

Las transformaciones al marco jurídico agrario en México en los últimos 25 años

*David Chacón Hernández**

Entre los cambios que se impusieron con la reforma del agro, destaca el *modus operandi* de los tribunales, en el actual procedimiento hay algunos principios que tutelan a los campesinos, sin embargo, el proceso se ha venido decantando por un estilo que es propio de los Tribunales Civiles. La supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, especialmente la interposición, desahogo y valoración de pruebas, ha hecho al procedimiento agrario tortuoso, omitiendo que el objetivo era lograr una justicia pronta y expedita. Las audiencias se están programando con meses de distancia, lo cual propicia que la duración del juicio agrario, contrario al principio de economía procesal y rapidez, tarde años. El incremento de demandas y promociones, la acumulación de expedientes, el cúmulo de trabajo de los Tribunales Agrarios, determinan que el cálculo de quienes propusieron la reforma no fue muy apegado a la realidad y los conflictos continúan *in crescendo*.

Among the changes that were imposed with agricultural reform, it is highlighted the modus operandi of the courts. In the present proceeding there are some principles that protect the farmers, however, the process has been chosen by a style that is characteristic of Civil Courts. The suppletory form of Federal Code of Civil Procedure, particularly the interposition, presentation and evaluation of evidence, has made the agriculture procedure tortuous, omitting that the objective was to achieve a prompt and expeditious justice. The hearings are being scheduled for months away; then the duration of the agrarian trial, contrary to the principle of judicial economy and speed, take years. The increase of lawsuits and developments, backlogs, the amount of work of the agrarian Courts, determine that the estimation of those who proposed the reform was not very close to reality and the conflicts continue in crescendo.

SUMARIO: Introducción / I. El fin de la reforma agraria / II. Los cambios más significativos entre el viejo y el nuevo régimen agrario / III. La justicia agraria / IV. ¿Qué ocurrió con el amparo social agrario? / V. Los cambios sociales en torno al campo / VI. Las tendencias actuales del derecho agrario / VII. Conclusiones / Bibliografía

* Doctor en Derecho, Profesor Investigador del Departamento de Derecho, UAM-A.

Introducción

“Un cuarto de siglo perdido” es sin duda una frase que puede condensar una etapa del campo mexicano. Una etapa que está relacionada con todas las demás etapas que, desde que este país surgió a la vida independiente, y aún antes, ha sido golpeado por diversas crisis. Lo peor es que las crisis del agro no son todas producto de circunstancias involuntarias, o ajenas a la acción humana, es decir, a simples reflujos que las economías nacional o mundial registran. Todo lo contrario, muchas de estas crisis, en especial las últimas, pueden ser imputadas a las políticas dirigidas por los gobiernos que han sido notoriamente capaces de emprender políticas públicas en favor de los campesinos mexicanos. No obstante, las gestiones gubernamentales bien pueden ser acusadas de beneficiar a ciertas clases sociales, las más acomodadas en la escala social, generalmente con el sacrificio del bienestar de grandes grupos humanos. En el campo mexicano, la postración de los campesinos y sus familias ha podido construir una estructura social vertical en la que muy pocos tienen las condiciones de producción rentables y la mayoría carece de ellas. Todo esto parecería que no tiene que ver con la normatividad, y que, en su caso, obedece a las condiciones sociales azarosas que imperan, no sólo en este país, sino también las condicionantes venidas del exterior. Sin embargo, con un poco de análisis se puede obtener que la ausencia de obligaciones del Estado en suministrar la tierra a los campesinos pobres, sea una manera esencial de construir una pirámide vertical en que la base más ancha es la población pobre. Aquí es en donde radica la voluntariedad y su consecuente responsabilidad histórica y jurídica. No se puede pensar que la transformación de la legislación agraria, en el sentido de cancelar la política de reparto, no es un acto voluntario; tampoco se puede admitir que no se hayan calculado los riesgos de esta nueva política. La dinámica privatizadora de la tierra o, simplemente, los efectos del abandono de parcelas que han provocado la emigración son a la vez el mismo efecto de una política que mutiló la ley agraria al suprimirle los más importantes derechos sociales. Y aunque aún hay quienes sustentan la existencia de derechos de clase en la legislación agraria, fácilmente puede observarse que estas disposiciones no son tan importantes como aquellos que fueron derogados. Dos décadas y media en el agro mexicano tiene dos aspectos básicos: la transformación del marco jurídico y la creación de nuevos ordenamientos poca o nulamente efectivos y la permanente realidad de un campo devastado y miserable.

I. El fin de la reforma agraria

¿Alguna vez hemos visto un agro mexicano distanciado del concepto de crisis? Por lo menos las generaciones de los últimos 40 años —si no es que más— no hemos conocido más que un campo pobre. Pobre en sus habitantes y pobre en su produc-

ción.¹ La comparación con nuestros países modelo, es decir, los del primer mundo, está cada vez más alejada. El paisaje lo dice todo. A pesar de que las estadísticas puedan decirnos que la producción de algunos productos agrícolas ha aumentado, lo cierto es que las condiciones materiales de vida de nuestro sector rural han sido y son, al momento, deprimentes. En las últimas dos décadas, la emigración hacia Estados Unidos ha aumentado de forma exponencial, como resultado, precisamente, de la crisis del campo. Ninguna política local o federal puede tomarse como realmente positiva si somos capaces de ver el desastre generalizado de nuestro sector primario que, por mucho tiempo, ha sufrido la descapitalización del sector que ha subsidiado al sector industrial y al de servicios, la disminución de las superficies cultivables y una política estatal orientada al apoyo de la agricultura capitalista.²

En el último semestre de 1991, el gobierno de Salinas de Gortari convocó a los principales actores del sector para que propusieran los cambios necesarios para sacar del atraso al agro. El 7 de noviembre de ese año, enviaba su iniciativa al Congreso para su discusión.³ Por el resultado, sin duda alguna ya planeado, fue que a finales de ese año, se realizó, por la vía extra rápida (*fast track*), una reforma constitucional al artículo 27. Tanto el Congreso federal en ambas cámaras, como los poderes legislativos del país, dominados por la aplanadora priista, la aprobaron a finales de diciembre de 1991, para que entrara en vigor el 6 de enero de 1992. Por la importancia de la problemática, menos de dos meses es un tiempo insignificante, lo que corrobora la aplicación de un plan. Por cierto, esta última fecha es históricamente importante, porque fue exactamente ese día, en 1915 y en plena época de la Revolución, que se aplicara la Ley Agraria decretada por Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos.⁴ Esta ley sin embargo, fue creada intelectualmente por Homero Aguilar, uno de los ideólogos del carrancismo, con participación, entre otros eventos, en la Convención de Aguascalientes.⁵ Hay que recordar que esta ley no fue aceptada ni por la facción villista que también emitió su ley agraria, ni por los zapatistas. Dos años después, este ordenamiento jurídico quedó plasmado como el principal contenido del artículo 27 de la Carta magna.

¹ Tomás Martínez Saldaña, "Agricultura y Estado en México. Siglo XX", en Teresa Rojas (coord.), *La agricultura en tierras mexicanas desde sus orígenes hasta nuestros días*, México, Conaculta/Grijalbo, 1990, pp. 301-402.

² Luis Fernández Ortiz y María Tarrío García, *La crisis agrícola en México: algunos planteamientos y algunos desacuerdos*, México, UAM-X, 1986, pp. 72 y ss (Breviarios de la Investigación, 2).

³ Sobre algunos pormenores de la trayectoria de la iniciativa v. Rubén Gallardo Zúñiga, "Reforma constitucional de 1992. El surgimiento del nuevo derecho agrario mexicano", *Estudios Agrarios*, Procuraduría Agraria, núm. 22, México, ene-abr. 2003, pp. 187-216.

⁴ V. Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución mexicana*, 13ª. ed, México, Ediciones ERA/UNAM-IIS, 1985, pp. 453 y ss.

⁵ V. Oscar Betanzos, *Historia de la cuestión agraria mexicana. Campesinos, terratenientes y revolucionarios 1910-1920*, México, Siglo XXI Editores /CEHAM, 1988.

Veinticinco Aniversario

Junto con la reforma constitucional de 1992, fue emitida una “nueva Ley Agraria” que entró en vigor el 26 de febrero del mismo año.⁶ No obstante, a diferencia de aquella ley de 1915, esta última reforma terminaba la política de reparto agrario, dando fin uno de los grandes ideales revolucionarios, es decir, la reforma agraria.

Esta última reforma terminaba la política de reparto agrario, dando fin uno de los grandes ideales revolucionarios, es decir, la reforma agraria.

Las reacciones no se hicieron esperar. Las organizaciones campesinas independientes criticaron con fuerza la reforma, e incluso se mencionaba que la fecha en que se había establecido significaba una mofa hacia las fechas y los sucesos históricos significativos para el campo de nuestro país.⁷ Otras organizaciones institucionales y corporativas dieron apoyo inmediato con el argumento de que ahora sí el campo saldría de la crisis.⁸ Para ello, el gobierno

mantenía en sus discursos la idea de que la medida de culminar el reparto agrario iba a significar, entre otras cosas, una liberación de la propiedad rural de la parcela, lo que la haría más productiva y generaría mayor certeza jurídica a sus poseedores. En estos términos se mencionaba que los campesinos, especialmente los miembros de los ejidos, podrían llegar a constituirse en pequeños propietarios en caso de no desear seguir con su afiliación a los núcleos de población. La “libertad” obsequiada a los ejidatarios, se presentaba como la premisa para despegar la producción, puesto que con el escalamiento del derecho de posesión al sustento del dominio pleno, el campesino se ubicaría apenas en un escalón menos que la propiedad privada; esto significaría un estímulo a la productividad.

El fin del reparto agrario, por su parte, fue justificado en la falta de extensiones de tierra a repartir. Según el gobierno, la tierra repartible, es decir, aquella que pertenecía a los grandes hacendados, o bien, aquello que conformaba los latifundios, se había ya terminado. Lo anterior generaba un mensaje totalmente ficticio: que en México ya no había grandes extensiones de tierra afectables en manos privadas. En todo caso, aquellas que excedían los límites de la pequeña propiedad establecida en diversos instrumentos jurídicos de la materia, incluyendo los mencionados en el nuevo artículo 27, no podían ser expropiados para su reparto, por que se trataba de mejoras a la propiedad, y la ley otorgaba el derecho de aumentar las extensiones en razón de la inversión que los propietarios hicieran para mejorar el tipo de tierras. Por supuesto, sobra decir que muchos latifundios ahora están disfrazados de tie-

⁶ V. *Diario Oficial de la Federación* de la misma fecha.

⁷ Sobre la oposición a las reformas, llegaron a surgir declaraciones como las de la CIOAC, *Bajo las banderas de Zapata: una posición campesina unificada ante las reformas*, Cuadernos Agrarios, Debate sobre el ejido, núm. 3, México, sep-dic. 1991, pp. 38 y ss.

⁸ Algunas de las expresiones de consenso sobre la reforma pueden verse en *El nuevo derecho agrario mexicano*, México, Academia Mexicana de Derecho Agrario, 1992.

rras prósperas, cuyos propietarios han invertido para cambiarla.⁹ Otro motivo por el que no se registraron latifundios susceptibles de afectación fue por la simulación registral, es decir, la inscripción de parientes como supuestos propietarios que no excedían formalmente de la pequeña propiedad privada. Era común y lo sigue siendo ahora, que varios miembros de la familia tuvieran inscritas tierras en el Registro Agrario Nacional y ninguna de ellas rebasara los límites de la pequeña propiedad.

Sin embargo, el fin del reparto agrario decretado en nuestro país, no se sacudía el pendiente de los procedimientos que por solicitud habían iniciado los núcleos de población, para ser dotados o para ampliar sus dotaciones. Al respecto, la reforma dejó pendientes todos esos expedientes abiertos hasta un día antes de iniciada la vigencia de la nueva ley, constituyéndose así lo que fue denominado como “el rezago agrario”. Dicho sea de paso, todos esos expedientes, debieron salir de la competencia de las autoridades agrarias administrativas que antes se encargaban de solucionar —o tal vez mejor sea dicho de enredar— los procedimientos agrarios para ser turnados a los nuevos tribunales. El rezago agrario fue un mandato de la misma reforma. Se menciona en el artículo transitorio tercero del decreto de reforma constitucional y en el transitorio cuarto de la ley agraria.¹⁰

Los cambios jurídicos mencionados, también establecieron la posibilidad de que los núcleos de población pudieran acceder a la tierra, sólo que en lugar de ser adjudicada por el Estado en una política legal obligatoria, ahora las tierras baldías¹¹ podrían ser donadas por el Estado. Otra posibilidad para los ejidos y las comunidades agrarias de acceder a la tierra, era por vía de la compraventa, o bien, de la prescripción o de la donación proveniente de los particulares, lo cual en realidad se antojaba, como después ha venido resultando, difícil de que ocurra. El asunto es sencillo. Si antes el Estado tenía obligación de dotar a los campesinos de la tierra, ahora sin esa obligación constitucional, menos buscará otorgarla en una donación. En el otro sentido, si los campesinos son la clase más pobre, todavía más difícil resulta que puedan adquirir por compraventa tierras a otros propietarios.

⁹ Tanto los códigos agrarios de 1940 y de 1942, así como la Ley de la Reforma Agraria, permitían, como se sigue permitiendo en la actual Ley Agraria (Art. 121), el hecho de que cuando un propietario mejore la calidad de sus tierras con trabajo o recursos propios, la superficie seguirá computándose con la calidad que se tenía anteriormente. Esto ha hecho posible que se extiendan las propiedades privadas, por ejemplo, con tierras de riego que siguen tomándose como agostaderos o temporales.

¹⁰ Conforme al transitorio tercero, las autoridades como la Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario y las comisiones agrarias mixtas continuarían desahogando los asuntos pendientes, es decir, que ya estuvieran en trámite. Después de ello, tendrían que desaparecer. Por su parte, el cuarto transitorio de la Ley Agraria señala que los asuntos del artículo tercero transitorio de la reforma constitucional se turnarían a los tribunales unitarios agrarios de nueva composición. Todo esto tiene un efecto de liquidación temprana y contundente de la estructura operativa del marco jurídico anterior.

¹¹ Por disposición de la Ley Agraria, en su artículo 157, “(...) son baldíos los terrenos de la Nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindados ni medidos.” Por su parte, el artículo 158 determina que “(...) son nacionales: I. Los terrenos baldíos deslindados y medidos (...) y II. Los terrenos que recobre la Nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieran otorgado.”

Veinticinco Aniversario

Por esos motivos, las críticas a la reforma del campo, incluían la reflexión según la cual, el reparto agrario no debía culminar, puesto que muchos campesinos no habían accedido a la tierra. Por tanto, el ideal de la revolución seguía vigente. ¿De dónde se podía adquirir la superficie para repartir? En este caso estaban, como todavía hay, tres fuentes de reparto. La primera de las grandes propiedades privadas a las que era más fácil prohibirles extenderse aún con la propia inversión y mejora de sus tierras. Aunada a la anterior, muchos latifundios permanecen ocultos con prestanombres, o simplemente puestos a título de personas que en realidad no se dedican a la actividad agraria, generalmente familiares de los grandes propietarios. De todos ellos aún hay superficies que, de haber continuado la reforma agraria, bien se pudieron repartir. La segunda fuente es de tierras del Estado. Los terrenos baldíos y nacionales cubren superficies importantes que están despobladas.¹² Se descartó, entonces, la posibilidad de repartir tierras conjuntamente con una política de colonización efectiva en lugares poco habitables. Además, muchos terrenos que aún estaban disponibles, el Estado prefirió guardarlos para su posible concesión a particulares. La tercera fuente de reparto debía apoyarse en las tierras que los propios campesinos habían abandonado. Al respecto, se debe recordar que en el marco jurídico anterior a 1992, la tierra, ya fuere del ejido, la comunidad, o bien, de la parcela en posesión de los campesinos, tenía el impedimento legal de ser enajenada. Sin embargo, con el aumento de la migración, muchos campesinos la vendían en una acción de facto. La constante transmisión de la tierra, especialmente de tenencia personal, constituyó un mercado negro de tierras, lo que obligaba a actualizar permanentemente los censos agrarios. Anterior a la reforma, cuando un campesino dotado de una parcela no la cultivaba hasta por dos años, era privado de sus derechos agrarios. Por su parte, la venta de la parcela, hacía incurrir en delito de fraude, por que era un bien intrasmisible por el derecho civil. De haberse hecho efectiva la ley agraria, muchas personas hubieran podido sustituir en la titularidad de los derechos a los que abandonaban su parcela; empero el gobierno salinista optó por legalizar todo lo ilegal, y el camino más corto y más fácil fue el de actualizar los censos con los nuevos poseedores, o bien, permitir la adopción del dominio pleno para que, con él, los campesinos ahora sí pudieran vender la tierra.

El fin del reparto agrario presagiaba un fenómeno de concentración de la tierra que podía ser aprovechado, no sólo por los campesinos sin tierra, sino por los grandes propietarios, que incluso, podían ser de nacionalidad extranjera.

¹² Según el *Compendio de estadísticas ambientales 2003* de la Semarnat, la agricultura ocupaba una extensión de 15.6%, cifra en kilómetros cuadrados. A esta superficie se le pueden añadir los pastizales inducidos como superficie ocupada que son de 9.1%. Aunque no existen cálculos, las selvas y los bosques ocupados para la producción inducida no representan un porcentaje como para suponer que existen amplias superficies ociosas en este país. Desde luego no se omite decir que gran parte de esa superficie tendría que ser habilitada. Los datos son fuente de la Semarnat y ubicados en el INEGI.

II. Los cambios más significativos entre el viejo y el nuevo régimen agrario

Si bien la organización interna del ejido y la comunidad no sufrieron cambios sustantivos, eso no pasó en la forma de constituirse. En la época de la vigencia de la reforma agraria las comunidades se reconocían por tener títulos de alguna autoridad agraria, inclusive la tenencia de títulos primordiales provenientes, tanto de las mercedes del rey de España como del virrey de la Nueva España, o bien, de otras autoridades oficialmente establecidas en el régimen colonial. En caso de haber sido despojados en el trayecto del tiempo, las comunidades se reconocían si la restitución de tierras era posible, o ese reconocimiento provenía de mantener en posesión sus tierras siempre y cuando se mantuviera el estado comunal.¹³

Mientras tanto, el ejido, a partir de la contienda bélica, se creaba sí y sólo sí el núcleo de población era dotado de tierras, y se podían incluir aguas y bosques. Puede aclararse que a la formación de nuevos núcleos de población, la vía de obtención de tierras sólo era la dotación. Más si una comunidad agraria que iniciara un procedimiento de restitución, de no poder probar la propiedad o bien, de ser materialmente imposible la restitución, entonces se abría, en automático, un procedimiento de dotación. Una comunidad agraria que recibiera dotación de tierras, ya fuera como única vía de propiedad o como complemento de las que ya tenía, se convertía en ejido.

En el nuevo régimen, la creación del ejido da un viraje radical. Para formarlo se necesita una acción semejante a la creación de una asociación civil o mercantil de conformidad con lo dispuesto en el artículo 90 de la nueva Ley Agraria. Sin embargo, ahora también se necesita que cada persona que pretenda ser parte del nuevo ejido aporte una porción de tierra; es, de alguna manera, como la aportación del capital social a una empresa. En este caso, vale la pena señalar que en el anterior régimen el requisito era carecer de tierras, ahora, es necesario ser propietario. Por lógica, si una persona ya es propietaria, se antoja difícil querer formar un ejido. En realidad, pocos nuevos ejidos se han formado al amparo de la actual Ley Agraria. Según datos del Registro Agrario Nacional, sólo se han formado 1440 ejidos.¹⁴ Otro requisito de un nuevo ejido es formar con un proyecto de reglamento, en el que, por cierto, ya no se pueden establecer ahora las respectivas sanciones como la pérdida o suspensión de los derechos. Antes, una sanción de esa naturaleza decretaba el pase del derecho sobre las parcelas al ejido, el mismo que tenía la facultad de reasignarla

Relacionado a lo anterior, el régimen agrario derogado no permitía la apropiación de la parcela. El ejidatario o comunero titular sólo tenían un derecho de posesión o

¹³ Este derecho se mantuvo en los planes revolucionarios, tanto como en la Constitución y en las leyes posteriores, incluyendo la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971.

¹⁴ De los aproximadamente 31,201 mil núcleos de población, 1440 representan una cifra insignificante. El ejido ha sido básicamente el que se formó por dotación en la época del reparto agrario. Registro Agrario Nacional, información hasta el año 2008.

Veinticinco Aniversario

una facultad semejante al usufructo. El propietario era siempre el colectivo. Un individuo conservaba su derecho mientras mantuviera los requisitos del artículo 200 de la Ley de la Reforma Agraria derogada. Mas si incurría en acciones indebidas como sembrar estupefacientes, no aportar las cuotas al ejido, contratar personal asalariado o dejar de usar la parcela, se le podía instaurar un procedimiento o de suspensión de derechos o de pérdida. El de suspensión implicaba la posibilidad de recuperar sus facultades de tenencia. En el actual régimen se permite que el ejidatario adquiera el dominio pleno previa autorización de la asamblea, lo que implica dar de baja esas tierras del dominio del ejido. El resultado es que el Registro Agrario Nacional dé, de baja esas tierras y proceda a dar un certificado diferente al de ejidatario, es decir, de pequeña propiedad privada. En teoría, el que un ejidatario, en lo individual, asuma el dominio pleno, no indica que se alterará la propiedad colectiva del ejido. El problema es que si varios ejidatarios asumen el comportamiento de adquirir el dominio pleno, el ejido puede quedar con menos de veinte ejidatarios y la consecuencia es dar por finiquitada la propiedad social.

En el nuevo régimen se permite ejercer jurisdiccionalmente una acción que en lo personal considero que es útil y adecuada para mantener la propiedad social. Ésta consiste en realizar el procedimiento voluntario de convertir al ejido en comunidad agraria o la comunidad en ejido. En realidad la operación económica no es muy diferente en una institución y otra. Operan de manera muy semejante. Sin embargo, en la comunidad no hay forma de adoptar el dominio pleno aunque se tengan adjudicadas las parcelas a un individuo o familia. De esta manera, para poder desintegrar jurídicamente a una comunidad, es necesario que primero adopte la vía ejidal y posteriormente proceda a adjudicar las parcelas a los comuneros, ahora en calidad de ejidatarios. Posteriormente, se necesita que la mayoría de ellos, decida adoptar el dominio pleno.

Cuando surgieron las primeras reacciones en contra del nuevo régimen agrario, más allá de la protesta, una vez que los campesinos se dieron cuenta que la reforma no tenía vuelta, hubo líderes campesinos de organizaciones independientes que aconsejaban convertir el ejido en comunidades agrarias para evitar, con la toma del dominio pleno, la separación de los ejidatarios y con ello la disolución de los núcleos de población.¹⁵ Es claro que se trataba de una actitud política contestataria para evitar la desintegración paulatina de la propiedad social. Sin embargo, debe quedar claro que quienes intentaron estas acciones eran campesinos que se mantenían con una *ideología agrarista*, esto es, que defendían los ideales de la revolución, lo que implicaba la defensa de la propiedad social, tal como la revolución misma la había producido. Es importante señalar que los agraristas, eran una clase social en extinción. El agrarista generalmente era el producto directo del cambio revolucionario, no

¹⁵ A manera de testimonio propio, conocí en 1993 a un líder campesino independiente de la meseta Purépecha en Michoacán, Efrén Capiz, en cuya organización, Unión de Comuneros Emiliano Zapata, aconsejaba a las organizaciones campesinas la conversión de ejido a comunidad agraria para evitar que los ejidatarios adoptaran el dominio pleno y se separaran del ejido.

así los herederos, es decir, los hijos o los nietos quienes eran las generaciones que al tiempo de la reforma del 92, tenían la posesión de la tierra. El arraigo y los valores del agrarismo estaban en plena decadencia, y muestra de ello era el enorme mercado ilegal de tierras.

Otro de los cambios sustantivos del nuevo régimen es el relacionado a las asociaciones rurales. Con anterioridad, las asociaciones eran posibles legalmente sólo entre pares, es decir, entre ejidos, entre comunidades o entre unas y otras. También se permitía la asociación con entidades estatales, en el entendido de que la falta de fin de lucro de éstas últimas, permitían el trato justo. La cooperación, o la aportación de los recursos dotados a los asociados colectivos, era la premisa de la asociación rural. Con la actual legislación, el establecimiento de diversas formas de asociación es un capítulo muy importante de la nueva ley, e incluso se puede calificar como un pilar indiscutible en la vía de privatización. Lo anterior es posible por que la asociación entre ejidos o comunidades con propietarios privados, es legal. Ahora, existe una variedad muy amplia de posibilidades entre la asociación de ejidos, comunidades, ejidatarios en lo individual, comuneros, propietarios privados, asociaciones rurales de interés colectivo, sociedades de producción rural, instituciones financieras y asociaciones civiles y mercantiles.¹⁶ El mensaje frente a la gama de posibilidades de asociación consiste en considerar al campesino como un potencial empresario. Si bien, hay quienes pueden serlo o de hecho, algunos lo son, ello no indica que todos los campesinos puedan serlo. Además, la asociación rural se presenta, si no como única vía, si



El mensaje frente a la gama de posibilidades de asociación consiste en considerar al campesino como un potencial empresario. Si bien, hay quienes pueden serlo o de hecho, algunos lo son, ello no indica que todos los campesinos puedan serlo.

¹⁶ V. David Chacón Hernández, *El marco legal de la empresa social rural en México y sus nuevas adecuaciones*, en Carlos H. Durand Alcántara, *Los derechos de los pueblos indios y la cuestión agraria*, México, Porrúa, pp. 343-366.

Veinticinco Aniversario

la más importante para que los productores salgan de su situación crítica. Se trata así de inducir la producción rural hacia el abastecimiento del mercado nacional y en una de esas buenas oportunidades, alimentar el mercado internacional. De esta manera, el campesino puede pasar de ser un productor para el autoconsumo a ser un empresario. Hay que considerar que frente a la falta de dinero para ingresar a una asociación, el campesino, ya sea ejidatario o comunero, puede participar con su parcela. El gran problema de ello es que, si bien, en teoría no pierde la propiedad de ella, sí puede perder el usufructo a favor de los acreedores cuando la asociación no sólo no generó ganancias, sino que arrojó pérdidas. Hay que aclarar que la existencia de un usufructo establece que detrás de este derecho exista la nuda propiedad. En este caso, es el ejido. Pero a pesar de ser propietario de un bien sujeto al derecho de usufructo de otra persona, impone limitaciones muy grandes al propietario. Por este motivo, si un sujeto acreedor, ya sea institución financiera o asociación, incluso un acreedor individual, puede quedarse con el usufructo durante un plazo de hasta 30 años. Esta situación es un cambio radical respecto de la condición inalienable e inembargable de las tierras comunes o parceladas del ejido. Es claro que una virtual garantía con el usufructo pone de manifiesto el hecho de una transición lenta en la tenencia de la tierra. No obstante, y pese a los pronósticos, la posibilidad de que los campesinos se vuelvan empresarios ha sido una consecuencia aún no predominante. La falta de habilidades gerenciales impide el lanzamiento como empresarios de los productores rurales a los que aún les pesa la desventaja educativa y cultural. En términos predominantes, los campesinos son víctimas de las habilidades de otros que tienen la vivacidad de manejar recursos materiales y humanos en beneficio propio y no tanto en el colectivo.

III. La justicia agraria

Otro de los grandes cambios en la nueva legislación es el relacionado a la llamada justicia agraria. La jurisdicción es diametralmente diferente. Mientras que en el anterior régimen los procedimientos que bien podían ser de carácter judicial, se llevaban a cabo ante la Secretaría de la Reforma Agraria, u otras autoridades relacionadas a ellas como la Comisión Agraria Mixta. La instauración de tribunales agrarios vino a situar la posibilidad de dirimir los conflictos agrarios, ya no en instancias administrativas, sino en las naturalmente jurisdiccionales.

La razón por la que la justicia agraria pudo haber estado detentada por autoridades administrativas es porque se creyó que los principios de un poder judicial tenían que ver con la consideración de la igualdad de partes. Por ello, para ayudar a la clase campesina frente a los propietarios privados, a partir de la Revolución, el poder Ejecutivo, como máxima autoridad agraria, era el que mejor podía equilibrar las desigualdades entre los actores de los conflictos agrarios. Sin embargo, desde que comenzara la política del reparto de tierras y hasta la reforma de 1992, una de las grandes conclusiones que planteamos es que las autoridades agrarias, lejos de solu-

cionar la problemática jurisdiccional, la enredó más; quiere decir que los conflictos se solucionaron en gran medida con criterios políticos de diversa índole. Entre ellos hay que mencionar la aceptación o negación de los ejidos y las comunidades a incorporarse a las centrales campesinas cooptadas por el gobierno mexicano. Todo ello incluía, en la última etapa, la condición de recibir, por parte del gobierno, apoyos electorales. Entre los beneficios que los campesinos recibían con matices políticos era la restitución de las tierras; la dotación de tierras, montes, bosques y aguas; la posibilidad de no ser expropiado aún por causas de utilidad pública, esto es, de no ser cambiado el destino de las tierras para obras públicas; recibir por los núcleos de población ampliaciones de dotación para adjudicar a nuevos campesinos; buscar la mejor reubicación de tierras cuando se les expropiaba en obras públicas; recibir créditos preferenciales para la compra de semillas, abonos o maquinaria; ser beneficiados con la construcción de presas, represas o perforación de pozos de agua; ser adjudicados oportunamente con subsidios a la producción.

En la actualidad, es imposible que las autoridades, ya sean federales o estatales, realicen todos esos beneficios especialmente en lo que se refiere a la entrega de tierras, no obstante, aún continúan las prácticas clientelares en cuanto a los apoyos económicos o en especie que otorgan para mantener un nivel de apoyo y legitimidad a los gobiernos en turno, y especialmente para obtener a cambio votos para su partido político en tiempos de elecciones.

No se pude soslayar el hecho de mencionar que ocurrieron conflictos internos en los núcleos de población. Esos conflictos no siempre fueron solucionados. Comúnmente se daban largas a los asuntos prometiendo soluciones justas, más no terminaban los conflictos entre campesinos, sino que se postergaban. Para este caso, los nuevos tribunales agrarios fueron creados con competencia para solucionar los conflictos, ya fueren entre poblados, ya se presentaran entre éstos y propietarios privados, o bien, entre los ejidos y las comunidades con sus miembros o, en última instancia, entre ejidatarios o entre comuneros. Puede añadirse que ahora, en el marco de la competencia de esos nuevos tribunales, hay una gama importante de diversas controversias que deben ser dirimidas, mediante el uso de todo un andamiaje de normas adjetivas que son, tanto normas procesales de la materia agraria como todas aquellas disposiciones que puedan ser utilizadas en el carácter supletorio del Código Federal de Procedimientos Civiles, cuando las normas procesales de la Ley Agraria no alcancen a regular un aspecto del procedimiento.

En el nuevo marco agrario, los juicios se pueden clasificar en contenciosos y voluntarios. Por supuesto, son más los primeros que los segundos. Para este último caso, se puede citar como ejemplo de jurisdicción voluntaria, la asignación de derechos agrarios a un sucesor del ejidatario o comunero, por el resto de los sucesores legítimos; otra posibilidad es la de ceder los derechos agrarios entre un ejidatario con otro, o bien, el reconocimiento de la calidad de ejidatario o comunero por parte del ejido o la comunidad sobre una persona, generalmente un poseedor que no adquiriría la calidad de ejidatario o comunero.

Veinticinco Aniversario

Para el caso de los asuntos contenciosos, estos son, sin duda los más recurrentes. En virtud de que ahora la tierra tiene valor de uso y valor de cambio monetario, los ejidos y las comunidades agrarias, ya no se dedican sustancialmente a reconocer a personas calidad de titulares de derechos, sino que son comúnmente puestas a la venta. La legalidad de la venta de las tierras es un impulso al mercado y al fenómeno de la circulación. La gratuidad en la adjudicación está casi en extinción. Por todo eso, se puede suponer que cuando la trasmisión de derechos, generalmente de derechos individuales, se acentúa, también surgen más conflictos judiciales. Esto ha generado una actividad muy importante en los tribunales que cada vez crecen. Simplemente, para calcular el problema, al inicio de la reforma en la década de los noventa, fueron creados 34 tribunales unitarios agrarios en igual número de distritos.¹⁷ Todos ellos funcionan como primera instancia de los juicios en la materia. En la actualidad, hay 49 distritos y 52 tribunales, toda vez que en algunos distritos hay más de un Tribunal Unitario Agrario. Además, hay que contar con la existencia del Tribunal Superior Agrario, que funciona ordinariamente como autoridad de segunda instancia, no obstante, en algunos juicios agrarios, de manera excepcional, asume un funcionamiento como primera instancia; estos asuntos son considerados trascendentales por sus características, y a esa facultad excepcional se le denomina facultad de atracción, que puede ser ejercida de oficio o a petición de la Procuraduría Agraria.

Frente a estos cambios, debe comentarse el *modus operandi* de los tribunales. Si bien es cierto que hay algunos principios importantes de tutela sobre los actores campesinos, también lo es que el proceso ha venido decantándose por un estilo que es más propio de los tribunales civiles. La supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, especialmente en lo que se refiere a la interposición, desahogo y valoración de pruebas, ha generado un procedimiento otra vez tortuoso, cuando justamente uno de los grandes objetivos era la justicia pronta y expedita. Las audiencias se están fechando con meses de distancia, lo que trae que la duración del juicio agrario, contrario al principio de economía procesal y rapidez, tarde años. El acrecentamiento de demandas y promociones ha generado la acumulación de expedientes que impiden que la justicia agraria no pueda ser catalogada como expedita. El cúmulo de trabajo escapa a las posibilidades de los Tribunales Agrarios, lo cual determina que el plan de quienes propusieron la reforma no fue muy apegado a la realidad. Los conflictos relacionados con la tenencia de la tierra son, sin duda, más de los calculados.

Además, puede decirse, citando a Carina Carmen González, que la supletoriedad del procedimiento civil ha generado las siguientes perversiones:

- a) Se ha desvirtuado la naturaleza social del proceso agrario.
- b) Ha resultado conveniente (para algunos actores poderosos) su aplicación.

¹⁷ V. el Acuerdo del 8 de mayo de 1992 emitido por el Tribunal Superior Agrario.

- c) Debiera suprimirse esta aplicación supletoria.
- d) Se ha originado el abuso de esta supletoriedad, tanto por parte de los litigantes como de la magistratura agraria.
- e) La realidad social del proceso se ha impuesto y sólo se aplica en lo estrictamente necesario.
- f) Se ha generado el hibridismo del proceso agrario (...) ¹⁸

Con todo ello, los partícipes de un juicio agrario, generalmente son considerados todos iguales y el principio de ventaja para producir el equilibrio agrario se va diluyendo poco a poco o simplemente, la confrontación de los actores no genera ventajas especiales. Quiere decir que las supuestas ventajas procesales se minimizan frente a la ausencia de derechos sustantivos diferenciados.

IV. ¿Qué ocurrió con el amparo social agrario?

El amparo social agrario no es más que un calificativo doctrinal. No está definido ni calificado por ley alguna. De esta manera, el amparo agrario se puede tomar como

(...) aquella institución social, protectora y tutelar de los derechos subjetivos públicos, consagrados en la Ley Suprema, su ley reglamentaria o sus reglamentos, cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como objeto directo o indirecto afectar y privar el régimen jurídico agrario (derechos y bienes agrarios) de los núcleos de población ejidales, comunales, ejidatarios y comuneros y aspirantes a estas categorías. ¹⁹

En un momento dado, el carácter social depende tanto del sujeto protegido a la vez que el objeto, es decir, de la tierra de los campesinos que se encuentran en alguna de estas categorías. Hay quienes sostienen que el amparo es simplemente un juicio de única denominación, pero cuando se trata de la cuestión agraria, la nomenclatura más acertada es la del *juicio de amparo de derecho social*. ²⁰ De cualquier manera, el juicio de amparo agrario es una oportunidad legal de revertir actos de autoridad que atentan contra las garantías sociales, ya sean de personas o de grupos señalados en la Constitución y en las leyes secundarias. Entre todas las garantías sociales tuteladas se imbrica el derecho de propiedad. En realidad, las cuestiones agrarias son fundamentalmente un asunto de propiedad, ya sea individual o colectiva. Debemos

¹⁸ Carina Carmen González Ramos, "La supletoriedad en el proceso agrario", *Estudios Agrarios*, Procuraduría Agraria, núm. 28, México, ene-abr. 2005, pp. 195-227.

¹⁹ María Magdalena Sánchez Conejo, *El juicio de amparo agrario*, 2ª. ed., México, Iure Editores, 2008, p. 18.

²⁰ Al respecto V. Luis Ponce de León Armenta, *Derecho procesal agrario*, México, Trillas, 1988, pp. 123 y ss.

Veinticinco Aniversario

recordar que el derecho agrario no es más que una legislación que regula la estructura de la tenencia de la tierra y, por supuesto, las facultades que existen en torno a ella. No está de más señalar que la propiedad sobre las tierras se ve aderezada con aguas, pastos, montes, bosques y selvas.

Por todo esto, los actos de las autoridades ejecutiva o judicial que modifican la posesión o la propiedad, generan inconformidades que pueden ser sujetas al análisis de tribunales o instancias superiores para determinar si los actos son apegados a la legalidad o no. En este caso, en el esquema anterior a la reforma del campo de 1992, el llamado amparo social era interpuesto por lo dicho en el artículo 212 de la Ley de Amparo, es decir, interpuesto por ejidos, comunidades agrarias, ejidatarios

El juicio de amparo de derecho social, hoy podría considerarse una garantía social hueca en virtud de ser ésta un derecho adjetivo sin sustento sustantivo.

en lo individual, comuneros, poseedores de parcelas en algún ejido o comunidad, núcleos de población que estuvieran en proceso de solicitud de restitución o dotación de tierras, y en general por personas que pertenecieran a la clase campesina. Si el amparo era interpuesto por propietarios privados o por empresas rurales sin participación de alguno de los sujetos anteriores, entonces no se podía considerar un amparo social.

Sin embargo, en la actualidad la característica es que las causas por las que se podía promover este amparo de derecho social, vienen a modificarse radicalmente, al grado que el libro segundo de la Ley de Amparo, puede considerarse ya en desuso. Los motivos para el amparo de derecho social no pueden ser igual que antes, porque se trataba de impugnar actos de autoridades administrativas, ejecutivas o legislativas que vulneraban garantías sociales prácticamente al negar la restitución o el reparto de las tierras, aguas, bosques y montes. En ese sentido, con la nueva legislación, la nueva ley era la primera en vulnerar estas garantías. No obstante, para evitar caer en la flagrancia más burda, dejaron a salvo los derechos de los núcleos de población que ya habían interpuesto su solicitud de restitución, dotación o ampliación de dotación. Acabar con la reforma agraria no fue un acto inmediato, pero sí fue una política dolosa para liquidar las garantías sociales. Por tanto, el juicio de amparo de derecho social, hoy podría considerarse una garantía social hueca en virtud de ser ésta un derecho adjetivo sin sustento sustantivo. Me refiero a que de poco o nada sirve el hecho de tener un capítulo especial en una ley procesal con ciertos beneficios si el *leit motiv*, que era el derecho a recibir las tierras, está cancelado, es decir, ya no existe. La garantía social se viene a reducir a considerar para los campesinos afectados de un acto de autoridad, a la ampliación del plazo de interposición de la demanda frente a otros procedimientos que se pueden llamar de derecho común, o bien, algunas consideraciones especiales como la no caducidad de la instancia o

recabarse de oficio las pruebas que les beneficien.²¹ Igualmente, es poco beneficioso el derecho otorgado por esta ley para aplicar el principio de suplencia de la deficiencia de queja para no exigir copias de la demanda y establecer la obligación de los tribunales de reproducir las actuaciones sin costo para los campesinos; o bien, es mínimo el beneficio de obligar a las autoridades a interponer en menor tiempo de lo común, el informe justificado, o establecer de oficio para el tribunal o juzgado el hecho de suspender, aún sin petición, el acto reclamado. Con sinceridad crítica me niego a considerar estos mínimos beneficios como el soporte de una institución jurídica calificada como social.

La realidad es que la Ley de Amparo no fue modificada por motivo de la reforma al campo. Frente a esto, el capítulo segundo se vuelve poco aplicable, si tomamos en cuenta que el amparo se convierte en una acción semejante a la del derecho civil. Esto, en virtud de que con la nueva justicia agraria el amparo procede fundamentalmente en contra de las resoluciones de los tribunales unitarios de distrito, ya sean definitivas o interlocutorias. Y por lo que se refiere a las resoluciones del Tribunal Superior Agrario, procede el amparo en contra de su resolución definitiva. Debemos aclarar que el amparo puede ser de segunda o de tercera instancias. Lo anterior debido a que la Ley Agraria establece que el recurso de revisión, procede en los supuestos siguientes:

- I cuestiones relacionadas con los límites de tierras suscitadas entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales, o concernientes a límites de las tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios, sociedades o asociaciones;
- II La tramitación de un juicio agrario que reclame la restitución de tierras ejidales, o
- III la nulidad de resoluciones emitidas por las autoridades en materia agraria.²² Debido a lo establecido en la fracción primera, es obvio que un recurso de revisión como segunda instancia lo tiene cualquier sujeto si hay un interés ejidal o comunal. Y es precisamente después de este recurso, que cualquier involucrado podrá interponer el juicio de amparo.

Como podrá deducirse, el amparo agrario ya no es un derecho exclusivo de la clase campesina. No contempla ya una vía exclusiva de los campesinos diferenciada de los propietarios privados. Por tanto, no puede hablarse ya de un *amparo de derecho social*, puesto que se trata de un procedimiento prácticamente extinto. Si consideráramos volver a esta garantía procesal, como tutela de derechos sociales sustantivos, sería necesaria una reforma que volviera a dar preferencia a ciertos sujetos indefen-

²¹ Esto lo señala la fracción II del artículo 107 constitucional.

²² Artículo 198 de la Ley Agraria de 1992.

Veinticinco Aniversario

sos de la clase campesina, para ser dotados de tierras. Por lo pronto, debe dejarse muy en claro que el gobierno condujo a la inoperancia y, en su caso, desaparición el amparo de derecho social de manera paulatina. Al cancelar el reparto agrario de forma escalonada, también lo hizo con el amparo agrario, debido a que el llamado *rezago agrario* —que no es otra cosa que el finiquito de los procedimientos administrativos pendientes— pudo permitir, aunque fuere de manera excepcional y remota, que una demanda en los términos del libro segundo de la Ley de Amparo, surtiera efectos contra las autoridades administrativas que dejaron de ser autoridades restitutorias y dotatorias. Los expedientes del rezago, al ser resueltos por los tribunales agrarios, cambiaron tajantemente las vías del procedimiento. Yo sigo insistiendo en que los derechos procesales durante este juicio, que pueden ser resumidos en la denominación de la suplencia de la deficiencia de queja, no producen ventaja alguna para los campesinos. La ventaja existente antes de la modificación de 1992 consistió en una garantía que desapareció. Esta garantía fue, de modo desglosado, el que hubiera una preferencia para los campesinos con relación a los propietarios privados sobre la adquisición de tierras, preferencia que se plasmó en derechos sustantivos y procesales.

Debido a lo anterior, la característica del actual amparo agrario es un derecho de todo sujeto propietario o poseedor de la tierra. Es un derecho sin importar la cualidad del sujeto que lo interponga. Esto se traduce en la clásica fórmula del derecho civil de igualdad de partes: *quien tiene pruebas es quien a su vez tiene la razón jurídica*. Lo común y aparentemente “razonable” consiste en la probanza de los derechos. Esos derechos dependen tanto de los títulos que cada quién posee, la primicia de su temporalidad, como de los plazos de posesión. Nada raro es ver a propietarios individuales ganarle a los ejidos y a las comunidades agrarias la tierra por tener títulos de propiedad legalizados. Luego entonces, si la ley no privilegia derechos de los campesinos a través de inhibir el derecho de los propietarios privados, o en su caso subordinar los intereses individuales en favor de los colectivos, el resultado categórico es la desvirtuación del derecho social. Una vez más la historia nacional demuestra que la legalidad de los títulos son un hecho real obtenido a costa del atropello y del abuso. ¿Quién se atrevería a sostener que los notarios o autoridades administrativas no expiden títulos pisoteando el derecho de otros?

V. Los cambios sociales en torno al campo

El derecho agrario no sólo sufrió la transformación legislativa, también en los últimos veinticinco años se pueden encontrar situaciones que han hecho permanentes las causas de la pauperización, a la vez que han contribuido a modificar el paisaje del agro, tanto como la forma de su explotación y hasta su tenencia. “Los resultados más significativos de las reformas de 1992 son la disminución de las parcelas, gene-

ralización de la compra-venta de tierras por personas ajenas al núcleo, así como los fenómenos de feminización y migración.”²³

En principio, el proceso migratorio de las últimas dos décadas, aumentado exponencialmente, produjo cambios en los procesos de explotación de la tierra. Debido a la migración, esencialmente masculina, la producción de la parcela fue asumida por las mujeres y los niños. Es evidente que las parejas y los hijos e hijas han tenido que dedicarse por completo a la sustitución del jefe de familia para sobrevivir durante el tiempo en el él tarda en enviar las remesas. Aún así, lo que se manda generalmente es usado en la manutención ordinaria y en todo caso, en el mantenimiento de la casa. No es común que una familia campesina ocupe mano de obra asalariada. Es todavía más recurrente que las familias campesinas sin jefes, otorguen la parcela en arrendamiento o en su caso, la dejen sin cultivar, por dedicarse a otras actividades remuneradas. Hay que aclarar que todavía existe una agricultura de autosuficiencia que hace obtener productos pero no dinero. Por su parte, el mercado de consumo pone a disposición de todos, nuevos artículos que se van incorporando como necesidades para todas las personas, los cuales no pueden obtenerse a base de intercambio de productos. Esta necesidad impulsa al abandono de la agricultura para buscar formas alternativas de obtención de ingresos.

Otra de las causas de abandono de la parcela la constituye el fenómeno de la reunificación, esto es, de la partida de toda la familia cuando el jefe ha decidido llevarlos al lugar donde se encuentra inmigrado. De esta situación, se puede mencionar que ni la renta —que generalmente es por un tanto de lo que se produzca— ni las remesas han servido para sacar de la pobreza a los habitantes del campo. En el lugar de destino, los trabajadores son asalariados, lo que ha producido su inserción al mercado de consumo. Cuando la familia se reencuentra en el nuevo lugar de residencia, la parcela deja de tener sentido y lo más viable ha sido su venta. Quienes permanecen en propiedad de la parcela han sido aquellos ejidatarios o comuneros que han dejado toda o parte de su familia en la comunidad, pues mantener la posesión ha significado cierta forma de estatus, es decir, independientemente del uso de la parcela o no, tiene más presencia social una familia propietaria que una familia que es poseedora sin derechos de titularidad, o todavía peor, aquellos que no poseen parcela alguna. Debido a esta presión social al interior de la sociedad campesina, a quienes han tenido mejor oportunidad de ingreso, especialmente en Estados Unidos, el excedente de sus envíos en dólares han servido para adquirir nuevas superficies de tierra para extender la parcela familiar; en su caso, también ha contribuido para comprar alguna parcela o fracción de ella para otros miembros de la misma familia.

Ante estos hechos, se ha producido un fenómeno con respecto a la tenencia de la tierra, que es una especie de reparto social. “Concluyó el reparto de tierras bajo la responsabilidad del Estado, sin embargo, se dio un reparto social, lo que provocó

²³ Héctor Manuel Robles Berlanga, “Salvos de las reformas de 1992 al artículo 27 constitucional”, *Estudios Agrarios*, Procuraduría Agraria, núm. 38, México, may-ago. 2008, p. 131.

Veinticinco Aniversario

que en tres lustros ascendieran a las tierras ejidales y comunales 2.1 millones de nuevos titulares, tanto de manera regular como irregular (...)”²⁴ Otra consecuencia de lo anterior fue el minifundio, que en lugar de atemperarlo o revertirlo, como era uno de los más importantes objetivos de la última reforma al agro, se acentuó. Se calcula que el tamaño de la parcela, al menos en la propiedad social, pasó de 9.1 a 7.5 hectáreas por sujeto, promedio nacional. El nuevo derecho de adquirir el dominio pleno de la parcela no fue tanto para separarse del ejido y ejercer como pequeños propietarios privados, sino para poder vender la parcela, no siempre de manera completa, sino en fracciones.

Otro de los grandes problemas que el campo ha experimentado en los últimos años es la urbanización del ejido. La explosión de las grandes ciudades y de las ciudades medias incluyendo las zonas metropolitanas, han involucrado sobremanera a muchos de los núcleos de población, lo que, en términos de urbanización, los mantiene en el ojo del huracán. En este sentido, es necesario observar que la necesidad de edificación de zonas habitacionales, industriales o de servicios, ha devorado literalmente a pueblos, barrios, ejidos y comunidades que otrora se ubicaban cerca de los grandes centros de población.

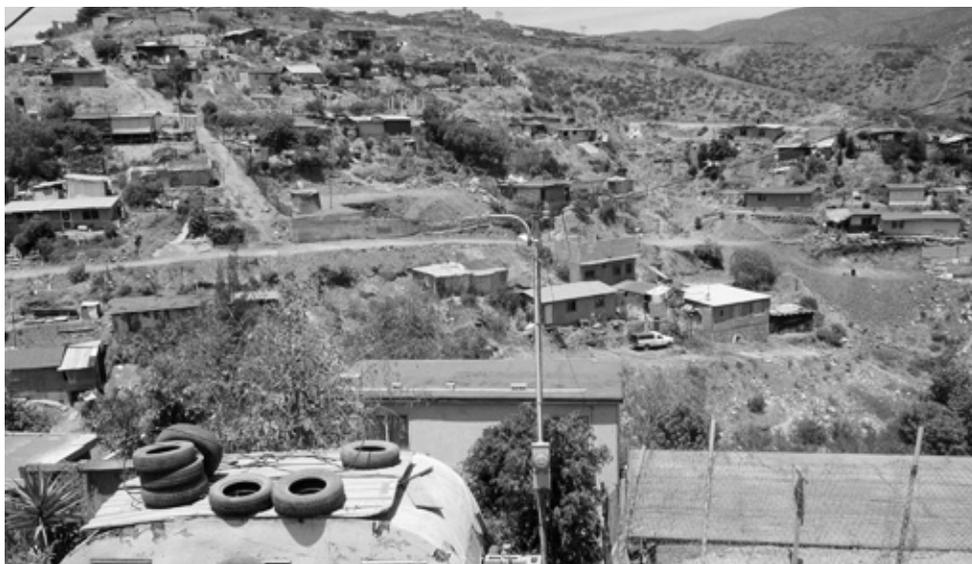
La urbanización de los espacios rurales ha transformado la mentalidad y en general la cultura de los campesinos. En México, en particular, la tenencia ejidal ha moldeado fuertemente las prácticas territoriales y la sociabilidad de los campesinos, incorporándoles valores y usos “urbanos” que la migración amplifica y actualiza constantemente. Lejos de ser incompleta, la sociedad campesina es ambivalente y se nutre de dos culturas. Del mismo modo, los demás agrupamientos humanos, en el campo como en la ciudad, se caracterizan por una combinación particular de urbanidad y de ruralidad.²⁵

La urbanización del campo también ha venido a generar una especulación impresionante sobre la tierra. La enajenación en estos casos está en su máxima expresión. Desde luego que es más rentable y más atractiva la tierra de los núcleos de población cercanos a las ciudades, tanto para los habitantes de las ciudades, que ahora buscan nuevos espacios para vivir, como para las empresas fraccionadoras que, como siempre, son las grandes ganadoras del negocio inmobiliario.

En menor medida se cotizan las tierras ejidales o comunales de aquellos poblados en los que la expansión metropolitana está muy distante. En este caso, no debe dejarse de lado que en los propios centros de población existe una dinámica urbanizadora. Recordemos que los ejidos y las comunidades agrarias fueron dotadas o restituidas con tierras en las que se conformaba una superficie para urbanización.

²⁴ Héctor Manuel Robles Berlanga, *op. cit.*, p. 132.

²⁵ Marielle Pépin Lehalleur, “Entre ruralidad y urbanidad, la fuerza del lugar”, en Ana Paula De Teres y Carlos Cortés Ruiz (coords.), *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio*, vol. II, México, Conaculta/INAH/UNAM/Plaza y Valdés, 1996.



La necesidad de edificación de zonas habitacionales, industriales o de servicios, ha devorado literalmente a pueblos, barrios, ejidos y comunidades que otrora se ubicaban cerca de los grandes centros de población.

Esta urbanización no es sino el espacio de tierras comunes en donde el grueso de las familias construirá su casa. Para ello, el Ejido y la comunidad tuvo, y en todo caso aún tiene la obligación de asignar un solar para cada familia, independientemente de que sus miembros sean o no ejidatarios o comuneros. Es en esta situación en la que, al no haber más tierras laborables que repartir, a los avecindados se les tranquilizó otorgándoles un lote para vivir. Es normal suponer que esos centros urbanos, por pequeños y distantes que sean, han crecido y ya demuestran su propia dinámica urbanizadora.

Frente al proceso de cambio, es decir, de la urbanización del agro, la ley agraria no ha mostrado una adecuada adaptación, en este caso lo factual rebasa a lo formal. El cambio del suelo rural al urbano no es ni claro ni expedito, de tal manera que hay tierras urbanas que formalmente no han salido legalmente del imperio de la ley agraria. Ni los ejidos, ni las comunidades agrarias tienen facultades para decretar un cambio en el uso del suelo o en el cambio de materia jurídica de la tierra. Para que se adapte a su nuevo uso, se han tenido que implementar programas de regularización del la tierra con procedimientos muy tortuosos ante autoridades administrativas, en este caso la Comisión Reguladora de la Tenencia de la Tierra, la que no se da abasto para regularizar tanta demanda. Esto hace que grandes extensiones citadinas aún se encuentren como propiedades irregulares y con la imposibilidad de ser escrituradas. Por ende, el marco legal sobre asentamientos humanos es corto y prácticamente da indicaciones a municipios y estados para expedir las autorizaciones del uso del suelo

Veinticinco Aniversario

sobre el tipo de actividad al que los inmuebles están destinados y en el que no se incluye la actividad agrícola, o ganadera o forestal o bien, alguna de las relacionadas a la producción rural. En este contexto, el cambio más significativo ha sido la ley agraria con todo lo anteriormente comentado, en un marco legal que se puede calificar como insuficiente, aún a favor del tránsito hacia un campesinado activo, libre e independiente.

VI. Las tendencias actuales del derecho agrario

Antes y después de la Revolución, las teorías sobre el derecho agrario en México estuvieron encaminadas predominantemente hacia la fundamentación de la política de reforma agraria y a generar una nueva realidad en el campo, en donde las haciendas como herencia del pasado colonial no dominaran el sector primario. Durante muchos años, el agrarismo académico generó las teorías más importantes, tanto para configurar el sistema de tenencia de la tierra como para sacar de la pobreza a sus principales actores. Muchas de estas teorías comenzaron a mutar hacia la tendencia neoliberal, según la cual la propiedad social no sacaría a los campesinos de la pobreza. Realmente en los últimos años las posiciones liberales o neoliberales, si no son dominantes en la cuestión teórico académica, sí son tajantemente hegemónicas en cuanto a la aplicación de políticas de los gobiernos federal y estatales. Es en este contexto en el que se ubican las reformas de 1992 y las políticas públicas desde unos años antes. Para esta última posición, los campesinos sirven más a la política rural del país como mano de obra asalariada que como propietarios. Desde esta perspectiva, la recepción de un ingreso por salario los incluye como sujetos de mercado, es decir, sujetos de consumo que en el esquema de su propiedad social. No obstante, la propiedad social se niega a morir, y no hay mejores propuestas para que los campesinos accedan a un mejor nivel de vida con o sin su parcela. Creo como algunos, que hay que implementar reformas agrarias de segundo o tercer piso²⁶ mediante las cuales muchos de los campesinos, si no pueden acceder a la tierra, puedan en cambio, acceder a formas de producción colectiva. Lo digo en estos términos, más que aferrarme al colectivismo, puesto que es parte de nuestra cultura ancestral, especialmente en lo que se refiere a pueblos indígenas.

No puedo dejar de mencionar que la caída del paradigma revolucionario socialista, poco antes de dar fin al reparto agrario, hizo girar las teorías agrarias hacia la visión ecológica. La crisis de los paradigmas, como así se le denominó al fin del ideal del tránsito hacia el socialismo, significó un repunte escandaloso de las visio-

²⁶ Se llama reforma de segundo piso al hecho de crear empleos a partir de procesar los productos agrícolas en aquellas zonas en donde no hay tierra que repartir. De esta forma, unos campesinos cultivan la tierra y otros industrializan los productos. Tal vez otros los puedan vender, constituyendo otros estratos de participación productiva. Esta propuesta ya había sido fijada por intelectuales como Armando Bartra, "El 27", *Cuadernos Agrarios*, Debate sobre el ejido, núm. 3, México, sep-dic. 1991, pp. 24 y ss.

nes neoliberales, muchas de ellas con correcciones que ahora sí podían encaminarnos a un mundo de libertad y de igualdad. Sin embargo, la realidad ha sido otra. Las políticas neoliberales, nacionales e internacionales, sólo han servido para aumentar los pobres en el mundo. En México, quien más se encargó de impulsar el neoliberalismo, al punto de ser su ícono, fue el mismo presidente que implementó la reforma del campo en 1992. Esa política la rebautizó como “liberalismo social”, la que fue calificada desde su inicio como una contrarreforma agraria, opuesta a la auténtica reforma agraria definida contundentemente como una política masiva de reparto de la tierra. El fin del reparto agrario no daba otra forma de entenderla más que como una contrarreforma.²⁷

Debe recordarse en esta lógica, que las teorías sobre el reparto, algunas revolucionarias y otras reformistas, se fueron fundamentando por la visión socialista contraria a los principios liberales. En México coincide la caída del socialismo real con el fin de la reforma agraria.

Ante la falta del ideal revolucionarios, y justo cuando en el mundo hay serias preocupaciones por el ambiente, los ideales agrarios se movieron hacia el movimiento ecologista que no se conforma con una visión nacional, sino que proyecta, de modo necesario una visión mundial. El *agroecologismo*, o bien, *ambientalismo agrario*, ha sido una de las principales posiciones que, además de mantener la crítica sobre la pobreza causada por la globalización, propone una transformación de las formas de producción del campo bajo criterios de preservación de los ecosistemas, aquí no importa si quien atenta sea un campesino pobre o una empresa trasnacional. De cualquier forma, no puede obviarse que en torno a esta nueva visión del derecho agrario, vinculado estrictamente con el derecho ambiental, hay quienes siguen sosteniendo que la propiedad social es viable e incluso, mucho más propensa a defender el entorno ecológico que lo que pueden hacer las compañías explotadoras bajo el dominio de la propiedad privada. En esta etapa podemos ubicar el derecho agrario, al que será interesante ver cómo evoluciona, no sólo en cuanto a la forma y contenido de la normatividad que lo conforma, sino en el sentido que los académicos pueden darle a las teorías.²⁸ El reto del derecho agrario, conjuntamente con otras disciplinas como la sociología rural, la antropología jurídica, la agronomía, la política rural y la ya interdisciplinaria agroecología, será para las próximas décadas encontrar soluciones para combatir la pobreza y para preservar el ambiente. Sólo falta que los gobiernos, locales, nacionales y los organismos internacionales, le hagan caso a los teóricos y pongan en práctica sus propuestas, más que la aplicación de políticas impositivas liberales que han demostrado fehacientemente su fracaso, si acaso lo medimos como las políticas impedidas de acabar con la pobreza. Por supuesto, estas políticas son altamente exitosas si por el contrario vemos la rentabilidad que han

²⁷ David Chacón Hernández y Francis Mestries Benquet (coords.), *Debate sobre las reformas al agro mexicano*, México, UAM, 1993.

²⁸ Sobre la visión agroecologista v. Laura Bernarde de Bonomi (coord.), Congreso Internacional de Derecho Rural y Derecho Ambiental Dr Guillermo Garbarini Islas, Buenos Aires, Universidad del Museo Social Argentino, 1994.

obtenido sectores de la economía muy reducidos y que son, como históricamente se sabe, quienes ocupan el lugar socialmente más privilegiado.

VII. Conclusiones

El campo mexicano está destrozado. La situación tan precaria ha sido muestra de distintos movimientos sociales que se han opuesto tajantemente al fin del reparto agrario, a la política de subsidios o a la política crediticia, incluyendo una oposición permanente a la firma y operación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Entre estos movimientos destacan: la insurgencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional hace 17 años; el movimiento El Barzón y últimamente el movimiento El Campo No Aguanta Más. Todos estos movimientos junto con algunos de alcance más local y menos mediatizados, están compuestos por campesinos o pequeños productores privados a los que la política agraria no les ha generado ningún beneficio. Esos mismos actores, renuentes a la reforma del 1992, y en mucho, opositores a las políticas gubernamentales, son la herencia del agrarismo extinto, o lo que es lo mismo, del agrarismo revolucionario que, a cien años de aniversario, en realidad sus idearios lucen más vacíos que nunca.

Para todo esto hay que considerar que las políticas públicas en torno al campo son una cosa y otra la normatividad. En este caso, el derecho agrario ya no dirige la política agraria, como la política sobre el campo tampoco dirige al derecho. Ambas esferas están puestas como islas, separadas una de la otra sin conexión. El punto que las unía versaba en el sentido social que tenían o debían tener una y otra. Por ejemplo, las políticas de producción estaban encaminadas a otorgar créditos preferenciales a los ejidatarios y comuneros en preferencia de otros productores, especialmente los propietarios privados. Hoy en día, no se puede considerar que los subsidios de PROCAMPO sean una política realmente favorable a los ejidatarios y comuneros debido a la insuficiencia del subsidio. En cambio, existen políticas de crédito fiscal que sí benefician a productores privados que no se pueden considerar que forman parte del sector social.

Por su parte, el derecho agrario, especialmente la ley agraria que sería el pilar de este ámbito legislativo, no obliga al Estado a preferir en sus políticas a los campesinos ejidatarios o comuneros. Su función es ahora muy reducida a determinar los derechos sobre la tierra, pero no en cuanto a quien debe tenerla por la cualidad del sujeto, sino a quien la tiene por razón de su pertenencia formal. Y es que en la legislación actual, la cualidad del sujeto como ejidatario o comunero ha desaparecido. Antes se necesitaba no tener tierra y dedicarse al campo para poder aspirar a ser sujeto de dotación o de restitución. En estos días, el ejidatario puede concentrar más de una parcela si su capacidad económica lo permite, además, junto con el comunero, son titulares de la parcela aún sin explotarla. El criterio de pertenencia

en un ejido o comunidad ha dejado de ser la carencia de tierra y la identidad dentro del núcleo de población. Ahora, el ejidatario y el comunero son aquellos que han logrado conservar una parcela y, en muchos casos, han mantenido la posesión aun sin cultivar. El derecho agrario ha dejado de imprimir una función social a la propiedad social según la cual, la tierra es de quien la trabaja. Simplemente, hoy la tierra es de quién la sustenta.

Por último, es importante precisar que la necesidad de volver a un derecho agrario de carácter social sigue siendo una necesidad para la clase campesina y para el país entero. No porque haya que declararse un romántico del agrarismo revolucionario o de un colectivismo que muchos ya no desearían que imperara. La necesidad de un derecho de tal envergadura subsiste en los daños que nos causa la enorme desigualdad social. En dos décadas la privatización del campo no ha logrado mejorar la situación de los campesinos. Por tanto, es urgente revirar hacia una política y un derecho de función social, en el que, la tierra pertenezca a quien se dedique a ella. Para lograr que el campo sea atractivo a los ojos de la sociedad rural, es imposterizable que se cambie la estructura de la tenencia de la tierra y el reparto sea posible, no sólo como reparto de tierra, sino con nuevas formas de incorporación a la cadena productiva. El marco de la llamada justicia agraria, consistente en la existencia de los tribunales agrarios en la solución de los conflictos sobre la tenencia de la tierra, no es tan significativo como si ellos actuaran dentro de un marco de derechos sociales que pueden ser todavía vigentes, y que en ellos debe estar el acceso a la tierra cuando se carezca de ella, pero que se demuestre una dedicación material a ella. Por tanto, una nueva reforma agraria es posible, pero también, es absolutamente indispensable la transformación del derecho que la puede sustentar, desde la Constitución hasta la ley que la secunda.

Bibliografía

- Bartra, Armando. "El 27", en *Cuadernos Agrarios. "Debate sobre el Ejido"*. Secretaría de la Reforma Agraria-Procuraduría Agraria. México, sep-dic. 1991.
- Bernarde de Bonomi, Laura (coord.). *Congreso Internacional de Derecho Rural y Derecho Ambiental Dr Guillermo Garbarini Islas*. Buenos Aires, Universidad del Museo Social Argentino, 1994.
- Betanzos, Óscar. *Historia de la cuestión agraria mexicana. Campesinos, terratenientes y revolucionarios 1910-1920*. México, Siglo XXI Editores-CEHAM.
- Córdova, Arnaldo. *La ideología de la Revolución mexicana. La formación del nuevo régimen*. México, UNAM-IIS-Ediciones ERA, 1985.
- Chacón Hernández, David. "El marco legal de la empresa social rural en México y sus nuevas adecuaciones", en Carlos H. Durand Alcántara, *Los derechos de los pueblos indios y la cuestión agraria*, México, Porrúa.

Veinticinco Aniversario

- _____ y Francis Mestries Benquet (coords.). *Debate sobre las reformas al agro mexicano*. México, UAM, 1993.
- Fernández Ortiz, Luis y María Tarrío García. *La crisis agrícola en México: algunos planteamientos y algunos desacuerdos*. México, UAM-X, 1986 (Breviarios de la Investigación, 2).
- Gallardo Zúñiga, Rubén. “Reforma constitucional de 1992. El surgimiento del nuevo derecho agrario mexicano”. *Estudios Agrarios*. Secretaría de la Reforma Agraria-Procuraduría Agraria. Núm. 22, México, ene-abr. 2003.
- González Ramos, Carina Carmen. “La supletoriedad en el proceso agrario”. *Estudios Agrarios*. Secretaría de la Reforma Agraria-Procuraduría Agraria. Núm. 28, México, ene-abr. 2005.
- Pépin Lehalleur, Marielle. “Entre ruralidad y urbanidad, la fuerza del lugar”, en Ana Paula De Teres y Carlos Cortés Ruiz (coords.). *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio*. Vol. II “La nueva relación campo ciudad y la pobreza rural”. México, Conaculta/INAH/UNAM/Plaza y Valdés, 1996.
- Ponce de León Armenta, Luis. *Derecho procesal agrario*. México, Trillas, 1988.
- Robles Berlanga, Héctor Manuel. “Saldos de las reformas de 1992 al artículo 27 constitucional”. *Estudios Agrarios*. Secretaría de la Reforma Agraria-Procuraduría Agraria. Núm. 38, México, may-ago. 2008, pp. 131-150.
- Sánchez Conejo, María Magdalena. *El juicio de amparo agrario*. 2ª. ed. México, Iure Editores, 2008.