

NOTAS SOBRE EL PROBLEMA AGRARIO MEXICANO ACTUAL

Ramón Fernández y Fernández

(México)

1. Las formas de propiedad de la tierra consagradas por nuestra legislación son el ejido, la pequeña propiedad y las tierras "que de hecho o por derecho guardan el estado comunal" o sean las antiguas comunidades.

2. El ejido está constituido por las tierras y aguas dotadas o confirmadas a los núcleos de población de acuerdo con la legislación agraria expedida de 1915 a la fecha. En conjunto es una propiedad permanente e intransferible de cierto grupo de campesinos habitantes de un poblado; pero las tierras de labor pueden transferirse en propiedad restringida a dichos campesinos en lo individual, sin salir por ello del dominio eminente del núcleo de población. Las tierras de pastos, los bosques y las aguas son propiedad comunal e intransferible del referido núcleo de población. Los componentes de éste cambian por herencia de los derechos, privación de éstos y admisión de nuevos componentes. La tierra de labor, cuando está apropiada individualmente, no es transferible internamente entre los miembros del núcleo por compraventa o arrendamiento de los derechos. Las tierras ejidales no pertenecen a la nación sino en la forma "original" que establece el artículo 27 de la Constitución para todos los recursos naturales.

3. El ejido no se considera como una forma de propiedad transitoria o temporal, que ha de evolucionar hacia la propiedad privada plena, sino como una forma permanente (hasta donde son permanentes las instituciones sociales), aun cuando pueda ser objeto de modificaciones que afecten su estructura interna y la organización del uso de sus recursos.

4. El ejido mexicano no constituye una forma coercitiva de propiedad, sino una forma voluntaria dentro del más amplio concepto de la democracia, ya que no se obliga a ningún campesino a formar parte de este sistema de tenencia. Sin embargo, el carácter de ejidal de la tierra es permanente e inviolable, y sólo lo puede perder excepcionalmente, por bien calificadas causas de interés público.

5. De acuerdo con las leyes vigentes, el ejido se planea de manera que sea suficiente para las necesidades del núcleo de población beneficiado, en el sentido de que de él obtengan los campesinos lo necesario para su subsistencia con un nivel de vida razonable, y en el sentido de que absorba su capacidad de trabajo y pueda constituir una unidad agrícola satisfactoria desde el punto de vista económico. Si no hay originalmente tierra suficiente para todos los peticionarios, se satisface a parte y el resto queda "con sus derechos a salvo", para ser colocado en otro lugar. Esto obedece

al texto actual de las leyes; pero, por haber sido constituidos según ordenamientos anteriores, o por no haber dado cumplimiento a los vigentes, hay muchos ejidos sobrepoblados, situación que debe irse corrigiendo.

6. Si con el tiempo o por defectos originales las tierras del ejido se vuelven insuficientes, se tiene derecho a una ampliación, que se realiza de haber tierras afectables. Es condición legal, para conceder dicha ampliación, que las tierras del ejido estén aprovechadas en su totalidad, y tal condición deben tener cuidado las autoridades agrarias de que se cumpla.

7. Al no haber tierras afectables para las ampliaciones o por dotar a núcleos solicitantes, a los campesinos con derechos a salvo y a los nuevos sujetos de derecho se les coloca en nuevos centros de población agrícola; este movimiento, análogo a la colonización, ha marchado con mucha lentitud y debe acelerarse, pues hay muchos campesinos en espera de colocación, y existen tierras afectables y nacionales en que puede colocárseles.

8. A veces hay una parte del ejido que tiene características distintas del resto de las tierras: es la zona urbana del poblado. Cuando constituye parte de la dotación, va evolucionando hacia la fragmentación en propiedades privadas plenas, que pueden inclusive corresponder a personas ajenas al ejido. La legislación a este respecto debe conservarse en la forma en que está, recomendándose la delimitación de la zona urbana de los ejidos, con fines a la municipalización de los servicios que demande.

9. Una forma útil de concebir el ejido, acorde con las ideas anteriores, es como una cooperación de tenencia de la tierra. Sobre esta base se deben superponer otras acciones cooperativas, de servicios o de producción.

10. El Gobierno ejerce sobre el ejido una tutela, para encauzarlo en la forma más conveniente y para evitar que se desvirtúe en su naturaleza y finalidades. Esta tutela es necesaria; pero debe reducirse a la vigilancia del cumplimiento de la Ley, y a la asesoría técnica, y no invadir el ramo de administración o de suplencia de la iniciativa y afanes propios de progreso de los ejidatarios.

11. La pequeña propiedad es otra forma de apropiación de la tierra, producto de nuestra reforma agraria, y merece la misma protección del Estado que el ejido. En la denominación pequeña propiedad se han asimilado todas las magnitudes no afectables de acuerdo con la legislación agraria, de manera que no incluye en realidad medianas propiedades y excluye el latifundio. Así se da pie a que en México se desarrollen paralelamente tres tipos de agricultura, por lo que hace a las relaciones económicas de los factores: la agricultura ejidal, ya descrita, que tiende a ser una forma cooperativa que arranca desde la tenencia; la agricultura realmente en pequeño, organizada a base de magnitudes familiares de explotación, lo que no excluye el coronamiento cooperativo; y la agricultura capitalista, en que el trabajo se realiza a base de asalariados amparados por la legislación del trabajo, y cuya magnitud de empresa está limitada in-

directamente, por cuanto está limitada en superficie la propiedad de la tierra. Dentro de la pequeña propiedad quedan incluidos los minifundios, o sea las propiedades de magnitud menor que la familiar. El Estado debe seguir garantizando y fomentando la pequeña propiedad, a partir de la magnitud familiar, fomentando reagrupamientos y concentraciones hasta esta magnitud, y permitiendo concentraciones hasta los límites de la inafectabilidad.

12. El patrimonio familiar rural es la empresa agrícola de magnitud familiar que se hace inalienable y no puede fragmentarse por herencia, para asegurar su conservación. En México está representado por la parcela ejidal, con la superficie mínima que fija el Código Agrario, y con título expedido después del fraccionamiento legal. El artículo 27 encomienda a las legislaturas de los Estados la formación de dicho patrimonio como resultado de la acción, también local, de fraccionamiento de latifundios, pero esto no se ha llevado a cabo. Se ha propuesto que se introduzcan reformas al artículo 27 constitucional para establecer obligatoriamente el patrimonio familiar rural no ejidal, que consistiría en declarar inalienables las pequeñas propiedades cultivadas directamente y cuya superficie fuese igual o análoga a la de la parcela ejidal. Es de creerse inconveniente la medida anterior, porque en el sector de la propiedad privada debe dejarse libre la movilidad comercial, que no habría bases jurídicas para impedir, y la única restricción referirse al máximo de superficie.

13. En el sentido que se le da actualmente en México, es latifundio la propiedad que exceda del máximo señalado por la ley. Aunque el artículo 27 constitucional atribuye a las legislaturas de los estados la fijación de tal máximo, es la legislación federal la que ha venido a regular la tenencia de la tierra en México y los máximos legales se confunden con los límites de la inafectabilidad.

El latifundio debe seguir quedando proscrito y la legislación vigente proporciona diversas maneras como el poder público puede destruirlo, y así debe hacerlo.

14. Las antiguas comunidades, que datan de la época de la Colonia, están amparadas por la legislación vigente. Forman, sin embargo, un sistema tradicional de tenencia en rápida evolución, hacia la propiedad privada o hacia la forma ejidal, a opción libre. Esta evolución debe fomentarse por el poder público, quien ha de velar, mientras tanto, porque esta forma de propiedad no sea objeto de abusos y organice adecuadamente el uso de sus recursos.

15. Respecto a las relaciones entre las diversas formas de propiedad de la tierra, el poder público debe operar de manera de asegurar la coexistencia de la propiedad privada y del ejido, impartiendo a ambas formas iguales garantías, dentro de la Ley, y poner en acción los medios necesarios para suprimir la lucha que de hecho está planteada entre ambas. Entre

estos medios está el de modernizar la estructura interna del ejido. Respecto a las relaciones entre las comunidades antiguas y las otras formas de propiedad, ya se indicó que las primeras se deben ir asimilando a éstas, por voluntad de los comuneros, coexistiendo mientras tanto. Una recomendación lateral consiste en que ninguna de las formas de propiedad debe ser objeto de privilegios, y deben propiciarse las formas de relación económica o para fines de utilidad pública entre ejidatarios y pequeños propietarios.

16. La superficie de la parcela ejidal es asunto de la mayor importancia. Debe emprenderse una vigorosa campaña para ir aboliendo el desastroso minifundismo parcelario que prevalece en muchas regiones. El mínimo de la parcela ejidal debe llevarse al que marca el Código Agrario, mediante depuración de censos y movimientos de población. Respecto al máximo, deben conservarse los casos en que se han dotado superficies superiores; debe respetarse la superficie mayor que la de la parcela mínima, originada por un cambio en la calidad de la tierra, y si se admite la idea de la venta condicionada del usufructo y mejoras de la parcela como transferencia interna en el ejido, pudiera permitirse una concentración parcelaria al doble o al triple de la parcela legal, según las regiones. Cuando un ejido compre tierras adicionales, éstas serán propiedad privada del ejido, y debe respetarse el aumento de la unidad de dotación que así se logre.

17. Con frecuencia se critica la legislación agraria, porque establece la misma superficie de parcela para todas las regiones del país, diferenciando sólo entre riego y temporal. Esto no tiene para el presente mayores inconvenientes y cualquier sistema alternativo sería de difícilísima aplicación, por lo que la forma actual debe conservarse.

18. Así como hay minifundismo parcelario en los ejidos, lo hay también con frecuencia en la propiedad privada. La Ley reglamentaria del párrafo III del artículo 27 constitucional de las bases para su combate, así como para el de la fragmentación de las pequeñas propiedades, pero esta Ley no se ha aplicado. Si se opta por una revisión por regiones de la estructura agraria, ésa sería la ocasión de abolir el minifundismo y la fragmentación.

19. Los límites de inafectabilidad de la pequeña propiedad, marcados por el artículo 27 constitucional y por el Código Agrario, deben considerarse satisfactorios, y no deben moverse hasta porque constituyen una garantía cuya conservación demanda el fomento de la agricultura. Se ha señalado que las leyes hacen variar la inafectabilidad con la clase de cultivo, lo cual no es razonable porque el uso de la tierra puede cambiar, hasta de un año a otro; pero, aun en este caso, no se aconsejan cambios en la legislación, para mantener intocadas las garantías que el Estado ha concedido a la propiedad privada.

20. El respeto a la pequeña propiedad no debe quedar supeditado a

la existencia de certificado de inafectabilidad; sin embargo, por su favorable efecto psicológico y para reafirmar las garantías, debe apresurarse la expedición de estos certificados.

21. La idea de variar por regiones las superficies inafectables merece la misma consideración hecha respecto a la parcela ejidal.

22. Cuando, al hacerse una revisión de las inafectabilidades, resultare que la obtención del certificado fue fraudulenta, y hay excedentes afectables, si éstos se afectan deben pagarse en efectivo, al contado y al precio comercial; sin perjuicio de que el Gobierno exija responsabilidades a sus funcionarios inmorales.

23. Deben admitirse solicitudes de certificados de inafectabilidad hechos por terratenientes que tengan superficies mayores del límite de inafectabilidad, en cuyo caso se les fijará la superficie inafectable que ampara el certificado.

24. Deben dejar de expedirse nuevas concesiones temporales de inafectabilidad ganadera, y respetarse las vigentes, pero no prorrogarse, por ser contrarias al espíritu de nuestra reforma agraria. Debe hacerse un estudio sobre la inafectabilidad de la pequeña propiedad ganadera, y, si se encuentra que las superficies que ampara son demasiado pequeñas respecto a una escala óptima económica, aumentarse dicha superficie.

25. Conviene que se revisen los artículos 115, 117 y 295 al 301 del Código Agrario y el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, para que no se presten a la comisión de latrocinios.

26. Una labor pendiente es la de afectar los latifundios ocultos, a base de la división en fracciones, cada una dentro del límite de inafectabilidad y a nombre de distintas personas. O bien la acumulación de pequeñas propiedades dispersas en manos de una misma persona. Tampoco debiera existir, y no hay bases legales para combatirlo, el latifundio de la explotación que no lo es de la propiedad, a base de tomar en arrendamiento predios adicionales y así acumular grandes extensiones bajo una sola administración.

27. Debe procederse a la elaboración del catastro de predios rústicos por regiones, como un medio de juzgar la situación que guarda la tenencia de la tierra en cada región, y proceder a las correcciones de aquellos defectos que estén impidiendo el desarrollo económico de la agricultura.

28. Deben modificarse las disposiciones del Código Agrario relativas al régimen sucesorio ejidal, en la siguiente forma: Cuando el ejidatario fallecido tenga familia propia y obligación alimenticia con ella, se establecerá una sucesión legal forzosa, prefiriéndose a la mujer y a sus hijos, que sucesivamente lo suplirán como cabeza de familia, no sólo en sus derechos, sino también en sus obligaciones; la sucesión voluntaria en la que el ejidatario puede nombrar como sucesor a cualquier pariente o persona que dependa económicamente de él y conservar la facultad de modificar

su lista sucesoria, debe permitirse sólo en caso de que no exista ninguna persona que deba suceder legalmente de manera forzosa al ejidatario fallecido. En caso de intestado o de falta de sucesor, la asamblea general de ejidatarios resolverá, de acuerdo con la ley, a quién deberá adjudicarse la parcela. La mujer campesina, en relación con las distintas formas de tenencia del agro, deberá tener, en las mismas condiciones, iguales derechos que los varones y al respecto procederán las reformas legales pertinentes. En los casos de pérdida temporal y definitiva de derechos ejidales, que también repercuten en la tenencia del agro, éstos se adjudicarán de acuerdo con la condición de la persona ejidataria, prefiriéndose sucesivamente a la mujer, los hijos, otros parientes y cualquier persona que dependa económicamente de la persona sancionada, en el entendimiento de que el nuevo adjudicatario seguirá vinculando la parcela al sostenimiento del grupo familiar que dependía del antiguo ejidatario.

29. La colonización es un procedimiento autorizado por la ley para beneficiar a los campesinos carentes de tierra. Las fracciones resultantes de un proceso de colonización constituyen formas transitorias de propiedad, sujetas a un régimen especial en tanto no alcanzan las características de la propiedad privada plena. El Gobierno debe dictar las medidas necesarias para su desenvolvimiento y protección encaminadas al cumplimiento de sus fines.

30. Es urgente llevar a la práctica las sanciones que establece el Código Agrario para los ejidatarios que no explotan directa o personalmente su parcela, y sancionar también con la nulidad de pleno derecho y la pérdida de mejoras y frutos pendientes a quienes adquieren en compraventa o tomen en arrendamiento tierras del ejido.

31. Debe procederse a la brevedad posible a efectuar los parcelamientos legales y la expedición de títulos de usufructo parcelario en todos aquellos ejidos en que falte este requisito, debiendo el parcelamiento ir precedido de una depuración censal. En los ejidos cuya explotación está organizada colectivamente no es imprescindible el parcelamiento, siendo sólo necesaria la expedición de certificados de derechos agrarios.