que del 40% de la población del país que habita en el campo (en poblaciones de hasta 2,500 habitantes), alrededor de dos millones de jefes de familia ocupan 95 millones de hectáreas en cerca de 25,000 ejidos o comunidades, dentro de un régimen de propiedad colectiva, en el que predomina el usufructo familiar, cerca de un millón de jefes de familia ocu

pan 83 millones de hectáreas bajo el régimen de propiedad privada, medio millón de jefes de familia ocupa 20 millones de hectáreas de terrenos nacionales. El 3.5 de las explotaciones aporta el 54% del valor de la producción agrícola total y posee alrededor del 70% de la superficie total de riego y del capital y absorbe 2/3 del total de insumos modernos. Un 83.5% de las explotaciones aporta la quinta parte del valor de la producción, un 3% de los productos operan como poseedores de capital: un 10% está constituido por obreros agrícolas, otro 10% son campesinos que se dedican a sus parcelas y el 77% son campesinos que, además de cultivar sus parcelas, laboran como jornaleros agrícolas, trabajadores migratorios temporales, etc.¹⁰

B) Según los datos más recientes, existen en nuestro país, entre campesinos con "derechos a salvo", es decir, campesinos con derecho a ser dotados de tierras excedentes de las pequeñas propiedades y jornaleros agrícolas, sin tierra ni derecho específico a recibirles, más de cuatro millones de personas.

Frente a ese ejército de desheredados, existen un neolatifundismo constituido por unos cuantos miles de propietarios privados que en menos del medio por ciento de explotación agropecuaria, con más de 5000 hectáreas cada uno, ocupan más de la mitad de los 140 millones de hectá

reas susceptibles de explotación,

11. Si no ha concluido la redistribución de la tierra exigida por la Constitución, ¿qué razón ha determinado el cambio de política agraria?

"En la lógica moderna de la operación capitalista en el campo -dice Esteva¹¹ la propiedad o usufructo de la tierra pierde importancia ante la cuestión del control de los recursos. El desarrollo agrícola capitalista ha dejado hace tiempo de plantearse como un proceso de expansión surgido de la propia explotación agropecuaria, la cual se ha -- convertido en un eslabón subordinado de la estructura agro industrial urbana, en el marco de los procesos de internacionalización del capital. En este nuevo contexto, cuando el capital se interesa en controlar la tierra más que en poseerla u ocuparla, exige llevar rápidamente a su término la reforma agraria, para estabilizar y ampliar su actividad en el campo sin los riesgos e incertidumbres inherentes a los conflictos de un proceso siempre inconcluso e -- inestable".

Esto es, a mi juicio, la razón de fondo que ha dado origen al Sistema Alimentario Mexicano y a su expresión jurídica, la Ley de Fomento Agropecuario, cuyas formulaciones concretas vamos ahora a examinar.

12. El artículo 1o. de la Ley en consulta define -- claramente el objeto de la Ley: "el fomento de la produc-- ción agropecuaria y forestal". Probablemente, para salir - al paso de la pregunta de para beneficio de quién o de qué se fomenta la producción, aclara que "para satisfacer las necesidades nacionales y elevar las condiciones de vida en el campo."

¿Cuáles son, en concepto del Ejecutivo que elaboró - la iniciativa de Ley o del Congreso que la aprobó, "las ne cesidades nacionales"? ¿Producir para satisfacer las nece sidades alimenticias del pueblo mexicano? ¿Producir las ma terias primas para la industria? ¿Producir forrajes para - incrementar la producción pecuaria? ¿Producir para expor-- tar?

El artículo 6o. de la Ley, al establecer los objeti-- vos del Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Fores-- tal, que deberá elaborar la Secretaría de Agricultura y Re cursos Hidráulicos con la intervención de la Secretaría de Programación y Presupuesto, para la aprobación "del Ejecu-- tivo Federal" (léase Presidente de la República), arroja - un poco más de luz sobre el tema de las finalidades pues - establece que "El Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal deberá considerar *el adecuado aprovechamiento - de los recursos* de que se disponga en los distritos de rie

go y de temporal, y en general, los del sector rural, para la satisfacción prioritaria de las necesidades alimenticias de la población del país, las de la industria y las de la exportación cuando convenga conforme a los requerimientos de la economía nacional, así como para obtener la elevación de las condiciones de vida y de trabajo en el campo.

En ningún momento se habla de aumentar la proporción que a los campesinos corresponde en la producción agrícola o de intensificar la producción colectiva.

El resumen con el que concluye el Primer Planteamiento del Sistema Alimentario Mexicano, elaborado por la Oficina de Asesores del Presidente de la República, con fecha 10. de marzo de 1980, se afirma respecto de ese Sistema.

"Su objetivo es la autosuficiencia alimentaria, habida cuenta de que ésta es perfectamente posible en nuestro país y en el cual se contienen cuatro consideraciones fundamentales: 1o. mejorar la situación nutricional de la población desde una perspectiva de ataque a la pobreza; -- 2o. una ambiciosa reactivación productiva de los campesinos y de tierras ociosas; 3o. preservar la soberanía nacional ante la vigencia del poder alimentario en el contexto internacional; 4o. apoyos y subsidios a los consumos ali--

menticios de las mayorías y otras medidas relativas a los mínimos de bienestar que coadyuvan a mejorar la situación nutricional".

El énfasis sobre la redistribución de la tierra ha desaparecido para ser substituido por la insistencia sobre la producción y la productividad del campo, sobre el máximo aprovechamiento de la tierra, sobre la autosuficiencia alimentaria. El campesino ha dejado de ser considerado primordialmente como un ciudadano que tiene derecho a recibir y trabajar la tierra, para ser considerado como un mal productor agrícola, como un desnutrido, como un consumidor insatisfecho. Ya no priva el *derecho* del campesino a ser dotado de tierra, como lo ordena la Constitución; prevalece hoy el *deber* de producir para la autosuficiencia alimentaria; de no dejar tierras utilizables sin cultivo.

¿Podríamos decir que ese cambio de actitud se explica puesto que, según algunos especialistas, ya no hay tierras que repartir y, consecuentemente, debemos dar por terminado el proceso de la redistribución de la tierra, que constituye la esencia de la reforma agraria?

Creo que, al menos en el nivel de las declaraciones, no es éste el propósito del Ejecutivo. Al menos, así resalta de los siguientes párrafos del Cuarto Informe Presiden-

cial del actual Presidente, presentado ante el Congreso Federal el 10. de septiembre del año pasado, en los cuales trata de conciliarse la continuación de la reforma agraria con las metas de la autosuficiencia alimentaria, la alta productividad agrícola y la incorporación al proceso de producción de todas las tierras utilizables:

"De 1915 a la fecha -decía el Presidente López Portillo el primero de septiembre pasado- se han repartido 97 millones de hectáreas entre 25,700 ejidos, en un proceso que ha durado demasiado. Simulaciones, conflicto de límites y sucesiones; sobre-posiciones, concepción y falta de recursos para abrir nuevas tierras y crear nuevos centros de población para colonizar la frontera agrícola, *siguen manteniendo al reparto como fundamental expectativa política de la revolución*, lo que retarda, por la incertidumbre jurídica de la tenencia, el esfuerzo de justicia que, al ser constante y perpetuo, no se agota con un reparto que tiene límites obligados por las disponibilidades reales".

Un poco más adelante, el Informe Presidencial contiene otros dos párrafos que evidencian que el Jefe del Poder Ejecutivo no acepta la tesis de que la reforma agraria, a pesar de su desesperante, estorbosa lentitud, pueda considerarse como una etapa concluida:

"En el período en que se informa, se publicaron 1146

resoluciones varias, que abarcan 2,300.00, has, para beneficiar a 74,677 campesinos. Sin embargo sigue presentándose la brecha entre soluciones publicadas y ejecutadas".

"Los latifundios que, simulados, sobrevivan, envenenan el ámbito de nuestro agrarismo y lo ponen en entredicho. - Ratificamos nuestra voluntad renovada, y acreditada con hechos -dice el Presidente- de acabar con ellos".

Por todo ello, la realidad de las grandes propiedades agrícolas existentes y de los millones de campesinos - sin tierra, así como las reiteradas declaraciones presidenciales y de otros funcionarios menores, nos llevan a la conclusión de que teóricamente no se ha dado por concluida la reforma agraria. Simplemente, se trata de hacerla compatible en otras posibilidades.

Jurídica y políticamente, la reforma agraria vive. - Sin embargo:

"Hay otras expectativas -dice el Presidente de la República en otro párrafo de su Informe en comentario- plenamente revolucionarios que es tiempo de impulsar energicamente: la de producción, productividad e ingreso para los campesinos, en una punta, y en la otra, distribución, comercialización y consumos adecuados y equitativo. Sólo así se concilia el interés social en la autosuficiencia aliment

taria, con los valores de la reforma agraria".

18. Veamos si las expectativas reguladas en la Ley de Fomento Agropecuario, aún cuando no coincidan con los - ideales de la reforma agraria, "concilian el interés social en la autosuficiencia alimentaria, con los valores de la - reforma agraria", para usar la terminología presidencial.

A) En primer término, según los artículos 5o., 6o., 7o., - 8o., 9o., 10o. y 11o., de la Ley la actividad agropecuaria quedará sujeta a un Plan Nacional de Desarrollo -- Agropecuario y Forestal elaborado por los burócratas de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, -- con la intervención de los burócratas de la Secretaría de Programación y Presupuesto y aprobado por el Presi-- dente de la República. Aunque, en el artículo 5o., se - afirma que para la elaboración del Plan, aquella Secre-- taría atenderá "la opinión de los productores agropecuarios con sus distintos niveles" no se explica por cuá-- les procedimientos legales se va a recabar esa opinión. Si, además, recordamos cómo se manipulan "las organiza-- ciones representativas" en nuestro país, muy pocas espe-- ranzas podemos tener de que se forme un consenso de opi-- nión de todos los productores agropecuarios. Podrán ha-- cerse oír los medianos y grandes propietarios, los ganaderos poderosos, pero la gran masa campesina tendrá que

guardarse su opinión y la estructura planificadora operará en un sentido clasista.

B) Por otra parte, ese Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario, sin estar revestido de autoridad formal de ley, una vez aprobado por el Presidente de la República, será obligatorio para el sector público federal (¿ejercicio de la potestad reglamentaria o de la potestad jerárquica de que está investido el Presidente?). En cambio la ejecución de ese Plan por las entidades federativas, no tiene carácter obligatorio, sino que será motivo de concierto o acuerdo entre Gobierno Federal y Entidad Federativa ejecutante, y tratándose de la ejecución en -- los sectores *social y privado*, tampoco es obligatorio, sino que puede *inducirse o convenirse*. (Artículo 9o. - de la Ley).

C) Por otra parte, de acuerdo con el artículo 10o., se faculta a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para coadyuvar con los gobiernos de los estados a la Planificación del Desarrollo Agropecuario y Forestal ... a fin de organizar a los distintos sectores de la comunidad y contar con su participación en el logro de las metas estatales de producción y productividad.

A mi entender, el Plan Nacional de Desarrollo Agrope

cuario y Forestal y las facultades que se otorgan a los órganos de la administración pública, tanto federales como estatales, lejos de constituir "expectativas plenamente revolucionarias" constituyen nuevas cadenas burocráticas cuyo objetivo es controlar a los campesinos -- jornaleros, a los ejidatarios, a los minifundistas y a los que tienen "derecho a salvo", en beneficio de la -- clase detentadora del poder político y económico en el México actual.

El ejercicio de la potestad reglamentaria del Presidente de la República que le confiere el artículo 89, -- fracción I, constitucional, convertida en facultad de -- "planificar" que le otorga el artículo 9o. de la Ley, -- aumenta el absolutismo presidencialista de que padece -- la organización jurídico-política de nuestro país e incrementa la intervención burocrática, sin que se conceda una intervención de sentido y alcances democráticos a los productores del campo.

D) Además del Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y -- Forestal, la Secretaría puede proponer el Presidente de la República los programas normales, especiales o de -- contingencia que estime convenientes (art. 13 y 14) y -- promoverá las acciones convenientes (según ella) para -- concertar compromisos programáticos con las autoridades

estatales y aceptaciones y convenios con los sectores - social y privado.

- E) Además, la misma Secretaría queda encargada de promover el adecuado aprovechamiento de las tierras agrícolas, - pecuarias o forestales, cualquiera que sea su régimen - de tenencia, para alcanzar los máximos de su potencialidad productiva y la creación de "áreas productoras".

Es muy importante poner en relieve que todas estas - facultades, atribuidas a la Administración Pública pri- van al productor agropecuario que no sepa defenderse -- del autoritarismo burocrático de cualquier facultad de de- cisión. Obviamente, esa privación de la facultad de de- cidir la va a sufrir el campesino pobre, sin prepara--- ción y sin recursos legales para defenderse.

- F) También queda facultada la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para crear "distritos de tempo--- ral" que comprenderán zonas con características ecológi- cas y socioeconómicas similares, para las cuales la Se- cretaría adoptará *las medidas conducentes a fin de apo- yar la producción.*

En estos distritos operarán nuevos comités burocrá- ticos, integrados con el representante de la Secretaría en la entidad federativa de que se trate, con los dele-

gados de las dependencias técnicas de la Secretaría que corresponda junto con un representante de la Secretaría de la Reforma Agraria, con un representante de cada una de las organizaciones nacionales de ejidatarios, de los comuneros, de los colonos, de los pequeños propietarios, de representantes de cinco empresas paraestatales y, en su caso, "representantes de cualquier otra entidad de la Administración Pública Paraestatal, que operando dentro de las zonas de que se trate, tenga relación con el Sector Agropecuario". (Art. 27 de la Ley).

¿Se quiere una integración más burocrática, menos funcional y menos campesina de estos comités de Distrito?

Sus funciones de esos Comités de Distritos son entre otras, "aprobar los programas agropecuarios del Distrito de temporal", vigilar su ejecución, coordinar la organización de los productores temporaleros del distrito, analizar y aprobar, en su caso, los proyectos de obras de infraestructura y comercialización, etc.

Si, como vamos a verlo, la Ley de Fomento Agropecuario y el Sistema Alimentario Mexicano constituyen un vasto programa de desarrollo capitalista del campo de México, las medidas hasta ahora mencionadas constituyen

*un vasto plan de burocratización del campo. Ambas ten--
dencias se reunen para fortalecer la hegemonía de la --
oligarquía gobernante integrada por la rama burocrática
y por la rama plutocrática, y debilitar la fuerza campe
sina.*

- G) Una de las innovaciones más importantes de la Ley de Fo
mento Agropecuario, y tal vez la de sentido más opuesto
a la reforma agraria planteada por la Constitución, es
la que autoriza a los ejidos y a las comunidades a inte
grarse, mediante acuerdo voluntario, en unidades de pro
ducción, asociándose entre sí o con colonos y pequeños
propietarios, con la vigilancia de la Secretaría de ---
Agricultura y Recursos Hidráulicos (artículo 32).

La expresión de "acuerdo voluntario", además de su -
falta de técnica jurídica, parece ser una reiteración -
sospechosa de que ese tipo de "uniones" no serán impues
tas a nadie.

A estas unidades de producción se les da capacidad -
jurídica para realizar los actos y contratos necesarios
para alcanzar sus propósitos, incluso contratar trabaja
dores (art. 35 de la Ley).

Aún cuando a esas "unidades de producción" no se las
convierta en dueñas, ni usufructuarias de las tierras -

que explotan, "ni afectarán los derechos y obligaciones de los ejidatarios y comuneros, tampoco podrán modificar la situación jurídica de las pequeñas propiedades ni las causales de afectación agraria", si se establece que "la masa del producto" (¿qué se quiso decir con esto?) responderá por los compromisos contraídos por la unidad como tal. En otros términos, la unidad de producción no altera ni modifica la tenencia de la tierra, pero sí dispone del producto que de ella se obtiene. El interés del desarrollo capitalista no se finca ya en la tenencia de la tierra, sino en la posibilidad de disponer del producto que se obtiene.

La gran ingenuidad, o la gran malicia, según quiera estimarse, de estas unidades de producción es pretender juntar a los desvalidos ejidatarios y comuneros, que no pueden aportar más que sus derechos a la tierra y su trabajo personal, con los "pequeños propietarios" que aportan recursos financieros y técnicos, contactos y relaciones, recursos de todo tipo y naturalmente, se llevarán como empresarios, la parte del león. Y la máxima ingenuidad radica en suponer que la intervención de los funcionarios de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, agentes de un Estado con una orientación clasista oligárquica bien definida, van a significar una protección o una garantía de equilibrio y distribu-

ción equitativa, entre lobos y ovejas, del producto que se obtenga.

Ojalá que no tengamos que repetir lo que el ingeniero Rouaix decía respecto de los efectos de la Ley de Desamortización de Bienes del Clero de 1856:

"El resultado que trajo su aplicación fue un nuevo triunfo para el latifundismo, que pudo adquirir por compra las parcelas que recibía el proletariado, falta de recursos para trabajadores y aumentar con ellos, la extensión de sus haciendas".

Substitúyase "campo" por "autorización de la Secretaría" y "latifundismo" por "transnacionales" y se verá la similitud de situaciones.

El otro dato que refuerza el sentido clasista y anticampesino de esas "unidades de producción" es la expresa autorización para que contraten trabajadores. Ello significa que el problema de los campesinos sin tierra y sin trabajo, el problema de los jornaleros agrícolas se orienta hacia la solución, si así puede llamársele, de convertirlos en asalariados de las unidades de producción, las cuales de ese modo se convierten en empresas agrícolas capitalistas, explotadoras del trabajo campesino.

Sin embargo, es conveniente señalar un acierto de la Ley, que aminorará el sentido de desarrollo capitalista que tienen esas "unidades de producción": conforme al artículo 36 de la Ley se impone como condición inexcusable para establecerlas que los ejidatarios y comuneros que en ella se integren, trabajen directa y personalmente la tierra". O sea que la ventaja social de esas unidades se originará no solamente de la utilización de la tierra, sino también de la explotación de la mano de obra campesina, que en esa forma, ligará su trabajo a sus tierras; a diferencia de lo que ocurre con el muy frecuente sistema -no por ilegal menos empleado- de alquilar los terrenos ejidales a empresarios privados, quedando el ejidatario privado del derecho de vender su fuerza de trabajo, junto con la utilización de su tierra.

Por ello, podríamos decir que entre el viejo sistema ilegal de arrendamiento de parcelas ejidales, el rentismo de parcelas y el novísimo de la unidad de producción "existe un dato común: la transferencia del aprovechamiento de la tierra al empresario privado, con la venta ja, en el segundo sistema, de que se impone a ese empresario la obligación de comprar la fuerza de trabajo del ejidatario o comunero (antes arrendador).

H) Los capítulos de la Ley relativos a convertir en terrenos agrícolas los agostaderos susceptibles de cultivo, a la mecanización y servicios a los productores agropecuarios, al riesgo compartido, a la asistencia técnica y al crédito, respresentar un esfuerzo legislativo para sentar bases de desarrollo capitalista del campo mexicano. Representan la expresión de la ideología y de la política del actual Gobierno, pero creo que, atento lo anteriormente expuesto respecto al sentido y alcance del artículo 27 constitucional, no contienen disposiciones que pudieran calificarse por sí mismas de inconstitucionales.

I) El Capítulo Unico del Título Cuarto de la Ley en estudio se refiere al minifundio, definiéndolo como "la superficie de terreno que destinándose a la explotación agrícola tenga una extensión hasta de cinco hectáreas de riego o humedad o sus equivalentes en otras clases de tierra, así como la que no baste para obtener cuando menos una producción que arroje como *beneficio* el doble del salario mínimo en el campo que corresponda a la región".

Nótese la evidente confusión del legislador que usó el concepto "beneficio en lugar del concepto "producto". - ¿Será un acto fallido derivado del subconsciente "desarro-

llista" de nuestros legisladores?

El intento de combatir el minifundio es digno de toda alabanza, por el carácter inhumano y anti-económico de esa forma de propiedad; sin embargo, hay dos maneras de combatir el minifundio:

- a) Agrupando a los minifundistas para llevar al cabo la explotación colectiva de sus mínimas propiedades, con objeto de llevar a cabo una explotación más racional y rentable.
- b) Destruir el minifundio, procurando que esas misérrimas - propiedades pasen a incorporarse a superficies mayores.

La ley prevé las dos posibilidades cuando, en su artículo 69, considera de interés público: "II. El agrupamiento de minifundios entre sí o con otras fincas rústicas con extensión menor a la máxima de la pequeña propiedad y sin que se rebase ésta".

¿Cuál camino será el que prevalezca? No creo que haga falta mucha imaginación para adivinarlo, pero queremos pensar que la eliminación del minifundio fortalecerá la auténtica pequeña propiedad y no la explotación transnacional de grandes superficies.

J) El Título Quinto de la Ley se refiere a una justificada preocupación del régimen: las tierras ociosas, a las cuales define (artículo 71) como "los terrenos aptos para la producción agrícola que se encuentren sin explotación, en los términos y condiciones que expresamente señala esta Ley".

En este punto, la Ley sigue el principio constitucional y declara de utilidad pública el aprovechamiento de tierras ociosas, estableciendo que "la Nación podrá en todo -- tiempo ocupar temporalmente aquellas que sus propietarios o poseedores no dediquen a la producción".

Esta modalidad de la propiedad rural es, a mi juicio, digna del más encendido elogio que va acompañado del ferviente deseo de que los trámites burocráticos para la declaratoria de ociosidad de las tierras, no conviertan ese derecho de la Nación en un mecanismo para despojar a los campesinos miserables, incapacitados para cultivar, para transferir sus tierras a los agricultores "desarrollistas" que hoy proliferan en el campo mexicano, financiados en buena medida por las grandes transnacionales alimenticias.

Ojalá que la preferencia establecida en el párrafo -- tercero del artículo 80 de la Ley se cumpla estrictamente, pues ello permitirá, al mismo tiempo que contribuir a la --

utilización de la tierras ociosas, a resolver el problema - de los campesinos con derechos a salvo.

"En igualdad de condiciones -dice el párrafo legal -- aludido tendrán preferencia para la explotación de tierras ociosas los campesinos con derechos a salvo a que se refiere la Ley Federal de Reforma Agraria y en segundo lugar los vecinos del Municipio en que se encuentren ubicados".

Solamente hubiera sido de desear que se eliminara el supuesto de la igualdad de condiciones, pues nunca un campesino sin tierra, con "derechos a salvo", estará en igualdad para compartir con, por ejemplo, un "modesto" pequeño propietario de cien hectáreas de riego.

También es interesante destacar que el procedimiento para que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos haga la declaratoria de ociosidad resulta lento, sobre todo - si se considera que es administrativamente recurrible, de acuerdo con el artículo 100 de la Ley y que ese recurso sus pende el cumplimiento de la resolución impugnada. Conociendo la lentitud burocrática y la orientación política de --- nuestros Tribunales actuales, puede afirmarse que, de llevarse adelante todo el procedimiento administrativo, comple mentado con el juicio de amparo, en su caso, la declarato-- ria de ociosidad ejecutable puede tardar años enteros.

También interesa destacar que la Ley de Fomento Agropecuario otorga al propietario o poseedor de tierras ociosas el derecho a recibir una indemnización, que se fijará con base en el valor que figura en las oficinas catastrales y, además el derecho de recibir la devolución de las tierras que ha mantenido ociosa una vez que termine el ciclo productivo para el que fueron ocupadas.

¿No hubiera sido preferible sancionar al propietario o poseedor que no aprovecha sus tierras, con negarle derecho a indemnización por la privación temporal y, sancionarlo además, en caso de reincidencia, con la privación definitiva de sus derechos?

Tal como ha quedado en la Ley de Fomento Agropecuario, el sistema de utilización de las tierras no utilizadas por su propietario o poseedor, sólo constituye un mecanismo de transferencia temporal, sin entrar a la solución de fondo.

Por último, grave peligro existe de que el sistema de ocupación temporal sea un procedimiento más para despojar a los contratos campesinos pobres de sus derechos a la tierra al no cultivar las que se les entreguen, por auténtica falta de recursos para hacerlo, pues, como bien se sabe, la tierra no es sólo uno de los factores de la producción agrícola, que no puede ser aprovechado sin el concurso del agua,

de la semilla, de la maquinaria o instrumentos necesarios, - de los fertilizantes y herbicidas, de los medios de transporte, etc. Por ello, aún cuando el principio que inspira las disposiciones legales es correcto, se debe cuidar que no se convierta en un mecanismo de despojo en contra de los sectores campesinos más pobres y en beneficio de los "empresarios agrícolas progresistas" que sí cuentan con todos los medios... y con los contactos políticos necesarios.

14. Aunque reiteradamente ha expresado el equipo gobernante de México su preocupación por la creciente dependencia de nuestro país, en el campo alimentario, de las exportaciones, lo que nos hace más vulnerables al "poder alimentario" del exterior, ninguna disposición de la Ley de Fomento Agropecuario establece mecanismos preferenciales para los cultivos de productos alimenticios básicos. Se habla, - en el artículo primero, del fomento de la producción agropecuaria y forestal "para satisfacer las necesidades nacionales", pero ni se determinan éstas, ni se establecen en esos mecanismos preferenciales. En la fracción III del artículo 4o., se faculta a la Secretaría de Agricultura y Recursos - Hidráulicos para realizar estudios técnicos que permitan señalar los cultivos agrícolas y las actividades ganaderas y forestales, que resultan *mayormente productivas* (criterio dominante), dando preferencia a los *productos básicos*. ---- ¿Cuáles son éstos, los que, por sus precios de exportación

permiten un apreciable ingreso de divisas (gladiolas, espárragos, fresas) o los que necesita el pueblo mexicano para su alimentación (maíz, frijol, arroz)?

En la fracción IX del mismo artículo 4o., de la Ley se otorga a la Secretaría citada una facultad que si se reglamenta y aplica debidamente, puede ser pieza esencial para la defensa de los intereses nacionales frente a los apetitos de las grandes empresas trasnacionales:

"Autorizar la importación o exportación de los pro--ductos agropecuarios y forestales, así como maquinaria, refacciones e implementos agrícolas, semillas, fertilizantes plaguicidas, en coordinación con la Secretaría de Comercio, de acuerdo con sus respectivas competencias".

Obviamente, sería preferible establecer el control - desde la iniciación del proceso productivo, desde la preparación de la tierra y la siembra y no hasta la etapa de comercialización internacional. Sin embargo, allí está una - base legal para la defensa del propósito de que la produc--ción agropecuaria mexicana se destine preferentemente a -- las necesidades básicas de su población.

Otro precepto de la Ley que da una base legal a un - criterio de protección al interés nacional se encuentra en

el artículo 6o., que el fijar el contenido del Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal, indica que el aprovechamiento de los recursos debe estar orientado a la satisfacción prioritaria de las necesidades alimentarias de la población del país, las de la industria y las de exportación cuando convenga conforme a los requerimientos de la economía nacional.

Por último, el artículo 84 de la Ley establece como el primero de los requisitos que deben satisfacer los solicitantes para utilizar tierras ociosas que sean de nacionalidad mexicana. Con ello se limita el ingreso de extranjeros a la producción agrícola directa, que es un problema menor.

Sin embargo, se siente la ausencia de un capítulo que establezca texativas y prohibiciones para que las grandes empresas transnacionales controlen la comercialización de mucho elementos productivos, como semillas, fertilizantes, herbicidas y plaguicidas, maquinaria y refacciones y que controlen también, porciones muy importantes de los productos agrícolas, como en el caso del café, de las frutas, de las hortalizas, etc.

15. Mucho más podría decirse, pero el tiempo nos obliga a terminar, presentado las siguientes conclusiones esenciales.

PRIMERA. El Estado Mexicano, de acuerdo con los párrafos primero y tercero del artículo 27 constitucional, tiene potestad para expedir una Ley que, como la de Fomento Agropecuario, establece modalidades y limitaciones a la propiedad rural.

SEGUNDA. De acuerdo con el artículo 124 constitucional, la facultad de imponer modalidades y limitaciones a la propiedad, corresponde a las legislaturas locales, a falta de un precepto constitucional que confiera esa facultad al Congreso Federal.

TERCERA. La orientación jurídico-política del artículo 27 constitucional fue la de redistribuir la tenencia de la tierra, combatiendo su acaparamiento, mediante la eliminación de la gran propiedad agraria, la restitución y dotación de tierras a los núcleos campesinos, estimular la explotación colectiva y respetar la pequeña propiedad agrícola y ganadera, dentro de los límites legalmente establecidos.

Esos propósitos sólo en forma parcial se han cumplido y no puede decirse que se ha realizado ya cabalmente la reforma agraria.

CUARTA. La Ley de Fomento agropecuario, en atención a la disminución de la producción agrícola, a la insufi---

ciencia de la reproducción agropecuaria para atender las -
necesidades alimentarias mexicanas, la gran cantidad de --
tierras agrícolamente aprovechables que se encuentran ocios
sas o destinadas a ganadería extensiva, se propone objeti-
vos distintos a los marcados por la Constitución; aumentar
la producción agrícola y la productividad; planificar la -
producción agropecuaria y organizarla bajo el control del
Estado, aprovechar al máximo las tierras agrícolas y combat
tir el minifundio.

QUINTA. Los mecanismos de estímulo a la producción
y a la productividad agrícola y a la colaboración de los -
distintos sectores productivos, todo bajo el control y vi-
gilancia del Estado, pueden lograr un deseable incremento
de la producción pero, simultáneamente, pueden originar un
desarrollo capitalista en el campo, una contrarreforma agrar
ria, que se traduzca en la concentración del rendimiento -
agrícola en cada vez menos "empresarios" agrícolas mexica-
nos, con intereses subordinados a los intereses de los --
grandes consorcios internacionales.

SEXTA. No se establece en la Ley de Fomento Agrope-
cuario un mecanismo legal de control de la creciente inter-
vención de las grandes empresas transnacionales en la acti-
vidad agropecuaria del país ni se vigila la posibilidad de
que los empresarios capitalistas mexicanos sirvan de ins--

trumentos a esas grandes corporaciones.

Si el proceso de desarrollo capitalista del campo mexicano continúa, en el sentido de las últimas décadas, no podrá inspirarse en el interés de México, pues no podemos olvidar la afirmación de un eminente director de nuestra Facultad de Derecho cuando decía: "Darle entrada al capital mexicano equivale a admitir al extranjero, pues -para decirlo con la mayor cortesía posible- todos los capitalistas de nuestro país no son ni pueden ser otra cosa que lacayos e instrumentos de los capitalistas yanquis".¹²

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. ESTEVA, Gustavo. *La Batalla en el México Rural*, México, Siglo XXI Editores, S.A., 1980, pág. 31.
2. CABRERA, Luis. *Obras Completas*, Tomo I, *Obra Jurídica*, p. 143. Ediciones Oasis, S.A. México, 1972.
3. ----- . *Obra citada*. p. 173.
4. ROUAIX, Pastor. *Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*. Segunda Edición de la Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México, 1959, p. 57 y 58.
5. ----- . *Obra citada*. p. 154 y 155.
6. ----- . *Obra citada*. p. 155.
7. MOLINA ENRIQUEZ, Andrés. *La Revolución Agraria de México*, México, 1936, Talleres Gráficos del Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnografía.
8. SILVA HERZOG, Jesús. *El Agrarismo Mexicano y la Refor-*

ma Agraria", Fondo de Cultura Económica, México, 1959.

9. STAVENHAGEN, Rodolfo. *Aspectos Sociales de la Estructura Agraria en México*, Incluido en el Tomo *Neolatifundismo y Explotación*. Editorial Nuestro Tiempo, S.A., México, 1968, p. 14 y 15.
10. ----- . *Obra citada*, p. 29.
11. ----- . *Obra citada*, p. 57.
12. BASSOLS, Narciso. *Obras*. Fondo de Cultura Económica. México, 1964, p. 543.