

## LA PROPIEDAD AGRARIA Y SUS VICISITUDES EN EL MÉXICO ACTUAL

María Carmen MACÍAS VÁZQUEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La reforma agraria*. III. *La reforma jurídica a la estructura de la propiedad agraria y su posible transformación a propiedad plena*. IV. *¿La actual estructura agraria en la ley permite asegurar la producción en función de cubrir las necesidades alimentarias de los mexicanos?* V. *Un viejo sistema de producción en un nuevo modelo económico*. VI. *Justicia social en el campo*. VII. *Financiamiento al campo*. VIII. *La producción en el campo en equilibrio con la naturaleza*. IX. *El trabajo en el campo*. X. *Conclusiones*.

La invitación a presentar temas acerca de las tendencias del derecho agrario, más que sugestivo es provocador, y por ello mismo muy comprometedor. Como es sabido, el agro mexicano, polifacético, regulado por un sistema jurídico de carácter social, plantea diversidad de temas a exponer; en esta oportunidad se hace el estudio de la propiedad agraria y otros tópicos relacionados con la misma en el contexto de un mundo regido por una economía de mercado.

### I. INTRODUCCIÓN

Una de las mayores preocupaciones del hombre a lo largo de su historia ha sido la posesión de bienes que le brinden un estatus social y poder. Adquirir conocimiento, para unos, las conquistas territoriales y la acumulación de riquezas, para otros, han sido la constante en el devenir de los tiempos.

Actualmente, la propiedad o posesión de las tierras para quienes las trabajan es, para ciertos pueblos, como el mexicano, una forma de subsistencia y producción, pero también centros de disputas y conflictos socia-

les; concretamente se hace referencia a los campesinos y la seguridad jurídica de sus tierras.

Como es sabido, de la producción en el campo depende la alimentación de los mexicanos, y en la medida en que éste se estructure y dé rendimientos, la autosuficiencia será garantizada; sin embargo, el agotamiento del actual sistema agrario se ha evidenciado cuando se han tenido que importar alimentos básicos para hacerle frente a las necesidades de la población.

El objetivo de plantear la problemática de la tenencia de la tierra en el campo es en sí compleja, esto es, el abocarse a estudiar la propiedad agraria implica, desde luego, referirnos a figuras como la reforma agraria, que predominó a través de los años más como un concepto político que como una institución jurídico administrativa, que en cierta forma daba seguridad jurídica a los poseedores de tierras en el campo. Asimismo, se exponen las formas de propiedad agraria que contempla la actual Ley Agraria y las situaciones de minifundios que se pueden presentar; igualmente, se trata de explicar porqué tuvo que reformarse la ley, y en ese sentido se plantean las nuevas posibilidades de adoptar formas distintas de la propiedad en esa área. Igualmente implica analizar si las reformas legales han sido suficientes para impulsar el desarrollo del campo. El financiamiento al agro, por otra parte, es también un objetivo a exponer, dado que el Estado en aras de activar la producción en ese sector ha implementado programas para impulsarlo. Otro tema conectado con el desarrollo del campo es el relativo a las formas de producción y su impacto en el medio ambiente. En suma, se puede plantear lo siguiente:

- 1) ¿Qué ha significado la reforma agraria?
- 2) ¿La actual estructura jurídica agraria fraccionada responde a las necesidades reales que se viven en México?
- 3) ¿Bajo las condiciones en que se encuentra la actual propiedad agraria se asegura la necesidad alimentaria de la población?
- 4) Financiamiento y otros apoyos al campo. ¿Es compatible la aplicación de subsidios en una economía de mercado?
- 5) ¿La producción en el campo se efectúa en equilibrio con la naturaleza?
- 6) Condiciones laborales de los trabajadores del campo.

La propiedad en México, como en otros países latinoamericanos, ha tenido una historia y una evolución muy particular, acorde desde luego a las

circunstancias que las han circunscrito. Así, se puede decir que al construirse el México moderno y dadas las condiciones para dotar a la mayoría de la población campesina con una parcela, el autoconsumo parecía satisfacerse. Con el paso del tiempo y de acuerdo con las características de la propiedad agraria, la cual estaba fuera del comercio en cuanto a su no transmisión, ello no inquietaba en mayor medida, sin embargo, las reformas a la propiedad agraria realizadas en 1992, durante el gobierno del entonces presidente Salinas de Gortari, y posteriormente la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en enero de 2003, vienen a constituir un parteaguas al sistema agrario mexicano, concretamente a la propiedad agraria y su funcionalidad.

La propiedad agraria individual y colectiva (comunal), reconocida como una de las garantías sociales establecida en la Constitución de 1917,<sup>1</sup> representó todo un acto de justicia social al restituirse las tierras a sus antiguos y legítimos propietarios, lo que planteaba nuevas expectativas de vida hacia un grupo determinado de la sociedad (la clase agraria), además de significar, por otro lado, la culminación de una lucha inquebrantable de la población mexicana por su libertad. Libertad que por principio de cuentas permitía el reconocimiento de una serie de derechos, calificados como sociales, primeros en el mundo, que reivindicaban la calidad de seres humanos dignos de un trato especial.

Con la intención de ubicar en un sentido integral lo que ha significado la reforma agraria en México, se hará su estudio, así como el análisis de la actual Ley Agraria en lo referente a las nuevas modalidades que regula tanto para optar por el dominio pleno como los de asociación en aras de capitalizar al campo y su significado en un nuevo sistema económico.

## II. LA REFORMA AGRARIA

La reforma agraria<sup>2</sup> se concibe como un principio administrativo ordenador y regulador de los sistemas relativos a las diversas clases de procedi-

<sup>1</sup> Normalmente se toma en cuenta como antecedente del artículo 27 de la Constitución de 1917 a la Ley del 6 de enero de 1915 de Venustiano Carranza, emitida en Veracruz; sin embargo, existen otros dos antecedentes importantes y determinantes que influyen en la creación de dicho artículo: se trata de los planes de Ayala y de San Luis que imprimen el sentido y la connotación de derechos sociales.

<sup>2</sup> Respecto a la reforma agraria se habla de que ha habido en la historia de México cuatro reformas: la primera fue la realizada de una manera directa, brutal y acelerada por

mientos del reparto de tierras, bosques y aguas. En ese sentido, es considerada en sí como la concreción de la ideología de la Revolución mexicana, que planteaba, entre otros, el reparto de tierras, y que inspiró la promulgación de la Constitución de 1917, en su artículo 27, modificando el entonces sistema agrario tradicional colonialista y semicolonial de concentración de grandes tierras en pocas manos que robustecía la figura del latifundismo.

El reparto de tierras en la reforma agraria aludida constituía la esencia del contenido en la anterior ley de la materia, además de ser uno de los objetivos del gobierno federal como parte de la ordenación del territorio nacional.

En el caso de México, históricamente esta figura se explica por sí misma, esto es, basta recordar a los conquistadores aposentados en las tierras de la nueva colonia; la propiedad de la tierra se repartió de forma indiscriminada entre los vencedores, los cuales amasaron grandes extensiones en unas cuantas manos.<sup>3</sup> Respecto de los naturales, muy a pesar de las indi-

parte de los conquistadores, entrando a una etapa de estabilización y consolidación de la forma de propiedad y organización de la producción y la explotación en la colonia lográndose dicho fin hasta a finales del siglo XVI, persistiendo de esta forma, con cambios pero no en lo esencial, hasta llegada la segunda reforma agraria iniciada en el siglo XIX por los liberales juaristas y consolidada por el porfirismo. Básicamente, en esta reforma se dio la desamortización de las tierras de las corporaciones religiosas, civiles y del Estado. La tercera reforma agraria, identificada como cardenista, consistió en una reamortización de gran parte de las tierras del país en forma de la figura del ejido, cuya finalidad consistió en hacer avanzar el desarrollo capitalista para lograr un excedente acumulable, particularmente en el campo industrial y de servicios y el de hacer justicia social. La cuarta reforma agraria, consistente en reajustar las estructuras agrarias a la realidad de la descampesinización del campo, en la cual lo fundamental es la opción de privatización de las tierras ejidales o la concentración de las tierras a través de las sociedades anónimas. Véase Peña, Sergio de la, "La cuarta reforma agraria", en Rivera Herrejón, Gladis (ed.), *Implicaciones de las reformas al artículo 27 constitucional y la nueva ley agraria*, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Centro de Investigación en Ciencias Agropecuarias, Centro de Investigación de Ciencias Económico Administrativas, 1993, pp. 23 y ss.

<sup>3</sup> Durante la etapa de la reforma agraria teórica o romántica, como la ha denominado Mendieta y Núñez, se observó por el obispo de Michoacán, Abad y Queipo, la necesidad de que se expidiera un ordenamiento jurídico llamado Ley Agraria con la finalidad de que se hiciera una justa distribución de la propiedad territorial del país principalmente en relación con las tierras realengas entre las poblaciones más necesitadas, y propuso además diversas medidas tanto de carácter político como económico con la finalidad de terminar con los abusos del poderío español sobre el proletariado indígena. *Cfr.* Luis Mora, José María, *Obras sueltas*, p. 87, citado por Mendieta Núñez, Lucio, *Cuatro etapas en*

caciones de los reyes de España, los vencidos pasaron a formar parte de la misma propiedad acaparada por los peninsulares, haciendo más valiosa la misma. La degradación de la condición humana de que fueron objeto los naturales al correr de los tiempos llegaría a su clímax con el levantamiento del pueblo mexicano en busca de su independencia, el cual, como es sabido, paradójicamente fue un movimiento social liderado por los mismos descendientes de los conquistadores.

Durante la colonia, la condición de sojuzgados de los naturales hacía imposible que jurídicamente fueran acreedores de derechos, por lo que la circunstancia de poseer tierras se limitaba a usar las parcelas que les eran prestadas por los amos y su aprovechamiento se circunscribía a tales porciones. Se puede decir, por lo tanto, que la propiedad plena<sup>4</sup> en esta etapa para los naturales era nula.

Resulta importante señalar que la situación de profunda desigualdad<sup>5</sup> que presentaba el agro fue uno de los factores que antecedieron a la Revolución mexicana, la cual constituye, por un lado, el término de una forma de tenencia de la tierra, y, por el otro, el elemento orientador de un nuevo sistema de propiedad y la instauración de una reforma agraria “permanente”.

La intención de hacer referencia a la acepción de reforma agraria, como se decía, es con el objeto de poner en la mesa de debate si la actual Ley Agraria (LA) ya no incluye los principios y disposiciones referentes a restituir, dotar o ampliar las tierras, bosques y aguas en favor de pueblos, rancherías, congregaciones y otras comunidades agrarias, con la finalidad de satisfacer necesidades presentes o futuras como característica de la Ley Agraria anterior, o si bien, la actual LA, es solamente una forma más de reforma agraria, ya que los procedimientos administrativos de reordenación de la tierra agraria subsiste tanto en el artículo 27 constitucional como en

la reforma agraria de México, México, Academia de Derecho Agrario de la Asociación Nacional de Abogados, 1969, p. 10.

<sup>4</sup> Recordemos que la propiedad plena se traduce en el goce y disfrute de un bien inmueble con las características de realizar cualquier acción sobre la misma, incluyendo los actos de su transferencia o cualquier otra modalidad.

<sup>5</sup> Se ha señalado que “...el 96% de las cabezas de familia rurales no tenían tierras, mientras que el 1% de la población controlaba el 97% del territorio mexicano, de las cuales, sólo 834 hacendados poseían cerca de la mitad del territorio”. Documento presentado por el gobierno mexicano en la Segunda Conferencia Mundial de la Reforma Agraria Rural, en la sede de la FAO, en Roma, Italia, citado por Ruiz Massieu, Mario, *Temas de derecho agrario mexicano*, 2a. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, p. 31.

los mismos procedimientos que facultan a las asambleas ejidales (autoridades agrarias internas) para transformar las formas de tenencia de la tierra del ejido y la propiedad comunal que ahora prevé la actual ley.

Un planteamiento que se hace es en razón de que las necesidades de las poblaciones respecto de la dotación de tierras siempre estarán presentes, y si se modifica por mandato de ley una de las formas de atribuir las, se tendrán que abrir necesariamente otras posibilidades para otorgarlas, dado que la población se multiplica día con día. En relación con lo anterior, se ha argumentado en el plano oficial, que ya no hay tierras que repartir, sin embargo, no hay que dejar de lado la posibilidad de que la expropiación es una institución jurídica que permanece en la Constitución y por lo tanto existe la posibilidad de que por ese medio administrativo se adjudiquen en un momento dado tierras a comunidades agrarias, tal como se establece en el párrafo 6 de la fracción VII del artículo 27 constitucional, al señalarse: “La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria”.<sup>6</sup> De ahí que las necesidades poblacionales tanto en lo rural como en lo urbano irán dictando el proceder de las autoridades político administrativas.

También se debe tener presente que uno de los motivos de las reformas tanto al artículo 27 constitucional como a su ley reglamentaria, por la que se crea la nueva LA del 3 de enero de 1992, consiste precisamente en que el Estado tendrá la tarea de llevar a cabo la distribución equitativa de la riqueza pública, así como disponer, de acuerdo con la ley citada, en

...la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.<sup>7</sup>

En otras palabras, la reforma referida es considerada como una reforma integral, la cual no solamente implica reajustar la propiedad agraria a la realidad, regularizando actos de transferencia de la propiedad que se venían efectuando de hecho tiempo atrás, sino también la búsqueda de for-

<sup>6</sup> Legislación Agraria, artículo 27 constitucional, México, Tribunal Superior Agrario, 1994, p. 16.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 8.

mas de capitalización del agro al igual que producir sin dañar los demás recursos del medio ambiente.

### III. LA REFORMA JURÍDICA A LA ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD AGRARIA Y SU POSIBLE TRANSFORMACIÓN A PROPIEDAD PLENA

Las formas de concebir la propiedad agraria en la nueva LA, básicamente son las mismas de la ley anterior, lo relevante de las éstas estriba en las opciones de transformación (propiedad plena y asociaciones) que sus titulares pueden elegir con el objeto de contribuir con el desarrollo del campo, por mucho tiempo olvidado.<sup>8</sup> Así se ha dicho que:

- Con la nueva legislación, tanto los ejidatarios como los pequeños propietarios disponen de todos los instrumentos previstos por el marco jurídico general para asociarse entre sí o con terceros y celebrar los contratos que permitan un mejor aprovechamiento de sus tierras y elevar sus ingresos”.<sup>9</sup>
- A través de la flexibilización del régimen de propiedad ejidal y comunal se pretende lograr su capitalización, al contar los productores con mayores posibilidades de acceso a los mercados financieros.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Si bien es cierto que México durante los años cuarenta a mediados de los sesenta fincó gran parte de su desarrollo en la producción del campo y en lo general vivió un relativo Estado de bienestar, a finales de los sesenta, con los movimientos estudiantiles y crisis económica, se empieza a evidenciar el deterioro del modelo político estatal dominante y del modelo económico de sustitución de importaciones. Todo ello no era más que el reflejo de que el mundo estaba cambiando en todos sus órdenes, cambios que eran conducidos por un nuevo modelo económico, el neoliberalismo, el cual venía siendo impuesto por los países capitalistas más poderosos: Estados Unidos de América, Gran Bretaña, Alemania y Francia. Mientras esto ocurría, la atención al campo y su desarrollo se postergó pero a la vez se hizo presente en cada campaña electoral asegurando el voto político y permanencia en el poder al entonces partido oficial, Partido Revolucionario Institucional. A la entrada al siglo XXI, se vira nuevamente hacia el campo tratando de recuperar el cabal funcionamiento de este sector económico y también porque en su mayor parte es representante de la extrema pobreza de la población mexicana.

<sup>9</sup> Téllez Kuenzler, Luis, “Impactos económicos de las modificaciones al 27 constitucional”, en Ramírez H., Guillermo y Stolarski, Noemí (comps.), *El artículo 27 constitucional en el contexto metropolitano*, México, Cambio XXI, 1993, p. 83.

<sup>10</sup> *Idem*.

- La definición de derechos de propiedad y posesión, así como la posibilidad de acceder al uso de tierras de uso común a la voluntad del ejido y de las parcelas a la voluntad de los ejidatarios que las posean. También se establece la posibilidad de llevar a cabo actos jurídicos de asociación que permitan una explotación más eficiente de sus recursos, a la vez de actuar con mayor cuidado sobre las condiciones del suelo.<sup>11</sup>
- También se ha argumentado que a través de la autorización a las sociedades mercantiles para ser propietarias y administradoras de tierras rurales, que concede la actual LA, ofrece a los productores rurales posibilidades adicionales de asociación. Estas nuevas circunstancias permiten conjuntar esfuerzos a través de figuras que posibiliten incrementar la capacidad organizacional, gerencial y financiera, facilitando la compactación de tierras y la producción de economías a escala. La idea acerca de estas asociaciones es que permitan el incremento de flujos de capital y nuevas tecnologías al campo, el que generen un aumento a la productividad y permitan crear a su vez nuevas fuentes de empleo en ese sector.<sup>12</sup>

De acuerdo con lo expuesto por Luis Téllez, entonces subsecretario de Planeación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, se hará a continuación una relación de las estructuras jurídico agrarias y las modalidades que éstas pueden tomar en relación con los objetivos de la reforma.

### 1. *Núcleos de población ejidal o ejidos*

El artículo 9o. de la LA establece que estos núcleos tienen personalidad jurídica y patrimonio propios además de ser propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título.

<sup>11</sup> *Idem.*

<sup>12</sup> *Idem.* Se ha señalado que de diez casos conocidos hasta 1998, nueve se referían a sociedades urbanizadoras que fraccionaban superficies ejidales comunales, el único caso de transmisión de tierra ejidal a una sociedad mercantil con fines agropecuarios es el de una sociedad en Baja California dedicada a la exportación de jitomate a los Estados Unidos. Véase Zepeda, Guillermo, *Transformación agraria. Los derechos de la propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional*, México, CIDAC-Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 299.



lo. Asimismo, los artículos 12 y 14 de la citada ley, expresamente señalan quiénes son considerados ejidatarios: “Son ejidatarios los hombres y las mujeres titulares de los derechos ejidales... Corresponde a los ejidatarios el derecho de uso y disfrute sobre sus parcelas...”.

Sobre los artículos mencionados es importante hacer la puntualización referente al derecho de uso y disfrute que tienen los ejidatarios sobre sus parcelas. Según señala el artículo 14, los ejidatarios ejercen el derecho de uso y disfrute de sus parcelas, lo que conlleva a aclarar que la modalidad de propiedad que contempla esta disposición es una propiedad relativa y no plena, dado que la característica de disponer de la misma no se expresa más que para adjudicarla a sus familiares en el caso de sucesión previsto en el artículo 18 de la misma legislación.

Por lo que hace a la venta a cualquier particular, deberá seguirse un procedimiento especial ante la asamblea del ejido y dando la oportunidad del derecho del tanto a los demás herederos y ejidatarios en su caso (artículo 23, fracción IX).

En cuanto a las tierras ejidales, según el artículo 43 de la LA, son aquellas que han sido dotadas al núcleo de población ejidal o incorporadas al régimen ejidal; en ese sentido, se dividen de acuerdo a su destino en las siguientes: a) tierras para el asentamiento humano; b) tierras de uso común, y c) tierras parceladas.

### *A. Tierras para el asentamiento humano*

Los artículos 63 a 72 regulan todo lo relativo a dichas tierras. Se señala en todo caso que las tierras destinadas al asentamiento humano integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, la cual se compone de los terrenos en que se ubica la zona de urbanización y su fundo legal (artículo 63). Las características de este tipo de tierras conllevan a que sean calificadas por la ley como el área irreductible del ejido, las cuales son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo que el núcleo de población aporte dichas tierras al municipio o entidad correspondiente para dedicarlas a servicios públicos (artículo 64). En estas comunidades se ha señalado también la importancia de delimitar la reserva de crecimiento del poblado (artículo 65). En cuanto a este último artículo, se prevé a través de la reserva cubrir las necesidades de asentamientos poblacionales y con ello no se distraiga para tal efecto a la propiedad ejidal cuyas funciones son distintas.

### B. *De las tierras de uso común*

De acuerdo con el artículo 73 de la LA, son tierras ejidales de uso común las que constituyen el sustento económico de la vida en comunidades del ejido y se integran por aquellas tierras que no han sido de forma específica reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni son tierras parceladas. Asimismo, el artículo 74 de la ley en comento señala textualmente que la propiedad de las tierras de uso común tiene como características la de ser inalienable, imprescriptible e inembargable, salvo ciertos casos expresados en el artículo 75; esto es, que cuando sean casos de manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal, éste podrá transmitir el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios y bajo un procedimiento previsto por la misma ley.

### C. *Tierras parceladas*

Señala la ley que corresponde a los ejidatarios el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de las parcelas (artículo 76). Por otra parte, también se expresa en la ley, específicamente en el artículo 79, las formas en que el ejidatario puede aprovechar su parcela, esto es, el ejidatario puede aprovechar su parcela de forma directa o conceder a otros ejidatarios o terceros su uso o usufructo, mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley, sin necesidad de autorización de la asamblea o de cualquier autoridad; en ese mismo sentido se prevé que podrá aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades tanto mercantiles como civiles.

En cuanto a la posibilidad de enajenar los derechos parcelarios, el artículo 80 de la ley establece la facultad a los ejidatarios para que puedan enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población. Para tal caso se observará, desde luego, el derecho del tanto al cónyuge y a los hijos del enajenante.

## 2. *Propiedad comunal*

Dicha propiedad está regulada por los artículos 98 a 107 de la LA básicamente, el artículo 100 es el que se refiere a las facultades que tiene esta comunidad para determinar el uso de sus tierras, así como su división aten-

diendo a sus finalidades y a la organización y aprovechamiento de sus bienes. La posibilidad que la ley agraria concede a la comunidad para constituir sociedades civiles o mercantiles, asociarse con terceros, encargar la administración o ceder temporalmente el uso y disfrute de sus bienes para su mejor aprovechamiento, instituye, sin duda, una amplia gama de actos jurídicos encaminados a beneficiar el desarrollo del campo en caso de que éstos se den.

### 3. *Pequeña propiedad*

La ley señala en el artículo 117 lo que debe concebirse como pequeña propiedad, al decir:

Se considera pequeña propiedad agrícola la superficie de tierras agrícolas de riego o humedad de primera que no exceda los siguientes límites o sus equivalentes en otras clases de tierras:

I. 100 hectáreas si se destina a cultivos distintos a los señalados en las fracciones II y III de este artículo;

II. 150 hectáreas si se destina al cultivo de algodón;

III. 300 hectáreas si se destina al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Por lo que hace a la pequeña propiedad forestal, ésta se considera como la superficie de tierras forestales de cualquier clase que no exceda de 800 hectáreas.

En cuanto a la pequeña propiedad ganadera, ésta se refiere a la superficie de tierras ganaderas que, de acuerdo con el coeficiente de agostadero ponderado de la región de que se trate, no exceda de la necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, conforme a las equivalencias que determine y publique la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

### 4. *Sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales*

El artículo 125 de la LA, señala específicamente que dicha ley se aplicará a las sociedades mercantiles o civiles que tengan en propiedad tierras

agrícolas, ganaderas o forestales, y en ese mismo sentido se establece que tales sociedades no podrán tener en propiedad tierras agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión equivalente a veinticinco veces los límites de la pequeña propiedad individual.

Como se ha dicho, uno de los objetivos de la reforma a la ley agraria ha sido la capitalización del campo a través de diversas formas jurídicas; en ese sentido, por lo que toca a la posibilidad de adoptar la plena propiedad, y a manera de comprobar qué tanto se ha desarrollado este objetivo, enseguida se exponen trabajos estadísticos que ha elaborado la Secretaría de la Reforma Agraria que ayudan a mostrar datos que expresan la tendencia menor o mayor por adoptar la plena propiedad por parte de los núcleos agrarios. Para ejemplificar la asimilación del dominio pleno, se eligió a entidades federativas situadas en diversas zonas económicas, de las que además se puede observar su desarrollo. Las cifras han sido obtenidas de la “Información agraria básica” elaborada por la Secretaría de la Reforma Agraria, llamada “Colección de Cuadernillos de Información Agraria Básica”, especialmente en lo relativo al Programa PISO, en el que se describen los avances y la adopción de dominio pleno de los núcleos agrarios.

## CHIHUAHUA

### ESTRUCTURA AGRARIA

<i>Régimen de propiedad</i>	<i>Núcleos agrarios</i>	<i>Superficie (hectáreas)</i>	<i>Beneficiados</i>
Ejidos	877	6,379,147	76,020
Comunidades	2	11,453	142
Total	879	6,390,600	76,162

Fuente: Registro Agrario Nacional, 27 de febrero de 2004.

### PROCEDE

*Total de núcleos agrarios: 979*

*Núcleos agrarios certificados: 847*

*Superficie certificada: 74.05%*

## JALISCO

### ESTRUCTURA AGRARIA

<i>Régimen de propiedad</i>	<i>Núcleos agrarios</i>	<i>Superficie (hectáreas)</i>	<i>Beneficiados</i>
Ejidos	1,380	2,472,621	161,331
Comunidades	54	839,859	11,007
Total	1,434	3,312,480	172,338

Fuente: Registro Agrario Nacional, 27 de febrero de 2004.

#### PROCEDE

*Total de núcleos agrarios: 1,469*

*Núcleos agrarios certificados: 1,132*

*Superficie certificada: 50.20%*

## OAXACA

### ESTRUCTURA AGRARIA

<i>Régimen de propiedad</i>	<i>Núcleos agrarios</i>	<i>Superficie (hectáreas)</i>	<i>Beneficiados</i>
Ejidos	824	1,641,146	114,761
Comunidades	658	5,812,156	250,209
Total	1,482	7,453,302	364,970

Fuente: Registro Agrario Nacional, 27 de febrero de 2004.

#### PROCEDE

*Total de núcleos agrarios: 1,521*

*Núcleos agrarios certificados: 820*

*Superficie certificada: 23.96%*

## CHIAPAS

### ESTRUCTURA AGRARIA

<i>Régimen de propiedad</i>	<i>Núcleos agrarios</i>	<i>Superficie (hectáreas)</i>	<i>Beneficiados</i>
Ejidotes	2,448	3,423,691	266,519
Comunidades	86	841,453	71,985
Total	2,534	4,265,144	338,504

*Fuente:* Registro Agrario Nacional, Reporte enviado el 28 de julio de 2003.

#### PROCEDE

*Total de núcleos agrarios: 2,007*

*Núcleos agrarios certificados: 1,027*

*Superficie certificada: 27.28%*

Por cuanto a la estructura agraria, los estados de Jalisco y Chiapas registran un mayor número de núcleos agrarios ejidales que los otros dos estados: Jalisco con 1,380 y Chiapas con 2,448 ejidos, abarcando una superficie de 2,472,621 y 3,423,691 hectáreas respectivamente. Es singular el caso de Chihuahua, que teniendo 879 núcleos agrarios, la superficie ocupada por éstos es mucho mayor al representar 6,390,600 hectáreas.

Por lo que respecta a los beneficiarios, ejidatarios y comuneros, los estados de Jalisco y de Oaxaca representan un número mayor en ese rubro con 172,338 y 364,970 respectivamente.

Oaxaca presenta en relación con el número de núcleos agrarios, un régimen de propiedad comunal bastante alto, superando a los núcleos ejidatarios en cuanto a la superficie, ocupando 5,812,156 hectáreas y beneficiando a 250,209 comuneros.

En relación con el mayor número de núcleos agrarios, de los cuatro estados analizados, Chiapas tiene un total de 2,534 registrados, lo que refleja de manera relativa que existe una mayor población rural con 2,489,624 habitantes, mientras que la población urbana es de 1,147,518 personas de un total de población estatal de 3,637,142 habitantes.<sup>13</sup> Representa también un PEA del sector primario de 57.0%. En ese sentido, la estructura produc-

<sup>13</sup> *Fuente:* Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

tiva del Estado se sustenta en la explotación de más de 25 cultivos de importancia económica y social, desatacando el café, maíz, frijol, cacao, plátano, caña de azúcar y mango, los cuales representan en conjunto más del 90% de la superficie cultivada.<sup>14</sup>

La metodología empleada por la Secretaría de la Reforma Agraria para llevar el registro de los núcleos agrarios parte de la presentación del número de ejidos y comunidades que están dados de alta en el Registro Agrario Nacional (RAN), la superficie territorial que comprende, así como el número de sujetos agrarios que se ven beneficiados; sobre esa base registral y los trabajos de campo que se realizan es como el programa *Procede* comienza los trabajos de ordenamiento de la propiedad rural, de esa manera, se tendrá el número de los núcleos agrarios (aquellos que no presentan ningún problema legal), el avance de los que han sido certificados, así como el porcentaje de la superficie de la entidad federativa de que se trate. En este caso, el estado de Chihuahua, uno de los cuatro estados tomados como muestra, es el que tiene un avance muy alto de superficie certificada en comparación con los demás.

El *Procede* (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos) tiene como objetivos medir y delimitar los predios ejidales, e integrar los expedientes de cada parcela, solar urbano, así como las extensiones de uso común para posteriormente emitir los certificados y títulos correspondientes. Es en otras palabras, el programa<sup>15</sup> que define y constituye derechos de propiedad sobre la superficie de ejidos y comunidades.

A través de los trabajos realizados por *Procede* se observa el estado actual en cuanto al total de núcleos agrarios que tiene registrados y los avances en la certificación de los mismos y su superficie. El caso de Chihuahua (RAN, 27 de febrero de 2004), de un total de 979 núcleos agrarios registrados, se certificaron 847, con un avance del 74.05% de la superficie certificada. En lo concerniente al estado de Jalisco, en reporte del RAN de misma fecha, de un total 1,469 núcleos agrarios se han certificado 1,132, abarcando el 50.20%.

Una segunda tarea del programa *Procede* es cuando ya estando regularizados y certificados los núcleos agrarios en determinada entidad federativa se dirige a entregar los certificados de derechos agrarios corres-

<sup>14</sup> Fuente: INEGI.

<sup>15</sup> Cfr. Zepeda, Guillermo, *op. cit.*, nota 12, p. 128.

pondientes; llevado a cabo ello, los titulares de los derechos otorgados estarán en la posibilidad de manifestar el deseo de optar por el dominio pleno de su propiedad, para lo cual dentro del Procede se establece todo un mecanismo para integrar expedientes y resolver al respecto de quienes lo soliciten; así, de un determinado núcleo agrario pueden ser unos cuantos ejidatarios o la totalidad los que opten por el dominio pleno; en ese caso, autorizados los nuevos títulos de propiedad, se dan de baja en el RAN y se inscriben en el Registro de Comercio y de la Propiedad de la localidad a la que corresponda.

A continuación, tomando también como muestra a las cuatro entidades federativas antes analizadas, se expone cómo se trabaja en los casos de la adopción de dominio pleno.

En la primera parte del cuadro se tienen a los núcleos agrarios que ha sido certificados a través del programa Procede y han optado porque su propiedad sea de pleno dominio, de los cuales, a febrero de 2004, el estado de Jalisco —de las cuatro entidades tomadas como muestra—, registra el mayor número de expedientes integrados, con 123, de los que 93 han sido concluidos, autorizándose a 14,249 ejidatarios, y expedido 1,781 títulos, con una superficie de 94,252 hectáreas, de la total ejidal de 2,472,621.

En la segunda parte del cuadro, en el caso de las colonias agropecuarias, existen datos específicos que señalan el número de éstas que han optado por el dominio pleno; ello indica, por tanto, que sólo las formas de producción más organizadas son las que han resuelto transformar su propiedad, y en este caso el estado de Chihuahua, de 47 colonias agropecuarias, 24 han decidido por su liberalización. El estado de Jalisco es, de acuerdo con los datos en comparación con los otros tres estados, el que menos se organiza en colonias, con cuatro solamente.



### ADOPCIÓN DE DOMINIO PLENO

	CHIHUAHUA	JALISCO	OAXACA	CHIAPAS
<i>Estado de trámite / Núm. Expedientes Integrados</i>	49	123	44	13
<i>Expediente con trámite concluido</i>	39	93	33	6
<i>Ejidatarios Autorizados</i>	4,488	14,249	4,662	2,060
<i>Títulos Expedidos</i>	2,901	1,781	736	62
<i>Superficie autorizada (Has.)</i>	64,477	94,252	27,300	22,055
<i>Superficie afectada (Has.)</i>	28,868	11,940	1,700	1,595
<i>Superficie ejidal total</i>	9,482,057	2,472,621	1,641,146	3,423,691
<i>Porcentaje que representa la superficie autorizada de la social total</i>	0.30%	0.48%	0.10%	0.05%
<i>Colonias agropecuarias Núm. de Colonias</i>	47	4	19	27*
<i>Colonias Regularizadas</i>	41	2	16	27
<i>Optó Dominio Pleno</i>	24	1	1	3
<i>Mantienen el Régimen de Colonias</i>	10	—	11	20
<i>Inexistentes</i>	4	1	2	1
<i>Canceladas</i>	3	—	2	3
<i>Colonias Pendientes de Regularizar</i>	6	2	3	2

Fuentes: Dirección General de Titulación y Control Documental del Registro Agrario Nacional. Febrero de 2004 y Subsecretaría de Ordenamiento de la Propiedad Rural. 27 de febrero de 2004.

\* De los trabajos de campo se detectaron 2 colonias más al total histórico.

#### IV. ¿LA ACTUAL ESTRUCTURA AGRARIA EN LA LEY PERMITE ASEGURAR LA PRODUCCIÓN EN FUNCIÓN DE CUBRIR LAS NECESIDADES ALIMENTARIAS DE LOS MEXICANOS?

Una de las características inherentes que ha acompañado a la propiedad agraria desde 1917, al establecerse las modalidades de la propiedad, ha sido la función social que ésta debe cumplir, y que la actual ley también lleva desde luego implícita. En otras palabras, se pretende que las tierras no estén en un plano de inactividad sino que produzcan para cubrir las necesidades de alimentación de los habitantes de manera interna y que los excedentes puedan destinarse al mercado externo, con las correspondientes divisas que permitan asegurar el desarrollo de la actividad en la siguiente época de producción.

Sobre este punto, desafortunadamente, desde hace algunas décadas ante el aumento de demanda de alimentos, debido al crecimiento poblacional y la baja producción en el campo, se ha implementado la importación de alimentos básicos, entre otros, de frijol y maíz, para subsanar las deficiencias.

La Asociación de Consumidores Libres ha presentado por *Internet* una serie de datos acerca de las importaciones adicionales de maíz que se han venido realizando, de las que se dice son más de cuatro millones de toneladas anuales, argumentando que ese aumento se debe no al desastre del campo sino al crecimiento de la industria avícola, en la que el maíz amarillo es un insumo crucial.<sup>16</sup>

Se ha manifestado que de todos los productos que México compra al extranjero, el 40% son alimentos. En relación con ello se dice que "...el 58.5% del arroz que se consume en México es importado, el 43% del sorgo, el 25% del maíz, el 49% del trigo, el 40% de la carne y casi toda la soya".<sup>17</sup> Y a partir del Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha gastado 78 millones de dólares para comprar alimentos. También se ha señalado que entre 1998 y 2000, México compró anualmente cinco millones trescientos sesenta y nueve mil toneladas de maíz a las empresas transnacionales, y entraron catorce millones de toneladas más a las permitidas por el TLCAN, lo que ocasionó que el gobierno mexicano perdiera 2,813 millones de dólares por estas toneladas que entraron sin pagar impuestos. Así, el

<sup>16</sup> Véase <http://www.consumidoreslibres.org/posiciones/nafta.htm>.

<sup>17</sup> Véase <http://www.argenpress.info/nota.asp?num=002273>.

promedio anual de importación a México de los diez cultivos básicos (maíz, frijol, trigo, sorgo, arroz, etcétera, era de 8.7 millones de toneladas. Para el 2000 llegó a 18.5 millones de toneladas, lo que significó el 112% de incremento. De maíz, lo más que México importó antes del TLCAN fueron 2.5 millones de toneladas, pero en 2001 ya se importaban 6 millones 148 mil toneladas. Se ha acusado expresamente al presidente Fox por haber permitido a la fecha la entrada de 3 millones 725 mil toneladas de maíz al país sin pagar impuestos al gobierno, por lo que ha ocasionado una pérdida de 479 millones 782 mil dólares. Se ha expuesto igualmente que en el TLCAN se estableció que hasta 50 mil toneladas de frijol entraran a México sin pagar aranceles, no obstante, entre 1966 y 1998 la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) autorizó compras al extranjero por 238,946 toneladas sin pago de arancel, afectando a los productores de Zacatecas, Chihuahua, Durango, Sinaloa y Nayarit. Con esta medida adoptada el gobierno mexicano no cobró 95 millones de dólares de impuestos a las empresas extranjeras.<sup>18</sup>

Un problema más que puede agregarse a lo que ya vive el campo es el contrabando de alimentos, concretamente el ingreso ilegal de frijol y maíz que representa para los productores nacionales una pérdida de 2 mil millones de dólares, lo que permite calcular, según organismos empresariales, una evasión fiscal de 100 mil millones de pesos al año. Se declara que, de acuerdo con algunos estudios, 40% del frijol, 30% del arroz y 20% de la carne que se consume en el país ingresa de forma fraudulenta al mercado mexicano.<sup>19</sup>

Se ha señalado, incluso, que las importaciones de maíz son de mala calidad y contienen mezclado maíz transgénico, el cual ha provocado la contaminación de variedades de maíz nativas en Oaxaca.<sup>20</sup> Hasta ahora, los estudios realizados no demuestran a plenitud qué tanto puede dañar la salud la modificación genética de las semillas; por otra parte, se afirma que a lo largo de la historia de la humanidad los alimentos que crecen en la tierra se han modificado de forma natural.

Lo anteriormente expuesto pone de manifiesto que México no tiene una soberanía alimentaria, y que la producción en el campo es insuficiente para satisfacer las necesidades requeridas por la población. Tratando de dar so-

<sup>18</sup> *Idem.*

<sup>19</sup> Martínez, María del Pilar, "Pierde agro 2mmd por el contrabando", *El Independiente*, lunes 1o. de marzo de 2004, p. 20.

<sup>20</sup> Véase <http://www.argenpress.info/nota.asp?num=002273>.

lución a este problema, como se sabe, se implementó una reforma jurídica; sin embargo, el desarrollo del campo implica más que una reforma en lo jurídico, se necesita una concepción integral del mismo. A todo ello valdría la pena hacer, por lo menos, tres puntualizaciones:

- El primero consiste en describir que la producción en el campo mexicano no está sólo en manos de los ejidatarios, sino que también existen pequeños productores y grandes empresas transnacionales. En esa perspectiva, la producción que logren los ejidatarios y pequeños productores va dirigida al consumo interno, la riqueza de los productos y su variedad depende de la calidad de las tierras, del producto, de la aplicación o no de fertilizantes, de tecnología y financiamiento, entre otros.
- El segundo se refiere a una congruencia de la política agraria que practica el gobierno federal; esto es, no es lógico que mientras asigna parte del presupuesto público para impulsar la producción en el campo, al mismo tiempo permita la importación de los mismos productos provocando una competencia desleal.
- Que la política de subsidios sea manejada con mayor equidad, esto es, según datos encontrados, éstos han beneficiado más a las grandes empresas como Bimbo, Grupos Pulse y Savia, Grupo Gruma (maseca), los importadores de granos, Grupo Bachoco, Grupo Viz y Lala, entre otros, sin que ello haya repercutido en la baja de precios de los productos que producen o distribuyen en beneficio de la población.

Tan solo una situación más pone de manifiesto lo complejo que es el campo, esto es, se puede referir acerca de la desvinculación de la tierra y la migración campesina a consecuencia de la alta erosión de la mayoría de la superficie cultivable, sumada a la carencia de recursos para poder revertir el problema y a la ausencia de subsidios.<sup>21</sup> Es un hecho que mientras las políticas agrarias no implementen las condiciones necesarias que hagan

<sup>21</sup> Véase Avilés, Karina, “El campo no aguanta más, ejemplar y novedoso, destacan alto grado de erosión en 70% de la superficie cultivable; investigadores”, reportaje realizado a José Antonio Romero Sánchez, especialista en temas agrarios de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía, y a Blanca Rubio, investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, en *La Jornada*, México, miércoles 8 de enero de 2003, p. 5.

posible retener a la gente del campo<sup>22</sup> y puedan dedicarse a producir, la situación irá paulatinamente agravándose y sus consecuencias, no lejos de lo que ahora se está viviendo, serán nefastas para la nación mexicana. No se puede soslayar que cerca de la mitad de la población mexicana vive en el campo y esta misma es representativa de la pobreza<sup>23</sup> del país.

## V. UN VIEJO SISTEMA DE PRODUCCIÓN EN UN NUEVO MODELO ECONÓMICO

La expedición de la LA en 1992, durante el sexenio del entonces presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, fue con la intención de modificar la rígida propiedad agraria que permitiera el accionar el mercado de la tierra y la inversión en el campo y hacer de ese sector un factor importante en el desarrollo de la actividad primaria, sin embargo, al paso del tiempo y con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos de América y Canadá, en enero de 2002, el balance de las condiciones reales del campo, donde, como ya se dijo, se ubica la mayor concentración de pobreza, no se vio favorecido. Bajo esas circunstancias, las voces de los productores del campo no se hicieron esperar, los involucrados se movilizaron y expusieron en distintos foros la necesidad de llevar a cabo reformas estructurales y políticas públicas en las que el gobierno emprendiera la tarea de apoyar al campo, lo que dio lugar a la suscripción del “Acuerdo Nacional para el Campo”, el cual contiene una serie de medidas y dispositivos tendentes a apoyar a los núcleos agrarios y sobre todo a combatir la pobreza que subyace en el campo.

Se ha dicho que el modo de producción determina el modelo de desarrollo de una sociedad, y siguiendo este postulado se debe decir que en Méxi-

<sup>22</sup> Según datos de la propia Secretaría de Desarrollo Social, un promedio de 600 campesinos dejan su tierra cada día; en ese sentido, el campo ha perdido alrededor de un millón 780 mil empleos desde que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. <http://www.ciepac.org/analysis/sitcampmex.htm>.

<sup>23</sup> Se ha señalado por la Secretaría de Desarrollo Social, que de los 8.2 millones de mexicanos que trabajan en el campo la mayoría está en pobreza extrema. Dos de cada tres personas que viven en el campo son indigentes. En 1992, 35.6% de la población rural estaba en pobreza alimentaria, hoy, el 52.4%. En 1992, el 41.8% estaba en pobreza de capacidades, ahora el 50%. El propio Banco Mundial reconoce que los índices actuales de indigencia en el agro nacional superan los prevalecientes hace una década. <http://www.ciepac.org/análisis/sitcampmex.htm>.

co, las formas de producción en el campo no alcanzaron un desarrollo basado en la tecnificación, a excepción de algunos de los estados del norte del país y la zona centro del bajío; en los demás estados de la república mexicana no se ha alcanzado un desarrollo en dicha magnitud.

La subdivisión de la tierra en ejidos ha sido, según los economistas, uno de los obstáculos mayores a la compactación de tierras para hacerlas producir; sin embargo, de esa afirmación se debe tomar en cuenta que si bien es cierto que la mayor parte de la superficie del territorio nacional está dividido en parcelas ejidales y comunales, las primeras fueron otorgadas bajo el conocimiento de que no eran tierras cultivables o pobres en su rendimiento, otras más eran verdaderos surcos o veredas que no permitían ser cultivadas, por lo que es un tanto osado afirmar estrictamente que la nula o baja producción del campo se derive específicamente de lo decadente de los ejidos y de su falta de modernización tecnológica.

La entrada en vigor del mencionado Tratado de Libre Comercio evidenció al campo mexicano como subdesarrollado, circunstancia que diez años antes se trató de remediar más con reformas jurídicas que económicas, dando como resultado la crisis en la que actualmente se debate. Los subsidios y el financiamiento al campo son parte indispensable de un país desarrollado, tal como lo hace el propio Estados Unidos de América y la misma Unión Europea, por lo que el postulado de que en un modelo económico neoliberal no hay cabida para los subsidios, no es del todo cierto, su relativa veracidad estriba en la solvencia o insolvencia de los países, y no cabe duda que las naciones con bajo desarrollo están sujetas a las políticas económicas restrictivas que imponen los países económicamente avanzados como parte de su colonialismo. Así, se ha señalado que en el 2003, mientras México aplicaba subsidios en un monto de 4 mil 500 millones de dólares, el gobierno de los Estados Unidos dirigía una suma aproximada a 118 mil millones de dólares.<sup>24</sup>

## VI. JUSTICIA SOCIAL EN EL CAMPO

¿La división de la tierra del campo ha sido solamente una cuestión de justicia social?

Desde una perspectiva de justicia social, se repartió la tierra con la intención de dar respuesta a un movimiento revolucionario de miles de traba-

<sup>24</sup> Véase <http://www.uacj.mx/icsa/carreras/Sociologia/PORQUEELCAMPO.htm>.

jadores de la tierra que no contaban con la misma y que colaboraron junto con los batallones rojos a estabilizar al país y cuyos resultados fueron ante todo de socialización y redistribución del agro con la finalidad de que cada campesino tuviera un pedazo de tierra en el que trabajara y del cual pudiera alimentarse, ello en un acto legislativo de auténtica justicia social.

A ochenta y siete años de establecerse en la Constitución la figura jurídica del ejido, las respuestas sobre su funcionalidad obtienen saldos negativos; desafortunadamente, lo que fue una realidad y un acto de justicia para la población del campo, en el último cuarto de siglo pasado empezó a desmoronarse y a repercutir de sobremanera en la economía nacional. Sin embargo, pareciera ser que la culpa de todos los males en el campo se debe a su fragmentación en ejidos, sin contar que en esa fragmentación también conviven otros regímenes de propiedad como la comunal y la pequeña propiedad. En ese sentido, cargarle a los ejidatarios las desgracias de lo que ocurre en el campo resulta ser bastante pesado cuando son varios los núcleos agrarios los responsables. Cabe mencionar nuevamente que no todas las tierras que se dotaron a ejidatarios fueron aptas para la siembra.

Cabe recordar que mientras México se consolidaba políticamente entre 1936 y 1970, su comercio se desenvolvía bajo las exigencias de lo que internamente se demandaba. Su política económica de dirigencia estatal se fincaba en el modelo de sustitución de importaciones. El modelo económico Estado de Bienestar imperante en el mundo y desarrollado en México parecía favorecerlo; no obstante, al despertar de los setenta con crisis petroleras, devaluaciones de la moneda, necesidades poblacionales crecientes y ante todo una redefinición del nuevo modelo económico que venía imponiéndose en el mundo, hicieron que la vida de todos cambiara.

A partir de entonces las actividades del hombre en cualquier rama de la economía se han sustentado en principios tecnocráticos y económicos de productividad, competitividad y calidad; se trata, por tanto, de eficientar tareas más que administrar, y en ello va un elemento más: que el Estado vuelva a ser un Estado policía cuya función principal se centre en vigilar, como en la época del liberalismo clásico, que las fuerzas de la oferta y la demanda se lleven a cabo sin problemas.

## VII. FINANCIAMIENTO AL CAMPO

En más de una ocasión se ha señalado en torno al campo, que se necesita financiar a éste para que pueda producir y lograr con ello satisfacer las necesidades alimentarias tanto de los que producen como de la población en general; en otras palabras, ser autosuficientes en dicho ramo tanto a nivel interno como lograr excedentes que permitan exportar. En ese orden de ideas, surgen una serie de problemáticas a resolver: ¿por qué se tiene que financiar?, ¿quién va a financiar?, ¿a quiénes se va a financiar?, ¿sobre qué se financia?

Como es sabido, superada la etapa feudal y entrando al mundo industrializado, la actividad productiva del campo dejó de ser el único eje sobre el que descansaba la economía y supremacía de algunos países del mundo, pasando a ser, dada su importancia, uno de la serie de factores elementales del desarrollo de las actuales naciones; de ahí que en un análisis estructural y de funcionamiento del desarrollo económico de un país, si falla una de sus estructuras económicas, los gobiernos tienen que planear las formas de apoyo, impulso o sustitución de las mismas.

Si bien es cierto que los ideales principales de la Revolución mexicana se materializan jurídicamente con el legislador del 1917, con los ya referidos derechos sociales, los cuales se ven consumados, en el caso del agro, con las restituciones y dotaciones de tierras a los campesinos en cumplimiento de una redistribución de la riqueza, las bondades de estos ideales se ven empobrecidas al paso del tiempo cuando la autoridad administrativa, al ignorar intencionadamente los procedimientos legales, se autoconcede facultades que han ido más emparentadas con expectativas políticas sexenales, viciando con ello los programas gubernamentales en torno al campo y colocándolo a la fecha como uno de los rubros más atrasados de la economía nacional.

No obstante las direcciones gubernamentales anteriores, el gobierno federal ha implementado planes y programas dirigidos a subsanar las deficiencias en la producción agropecuaria de alimentos, que bien o mal, han logrado que el campo no se desplome.

En esa perspectiva se puede encontrar uno de los programas alimentarios más importantes, denominado Sistema Alimentario Mexicano (SAM). Aplicado de 1980 a 1982, a través del cual se pretendió redistribuir la riqueza nacional en favor del campo e incentivar la producción del mismo con el objeto de lograr la autosuficiencia alimentaria por medio de subsi-



dios a insumos y precios. Los resultados de dicho programa generaron que la producción en el agro se incrementara, “pero con altos costos para el erario, debido a que se mantuvo la política de precios bajos para los alimentos en las ciudades, por lo que todo el impacto corrió a cargo de los ingresos petroleros del gobierno”.<sup>25</sup>

De acuerdo con lo anterior, el Estado asume la obligación de apoyar al campo y lo hace en la medida de sus capacidades y políticas prioritarias estatales, a pesar y en contra de las políticas económicas que impone el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial a los países deudores de dichos organismos, entre los que se encuentra México, a través de los cuales se busca en términos generales el cumplimiento del principio de “adelgazamiento del Estado”, que en palabras lisas y llanas se refiere a que el Estado deje de hacer actividades que no le son propias y se convierta en un Estado policía, como funcionó en el siglo XIX, atendiendo, entre otros asuntos, la regulación del orden entre las fuerzas del mercado.

Si como se ha dicho es importante apoyar al campo mediante financiamientos u otras formas de crédito, ¿de dónde provienen éstos? El financiamiento para la producción agrícola, así como para la realización de diversas empresas o actividades, puede provenir de distintas fuentes: pública, privada y social. En tratándose de la producción del agro, actividad primaria básica, elemental para cualquier pueblo, se ha señalado que el compromiso, fomento y apoyo del Estado hacia ese sector es ineludible, sobre todo porque su alto o bajo desarrollo repercute social y económicamente a toda la nación.

Bajo este parámetro, desde luego, se tendría que señalar que no es lo mismo hablar de subsidio que de financiamiento, términos que en vocablo común parecen significar lo mismo, además de que los sujetos a los cuales se les puede aplicar o adjudicar tienen capacidades económicas distintas, así como los entes públicos o privados que los otorgan cumplen funciones distintas.

En el sistema financiero mexicano, el gobierno federal ha diseñado, dentro de la banca de desarrollo, la creación de instituciones como Banru-

<sup>25</sup> Zepeda, Guillermo, *op. cit.*, nota 12, p. 43. Es importante mencionar que el actual Acuerdo Nacional para el Campo establece, con base en el respeto a las soberanías locales, que dichos gobiernos transfieran los recursos provenientes de los excedentes petroleros asignados a ser utilizados en programas de inversión, ampliación y mantenimiento de la infraestructura rural básica y productiva. Los datos aportados por el mencionado Acuerdo confirman que se siguen destinando grandes cantidades de los ingresos petroleros del Estado al agro.

ral,<sup>26</sup> actualmente sustituido por la Financiera Rural,<sup>27</sup> cuya finalidad consiste en incentivar la producción en el campo a través de créditos y “apoyos directos”. Este mosaico diverso toma forma de la siguiente manera:

Dentro de las tareas de la Financiera Rural,<sup>28</sup> se encuentran las funciones de financiar y subsidiar. En el primer caso, se da crédito a los productores

<sup>26</sup> El Banco Nacional de Crédito Rural surge de la fusión de tres bancos: Banco Nacional de Crédito Agrícola (1926), Banco Nacional de Crédito Ejidal (1935) y el Banco Nacional Agropecuario (1965). De hecho se ha mencionado que el origen del Banrural data de principios de siglo, cuando se funda la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento a la Agricultura, institución dirigida por bancos ingleses en México: Nacional de México y Central de Comercio e Industria. A finales de los años ochenta el sistema financiero mexicano tuvo una importante transformación en el sentido de eficientar los recursos de los ahorradores hacia los distintos sectores productivos del país así como ampliar la disponibilidad de los mismos para financiar el desarrollo. La transformación fue motivada por la desregulación de los mercados financieros; la modernización del marco del sistema financiero; la desincorporación de la banca comercial; apertura del sistema a través de la autorización de nuevos intermediarios financieros nacionales y extranjeros, y el mejoramiento de la supervisión y regulación. Banrural, por su parte, también tuvo una reforma estructural encaminada a depurar la cartera de crédito que tradicionalmente atendía, así la nueva cartera sería seleccionada con base en dos criterios: a) atendiendo al historial de pago de los clientes, y b) basado en las condiciones agronómicas de las regiones. Los usuarios de este servicio fueron situados en cuatro estratos: en el primero se consideraron los agricultores comerciales que podían ser atendidos por la recién privatizada banca comercial. Integraban este grupo entre 75 y 150 mil agricultores. En el siguiente estrato se encontraban pequeños y medianos propietarios y ejidatarios con producciones rentables, quienes serían atendidos por la banca comercial. El respaldo a los préstamos a este estrato estarían a cargo del FIRA. Integraban este grupo entre 500 y 600 mil productores. En el tercer estrato se encontraban los campesinos (principalmente ejidatarios) con potencial productivo pero sujeto a riesgo. El Banrural se encargaría de atenderlos ofreciéndoles créditos con tasas subsidiadas. Integraban este grupo entre 400 y 600 mil productores. El último estrato comprendía a 1 millón 100 mil productores fue transferido al programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Estos productores recibirían créditos del Programa de Crédito a la Palabra. Por tanto, los créditos irrecuperables fueron transferidos a Pronasol, otra parte a Fircaven y el Fideliqu para reestructura la cartera vencida de los ejidatarios. Véase Ramírez Grajeda, Mauricio, “La banca de desarrollo en los mercados de crédito agropecuario: el caso de Banrural de 1989 a 1998”, *Federalismo y desarrollo*, México, Banobras, núm. 59, agosto-septiembre de 2000, pp. 138 y ss.; Lacayo Ojeda de Juárez, Ma. Hortensia, “El papel del crédito en el desarrollo de la actividad agrícola en México”, *Revista de Contaduría y Administración*, México, núm. 183, octubre-diciembre de 1996, pp. 27 y ss.

<sup>27</sup> Decreto por el que se modifica y adiciona el artículo 2o. de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2002 y se expide la Ley Orgánica de la Financiera Rural, *Diario Oficial de la Federación* de 26 de diciembre de 2002.

<sup>28</sup> Como ya se había dicho, la Financiera Rural viene a sustituir a Banrural en las tareas de financiar y subsidiar al campo de acuerdo con la ley que le da vida, para lo cual

res que así lo soliciten una vez que la actividad a la que se dediquen es valorada según los estándares de riesgo de recuperabilidad de los créditos (verde, ámbar y rojo).

Por lo que hace a la tarea del subsidio, éste se lleva a cabo a través de Procampo en favor de los ejidatarios que soliciten apoyo económico y de cuyas solicitudes se organiza un padrón. Se habla de “subsidios” dado que se manejan como “apoyos directos al campo” y porque los montos asignados tienen la categoría de “no recuperables”. Se asignan a los ejidatarios que se comprometen a producir dentro de la variedad de granos sólo aquellas que son consideradas como semillas elegibles. El presupuesto de Procampo para 2003 quedó en 14 mil 162 millones de pesos, según su coordinador José Antonio Fernández Ortiz, y la cuota de apoyo al productor aumentaría de 873 a 905 pesos por hectárea para quienes tienen más de cinco, y a 1,030 pesos para quienes tienen menos de cinco. Según Fernández Ortiz, existe suficiencia presupuestal para que los productores de menos de cinco hectáreas en temporal reciban una cuota de 100 dólares, refiriéndose al 82% de los más de 3 millones de productores que se encuentran inscritos en el padrón.<sup>29</sup>

Por otra parte, también se ha establecido la incorporación de nuevas hectáreas al padrón de Procampo con base en lo señalado en la fracción VI del artículo 60 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, estimándose para dicha tarea una asignación presupuestaria por 650 millones de pesos.<sup>30</sup> Cabe aclararse que en función de la necesidad por abatir la pobreza en el campo, el gobierno federal ha destinado una cantidad presupuestal extra a Procampo para que éste dirija dichos apoyos a ese sector,

se ha realizado toda una reestructuración y programación en lo concerniente a ordenar sus pasivos y activos, así como impulsar nuevas políticas de financiamiento, saneamiento y otorgamiento de créditos.

<sup>29</sup> Véase <http://www.argenpress.info/nota.asp?num=002273>.

<sup>30</sup> Acuerdo Nacional para el Campo, por el desarrollo de la sociedad rural y la soberanía y seguridad alimentarias. Lunes 28 de abril de 2003. La necesidad de apoyo a la comunidad rural que no posee tierras ha llevado al Gobierno Federal a manejar el programa de Procampo para destinar el apoyo económico a hogares rurales con unidades de producción con limitada o nula posesión de tierra, en ese sentido se establece en el Acuerdo Nacional para el Campo: “Continuar con el esquema de pago anticipado y oportuno de Procampo no condicionado a la siembra, con la finalidad de que este tipo de hogares rurales tengan recursos para invertir en sus parcelas o fortalecer su ingreso familiar, en diversas actividades económicas.

ampliándose las funciones que originalmente tenía hacia los ejidatarios productores.

### VIII. LA PRODUCCIÓN EN EL CAMPO EN EQUILIBRIO CON LA NATURALEZA

Es de singular importancia que la propiedad agraria se mantenga productiva para que cumpla con ello su función social;<sup>31</sup> no obstante, no se trata de que se produzca de forma irracional sino que ésta se lleve a cabo en convivencia con la naturaleza, de ahí que sea fundamental que el legislador sea cauteloso al definir en el ordenamiento jurídico de protección del medio ambiente, conceptos tales como el aprovechamiento racional, así como sus límites y alcances con la finalidad de que la aplicación de la ley sea de forma estricta y no se deje al criterio interpretativo del juzgador.

En México se dan muchas prácticas ancestrales como la quema en terrenos de cultivo de maíz, y como consecuencia de las leyes de protección ambiental que se han emitido, la conducta de los campesinos en esos supuestos es, estrictamente hablando, delictiva en el ámbito ecológico, de ahí que la necesidad de informar acerca de las nuevas leyes y sus prohibiciones han tenido que ser la prioridad y no la sanción.

Siguiendo este pensamiento, se ha dicho:

Un derecho ambiental preventivo tiende precisamente a provocar nuevas conductas en las relaciones hombre/naturaleza, a través básicamente de los instrumentos de planeación reconocidos en la regulación jurídica ambiental, tales como: ordenamiento ecológico, evaluación de impacto ambiental, riego, normas oficiales mexicanas, instrumentos económicos, etcétera, y todo tipo de incentivos de carácter monetario para quien menos deteriore o pro-

<sup>31</sup> Como es sabido, León Duguit es uno de los primeros precursores que tratan de explicar a la propiedad mediante la función social. A partir de estas primeras ideas, los estudios al respecto son prolíferos, Sanz Jarque, por ejemplo, nos dice, refiriéndose a la propiedad de la tierra: "...que se nos presenta conforme a las exigencias de nuestro tiempo como un poder dinámico, positivo y participante, esto es, funcional, que atribuye facultades, deberes y limitaciones a sus titulares, y ello no sólo en su ejercicio hacia fuera, sino también hacia adentro, es decir, en su propia estructura, para hacer posible la consecución de los frutos de todo orden, y no sólo materiales y económicos, que la propiedad ha de producir en beneficio de los propietarios y de la comunidad". Sanz Jarque, Juan José, *Derecho agrario*, Madrid, Fundación Juan March, 1975, p. 109, citado por Ruiz Mas-sieu, Mario, *op. cit.*, nota 5, pp. 45 y 46.

teja más el medio ambiente. Por su parte, el derecho sancionador funciona como un sustituto del anterior. Cuando el elemento persuasivo se agota se aplica todo el rigor del mismo, por incumplimiento de los instrumentos de planeación o cuando la incentivación o motivación para actuar de manera diferente no den los resultados deseados.<sup>32</sup>

En las conferencias internacionales<sup>33</sup> sobre medio ambiente se ha puesto de manifiesto la necesidad de cuidar la naturaleza, la biodiversidad y en general los recursos naturales de los procesos y usos indiscriminados de la industrialización.

La Agenda XXI,<sup>34</sup> constituye un programa de acción que incluye aspectos ambientales como la erosión del suelo, la deforestación, el cambio climático, los desechos tóxicos así como cuestiones relacionadas directamente con el desarrollo. Asimismo, se contempla en la Agenda el compromiso de los gobiernos para promocionar la agricultura sustentable.

En relación con lo anterior, es importante señalar que no solamente los gobiernos como entes públicos están obligados a observar e impulsar las medidas de cuidado del medio ambiente, sino que también, dentro del tema que nos ocupa, los que se dedican a la agricultura llevan un importante grado de responsabilidad de ese cuidado, sobre todo por las repercusiones que conlleva alimentar a la humanidad. Se procura en ese sentido que la agricultura sea autosustentable basada en esquemas de producción que consideren el uso racional de los recursos presentes en el medio físico y cuyo propósito es eliminar el empleo de insumos artificiales o que alteren los ecosistemas, depreden el medio ambiente o violenten la vocación productiva natural de las regiones, la idea de obtener productos sin residuos tóxicos que puedan afectar la salud humana y en general a todo ser vivo; la

<sup>32</sup> Castro Modenessi, Eugenia de la Asunción, “El ordenamiento jurídico ambiental mexicano”, *Concordancias, Estudios Jurídicos y Sociales*, México, año 1, núm. 1, 1996, p. 46.

<sup>33</sup> Se mencionan, entre otras: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, 1972; Carta Mundial de la Naturaleza, 1982; Reporte Nuestro Futuro Común, 1987; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1992; Declaración de Río y Agenda XXI.

<sup>34</sup> *Cfr.* Montaña, Jorge, “Hacia la consolidación de la Cumbre de Río, las Naciones Unidas y el desarrollo sustentable”, en Glender, Alberto y Lichtinger, Víctor (comps.), *La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 241 y 242.

agricultura orgánica se aboca, entonces, a la recuperación de los nichos ecológicos y a la obtención de productos sin la participación de agentes químico-orgánicos, en donde se establece como principio fundamental la interacción racional hombre-naturaleza para asegurar la producción sostenida de las generaciones futuras.<sup>35</sup>

No se puede dejar de mencionar que en los últimos meses se ha advertido una serie de actos de depredación en la selva lacandona en la que intervienen ciertos grupos étnicos que van de un lugar a otro provocando molestia y enojo de otros grupos originales que están en desacuerdo con las deforestaciones y con la inactividad de las autoridades para proteger a la naturaleza. Es de desear que las autoridades competentes atiendan con premura dicha situación para evitar más daños a la naturaleza y confrontaciones peligrosas entre los habitantes de la zona selvática.

## IX. EL TRABAJO EN EL CAMPO

El concepto de trabajos especiales ha sido explicado en nuestra legislación laboral mexicana como una categoría jurídica que ha sido necesaria para adecuar, dentro de los principios del artículo 123 de la Constitución y de la Ley Federal del Trabajo, a ciertos sectores de los trabajadores que por las características específicas de las actividades que realizan no pueden encuadrarse fácilmente en las disposiciones generales laborales.

El maestro Jesús Castorena, en su obra *Manual de derecho obrero*, se ha referido al concepto de trabajos especiales en el sentido de que: "...en consideración a las personas o por la peculiaridad de los trabajos, el legislador consignó en diversos capítulos las modalidades que se apartan del régimen general o que lo modifican".

Los trabajadores del campo, como se expresa en el capítulo VIII, están regulados por los artículos 279 a 284 y dentro del título sexto "Trabajos especiales" de la Ley Federal del Trabajo.

En el artículo 279 de la Ley Federal del Trabajo se establece quiénes deben considerarse como trabajadores del campo, señalándose que son aquellos que "ejecutan los trabajos propios y habituales de la agricultura, de la ganadería y forestales, al servicio de un patrón".

<sup>35</sup> Cfr. Torres Torres, Felipe, "Agricultura autosustentable, en el marco de la integración comercial de América del Norte", *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, México, vol. XXV, enero-marzo de 1994, pp. 65 y ss.

La necesidad de denominar y tratar como especiales a los trabajos que son desempeñados en las actividades económicas apuntadas, parten, desde luego, de obligaciones especiales que en razón de lo estipulado por la Ley del Trabajo deben ser cumplidas por el patrón; esto es, conforme al artículo 283, el pago de los salarios debe efectuarse en el lugar donde se presten los servicios y en periodos de tiempo que no excedan de una semana; suministrar en forma gratuita a los trabajadores habitaciones adecuadas e higiénicas y acordes con el número de dependientes económicos, además de un terreno contiguo para la cría de animales de corral; mantener las habitaciones en buen estado, haciéndoles las reparaciones que sean necesarias; mantener en los lugares de trabajo medicamentos y material de curación necesarios para primeros auxilios y adiestrar a personal para que los preste; proporcionar a los trabajadores y a sus familiares asistencia médica o trasladarlos al lugar más próximo en el que existan servicios médicos.

Asimismo, para el caso de que un patrón tenga más de 100 trabajadores, en función de lo estipulado en el artículo 504, fracción II, deberá establecer una enfermería dotada con los medicamentos y material de curación necesarios para la atención médica y quirúrgica de urgencia, atendida por personal competente y bajo la responsabilidad de un médico cirujano, quien en un momento dado determinará el traslado a la población y hospital en el que se pueda atender mejor al trabajador. Además, para el caso de enfermedades tropicales, endémicas y propias de la región, el patrón deberá proporcionar gratuitamente los medicamentos y material de curación así como el pago de setenta y cinco por ciento de los salarios hasta por noventa días.

De acuerdo con las estadísticas del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) del 2003, se encontraban registrados en dicha Institución un total de 101,498 trabajadores eventuales bajo el rubro de estacionales del campo en general, de los que sobresale en los meses de marzo a julio un alto índice de empleabilidad de los mismos.

No obstante que la intención del legislador al crear un capítulo especial en la ley ha sido el proteger a estos trabajadores, la realidad evidencia la inobservancia de las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo cuando es de todos conocido que los trabajadores perciben salarios menores al mínimo, las habitaciones no son las adecuadas ni higiénicas y en cuanto a la salud de los trabajadores igualmente no es garantizada.

La falta de inspección de las autoridades del trabajo en los lugares donde se emplean los trabajadores agrícolas ocasiona que éstos sean contrata-

dos en condiciones muy inferiores a las señaladas por la Ley del Trabajo, y en general no se cumplan con los mínimos legales establecidos dando cabida, por lo mismo, a que los trabajadores del campo sean degradados a condiciones de servilismo, violando sistemáticamente sus derechos humanos laborales.

Algunas implicaciones del Acuerdo Nacional para el Campo en materia laboral son:

- En el Acuerdo Nacional para el Campo se establece el Programa de Empleo Temporal a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, con la finalidad de que los jornaleros cuenten con una opción adicional de ingreso, y para tal fin se estableció destinar recursos por 150 millones de pesos para generar 2.9 millones de jornales.<sup>36</sup>
- En el mismo Acuerdo referido se señala la coordinación de diferentes programas de gobierno en torno a la capacitación, a través del Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral, previstos en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
- “Promover esquemas de capacitación para el trabajo, de fácil acceso, en los que las habilidades y conocimientos de los propios campesinos sean sus principales herramientas para desarrollar su capacidad productiva, incrementar su productividad y adquirir otras habilidades y oficios”.
- “Apoyar a través de la Alianza, Fonaes, el Programa de Opciones Productivas, Fondo de Apoyos a Proyectos Productivos del sector Agrario y el Programa de Apoyo a la Mujer del sector Agrario todo tipo de proyectos productivos rurales sustentables, no necesariamente agropecuarios, especialmente los presentados por mujeres, indígenas, jóvenes y adultos mayores, con la finalidad de abrir nuevas oportunidades de ingreso, empleo y autoempleo”.

En relación con lo señalado, en el Acuerdo Nacional para el Campo se ha previsto el otorgar apoyos económicos tendentes a realizar obras públicas en las que se emplee a los mismos habitantes del campo; en esa perspectiva se pretende, sin duda, crear trabajo para aligerar el desempleo y crear las obras que le son necesarias a la comunidad. Desde el punto de vis-

<sup>36</sup> Acuerdo Nacional para el Campo.



ta de las políticas públicas, este tipo de proyectos resultan verdaderamente importantes, sin embargo, la temporalidad que los caracteriza les hace ser un paliativo a un problema de fondo mucho mayor.

## X. CONCLUSIONES

Si bien la reforma jurídica permite vislumbrar mejores caminos para el campo, las autoridades agrarias deberán prevenir y combatir, entre otras cosas, la concentración de tierras en pocas manos, situación que hasta la fecha continúa siendo una limitante para el desarrollo del mismo.

La adopción del pleno empleo sobre tierras ejidales certificadas irá en aumento en la medida que Procede avance en los trabajos de regularización.

Es indudable que el Estado debe participar subsidiando y financiando la actividad agraria, y además debe vigilar y asegurar que los recursos asignados lleguen a los campesinos y cumplan con su finalidad, implementando mecanismos de inspección.

Además de la reforma jurídica a la tenencia de la tierra, existen otros factores que pueden llegar a contribuir en un mejor desarrollo del campo, haciéndose referencia a:

- Una cultura del campo, esto es, el que se dignifique a quienes se dedican a dicha actividad a través del pago justo a su producción, evitando con ello seguir fomentando el paternalismo del Estado que ha marcado el conformismo en los núcleos agrarios.
- La tecnificación del campo mediante programas que permitan el acceso a créditos para adquisición de maquinaria.
- El cultivo alternativo debe fomentarse entre los ejidatarios y comuneros con la finalidad de enriquecer sus tierras y evitar su agotamiento.

Cabe señalar también que la producción del campo es una actividad compartida, ya que son varios los núcleos agrarios dedicados a la actividad primaria, y asegurar, como se ha venido haciendo, que el subdesarrollo del campo se debe solamente a los ejidatarios, es observar el problema de forma acotada.

Los programas subsidiarios de “apoyos directos” destinados a los ejidatarios se desvirtúan en la medida en que también parte de esos fondos del

erario federal se dirigen a otros sectores de la población rural que difícilmente pueden llegar a tener ejidos y que viven en extrema pobreza, de lo que resulta difícil la aplicación exacta y transparente de los mismos, sobre todo cuando las autoridades políticas locales intervienen en su distribución.

La creación de escuelas en las zonas rurales para la instrucción de su población así como la capacitación de los ejidatarios, comuneros y trabajadores del campo en sus propias actividades, debe ser un derecho y una obligación que los lleve a desarrollarse como cualquier persona digna, y hacerse de los elementos que les permitan un libre discernimiento, unión, cooperación y libertad entre los hombres del campo, atenuando el grado de dependencia hacia el gobierno.