



CCEDRSSA



Comité y Centro de Estudios
para el Desarrollo
Rural Sustentable
y la Soberanía Alimentaria

SALDOS DE LAS REFORMAS DE 1992 AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

CEDRSSA/DESANR/INV/ 019/08

Palacio Legislativo en San Lázaro

Junio 2008

Número 2



SALDOS DE LAS REFORMAS DE 1992 AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

CEDRSSA/DESANR/INV/ 019/08

Palacio Legislativo en San Lázaro

Junio 2008

Número 2



SALDOS DE LAS REFORMAS DE 1992 AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

**Héctor M Robles Berlanga
(Investigador responsable)**

CEDRSSA/DESANR/INV/ 019/08

Junio 2008

México, primera edición, Julio de 2008

Saldos de las Reformas de 1992 al Artículo 27 Constitucional.

Responsable de la investigación:
Robles Berlanga Héctor Manuel

Derechos Reservados:
Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable
y la Soberanía Alimentaria

Cámara de Diputados
LX Legislatura/Congreso de la Unión

Coordinación de la publicación
José Sergio Barrales Domínguez

Responsable de la Edición:
Cámara de Diputados
Dirección General de Recursos Materiales y Servicios
TALLERES GRÁFICOS

Las opiniones y conclusiones en cada uno de los ensayos son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente coinciden con las del CEDRSSA

Impreso en México

CÁMARA DE DIPUTADOS

LX LEGISLATURA

Mesa Directiva

DIP. RUTH ZA VALETA SALGADO
Presidente

Vicepresidentes

DIP. V. LUIS SÁNCHEZ JIMÉNEZ
DIP. CRISTIÁN CASTAÑO CONTRERAS
DIP. ARNOLDO OCHOA GONZÁLEZ

Secretarios

DIP. ESMERALDA CÁRDENAS SÁNCHEZ
DIP. MARÍA DEL CARMEN SALVATORI BRONCA
DIP. MARÍA EUGENIA JIMÉNEZ VALENZUELA
DIP. MA. MERCEDES MACIEL ORTIZ
DIP. PATRICIA VILLANUEVA ABRAJÁN
DIP. JACINTO GÓMEZ PASILLAS
DIP. ANTONIO XAVIER LÓPEZ ADAME
DIP. SANTIAGO GUSTAVO PEDRO CORTÉS

COMITÉ DEL CEDRSSA

DIP. ALEJANDRO MARTÍNEZ HERNÁNDEZ
PRESIDENTE

DIP. MARTÍN STEFANONNI MAZZOCCO
SECRETARIO

DIP. RAMÓN BARAJAS LÓPEZ
SECRETARIO

DIP. SANTIAGO GUSTAVO PEDRO CORTÉS, DIP. ADRIANA DÍAZ CONTRERAS, DIP. JAVIER HERNÁNDEZ MANZANARES, DIP. CARLOS ERNESTO NAVARRO LÓPEZ, DIP. ROSA ELVA SORIANO SÁNCHEZ, DIP. JORGE GODOY CÁRDENAS, DIP. TOMÁS GLORIA REQUENA, DIP. JOSÉ AMADO ORIHUELA TREJO, DIP. MAYRA GISELA PEÑUELAS ACUÑA, DIP. ANTONIO MEDELLÍN VARELA, DIP. FELIPE GONZÁLEZ RUÍZ, DIP. JOSÉ IGNACIO ALBERTO RUBIO CHÁVEZ, DIP. JOSÉ VÍCTOR SÁNCHEZ TRUJILLO, DIP. CÉSAR AUGUSTO VERÁSTEGUI OSTOS, DIP. MARÍA GUADALUPE JOSEFINA GARCÍA NORIEGA, DIP. JOSÉ GUILLERMO FUENTES ORTIZ Y DIP. IÑIGO ANTONIO LAVIADA HERNÁNDEZ.

CUERPO ADMINISTRATIVO DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS

Dr. Guillermo Haro Bélchez
Secretario General

Lic. Emilio Suárez Licona
**Secretario Interino de Servicios
Parlamentarios**

Lic. Rodolfo Noble San Román
Secretario de Servicios Administrativos y Financieros

CEDRSSA

Dr. José Sergio Barrales Domínguez
Director General del CEDRSSA

Integrantes:

Dr. Héctor Robles Berlanga, Lic. Hugo Mariaca Torres, Mtra. Patricia Aguilar Méndez, Lic. Alejandro Castillo Barajas, Mtro. Ing. Publio Rábago Riquer, Mtra. Gabriela Rangel Faz, Mtra. G. Margarita Álvarez López, MVZ. Juan Ponce Salazar, Mtro. Francisco López Bárcenas, Mtro. Luis Cruz Nieva, Mtro. Edgar Rivero Cob, Mtro. Samuel Peña Garza, Ing. Ricardo González Cárabes, Ing. Jesús Guzmán Flores, Lic. Carlos Menéndez Gámiz, Mtra. Liza Covantes Torres, Lic. Mario Hernández González, Lic. Jaime Salvador Trejo Monroy, Ing. Alejandro Cancino y León, Mtra. Jazmín Barajas Santinelli, Mtra. Altynai Arias Hernández, Mtro. Francisco Solorza Luna, Mtra. Violeta Núñez Rodríguez, Lic. Verónica Lira López, Lic. Gilda Rojano Montelongo, Lic. Ricardo López Núñez, Patricia Alvarez Macedo, Marco Antonio Blancarte Rosas, Leticia Pacheco Belmar, Leticia Ramírez Adame, Mónica J. Ramírez Laija, Alicia Salazar Cruz y Beatriz Sánchez Hernández.

ÍNDICE

	Página
I. INTRODUCCIÓN.....	7
II. PRINCIPALES CONCLUSIONES.....	10
III. LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA A LA LUZ DE SUS RESULTADOS.....	14
3.1. Dar certidumbre al campo mediante el fin del reparto agrario..	14
3.2. Revertir el minifundio.....	18
3.3. Capitalizar al campo.....	20
3.4. Promover la organización y la asociación productiva.....	23
3.5. Circulación de la tierra.....	25
IV. OTROS CAMBIOS EN LOS EJIDOS Y COMUNIDADES.....	28

I. INTRODUCCIÓN

Existe constancia en diversos escritos de los apasionados argumentos que se esgrimieron alrededor de las reformas al Artículo 27 constitucional del año de 1992 que forman parte de las reflexiones que se han hecho respecto a las dificultades por las que atravesaba el campo mexicano en esos años. En el diagnóstico sobre la situación del sector coincidían las versiones oficiales como la de investigadores del medio rural y organizaciones campesinas, en las soluciones que había que dar para superar los rezagos es donde se encontraban las principales divergencias.

En la Cámara de Diputados se argumentó que las reformas al marco normativo agrario eran necesarias para superar la crisis por la que atravesaba este sector. Se insistió que había que propiciar un ambiente de certidumbre, fomentar la capitalización, otorgar la mayoría de edad a ejidatarios y comuneros y darles libertad para que ellos sean quienes personifiquen el papel protagónico en la toma de sus propias decisiones. Para otros sectores estas reformas significaban mayor desigualdad, cerraban el acceso a la tierra para los campesinos, eran una nueva forma de promover el latifundio y conducirían a la liquidación del ejido y la comunidad.

Este debate nos acompañó durante tres lustros. Cada que se presentaba un programa de gobierno, se firmaba un pacto o se recordaba algún momento histórico relacionado con la lucha por la tierra se volvía a argumentar sobre el tema. Desde el otro lado, en estos 15

años fue común escuchar que las reformas conducían a la desaparición del “sector social” o que estábamos en los inicios de la tercera etapa de la reforma agraria. El problema es que no se aportaron suficientes datos que permitieran convencer a las partes de lo que estaba sucediendo en los ejidos y comunidades.

La falta de información de carácter nacional y por entidad federativa se supera con la decisión impulsada por los diputados de los distintos partidos políticos ligados al sector rural de la LX Legislatura y respaldada por el pleno de la Cámara de Diputados, de destinar recursos dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación 2007 para que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática –INEGI– levantara a nivel nacional el VIII Censo Agrícola y Ganadero y el IX Censo Ejidal, el que se llevó a cabo durante los meses de julio a diciembre de ese año.

En el segundo trimestre de 2008, el INEGI presentó los resultados a nivel estatal del IX Censo Ejidal¹, con lo que se puede realizar un estudio comparativo con el VII Censo Ejidal. La compulsas es con este último Censo y no con el VIII es porque contiene información sobre la situación de los ejidos y comunidades antes de las reformas constitucionales. Por su parte, el Censo levantado en 2007 refleja la situación actual de los núcleos agrarios y cuáles fueron los efectos que provocaron las nuevas disposiciones legales que se centraron principalmente en los siguientes aspectos: fin del reparto de

¹ Para mayores detalles sobre los resultados del IX Censo Ejidal ver la página del INEGI: www.inegi.gob.mx.

tierras, autorización para la compraventa de tierras, permiso para adoptar el dominio pleno y regularización de la tenencia de la tierra.

En este trabajo se comparan los resultados de ambos Censos y sólo en aquellas variables en donde no existía información en 1991, se confronta con el VIII Censo Ejidal 2001. La virtud de la información es que procede de la instancia responsable de generar información estadística en nuestro país, incluye a todos los núcleos agrarios (regularizados y de hecho) y sujetos agrarios que los conforman y aplicó la misma metodología en el levantamiento de la información.

II. PRINCIPALES CONCLUSIONES

- Concluyó el reparto de tierras bajo la responsabilidad del Estado, sin embargo, se dio un reparto social de tierras, lo que provocó que en tres lustros accedieran a las tierras ejidales y comunales 2.1 millones de nuevos titulares, tanto de manera regular como irregular, lo que trajo como consecuencia que una vez más no sepamos con exactitud quienes tienen la titularidad de la tierra.
- La propiedad de ejidos y comunidades, con sus 105 millones de hectáreas, es la forma de tenencia de la tierra más importante en nuestro país. Cualquier alternativa para desarrollar al campo tiene que considerar como prioritaria a esta forma de propiedad.
- Contrario a lo que se proponían las reformas de 1992, el tamaño de la parcela disminuyó de 9.1 a 7.5 hectáreas por sujeto, por lo que en este momento, el minifundio es la unidad de producción más difundida en el campo mexicano.
- En el periodo analizado disminuyó el grado de tecnificación de los núcleos agrarios. Ahora se tienen menos: bordos para abrevadero, bodegas para almacenamiento, naves para aves y cerdos, baños garrapaticida, y salas de manejo y ordeña.
- Si bien aumentó en 1.7 millones de hectáreas la superficie irrigada, la superficie de labor y sembrada disminuyó. Ahora que se demandan más alimentos por parte de la población y se incrementaron los precios de los granos básicos, se siembra menos.

- Después de las reformas al marco legal agrario, se incrementó el número de organizaciones de primer grado y disminuyeron las de segundo grado, con lo que se limitan las posibilidades de generar economías de mayor escala.
- La compraventa de tierras se ha generalizado; en dos de cada tres núcleos agrarios se presenta dicho fenómeno. Si bien predominan las transacciones entre miembros de los ejidos y comunidades, una proporción importante (33%) se realizan con personas ajenas, lo que contraviene lo señalado en el Artículo 80 de la Ley Agraria. Se está haciendo sin cumplir los procedimientos normativos.
- Se extendieron dos nuevos fenómenos en el campo mexicano; la feminización con un millón 165 nuevas titulares de tierra, y la migración, en donde en cerca de 13 mil núcleos agrarios no hay permanencia de la mayoría de los jóvenes.
- Si comparáramos el ejido tipo que resulta de cada Censo se tendrían dos comportamientos. Por un lado, en el 2007 disminuyó el tamaño de los núcleos agrarios, las superficies de uso común, de tierras laborables, el predio por sujeto agrario, y el número de tractores, trilladoras, bodegas e infraestructura ganadera. Por el otro lado, aumentó la superficie parcelada, los sujetos agrarios, las tierras irrigadas y el número de mujeres con derecho a la tierra. En síntesis, una mayor concentración de sujetos agrarios en menos tierra y con menor nivel tecnológico² (cuadro 1).

² Para obtener las características del ejido tipo se usó como común divisor el número de ejidos censados en ese año; por ejemplo, en el VII Censo Ejidal el común divisor fueron 29,983 núcleos agrarios mientras que en el IX Censo Ejidal le correspondió a 31,518. La información trabajada de esta manera permite ver de manera rápida cuáles son las tendencias y cambios que se dieron en 16 años. El ejido tipo se construye con los promedios simples.

Ejido tipo. Principales características

Cuadro 1

Concepto	1991	2007
Destino de las tierras (Ha)		
Superficie total	3,445	3,362
Parcelada	927	1,067
No parcelada	2,518	2,295
No parcelada de uso común	2,225	2,199
Sujetos agrarios (Número)		
Total	118	180
Ejidatarios y comuneros	118	134
Posesionarios	-	46
Superficie parcelada (Ha)		
Tamaño del predio por sujeto agrario	9.1	7.5
Superficie parcelada	927	1,067
Superficie parcelada de labor	759	652
Superficie con uso agrícola	631	602
Superficie con riego	68	120
Mujeres con tierra (Número)		
Ejidatarias	28	37
Posesionarias	6	11
Infraestructura (Número)		
Bordos para abrevadero	0.28	0.25
Pozos de riego	0.13	0.15
Tractores	3.93	0.12
Trilladoras	0.18	0.005
Bodegas	0.25	0.24
Superficie cubierta con bodegas m ²	272	112

Fuente: elaboración propia con información VII y IX Censo Ejidal

- Al construir el índice de infraestructura y equipamiento por núcleo agrario se obtuvieron los siguientes resultados: en el 2007 en la mayoría de los rubros el índice es menor, sólo mejoró el número de ejidos y comunidades que registran algún tipo de organización. Actualmente, de acuerdo a la información censal, los

ejidos y comunidades se encuentran menos tecnificados y por lo tanto enfrentan mayores dificultades para insertarse en la economía global (cuadro 2).³

Índices de infraestructura y equipamiento por núcleo agrario⁴
Cuadro 2

Índices	1991	2007
Índice de tractores	0.464	0.063
Índice de trilladoras	0.184	0.005
Índice baños garrapaticida	0.242	0.099
Índice que utilizan equipo e instalaciones de establo de ordeña o corral de engorda	0.104	0.005
Que utilizan equipo o instalaciones de nave para aves	0.025	0.009
Que utilizan equipo o instalaciones de nave para cerdos	0.032	0.011
Índice de bodegas	0.148	0.138
Índice de organización ARIC	0.079	0.038
Índice de organización UE	0.428	0.208
Índice de no participación en organizaciones económicas	0.801	0.646

Fuente: elaboración propia con información VII y IX Censo Ejidal

- Con la suma de los datos que arroja el IX Censo Ejidal y su comparativo con el VII Censo, se puede inferir que los propósitos de revertir el minifundio, capitalizar el campo, promover nuevos esquemas de organización y generar certidumbre en la tenencia de la tierra no se alcanzaron.

³ Cada uno de los índices se construye dividiendo el número de núcleos agrarios que reportaron al momento de censarse contar con equipo o infraestructura productiva. Se usa como común divisor el total de núcleos agrarios reportados en el Censo de ese año.

⁴ El Estudio realizado en el 2000 por el sector agrario ya indicaban la descapitalización y bajo nivel tecnológico de los núcleos agrarios. En ese trabajo se reporta que los ejidatarios no reciben financiamiento y no se invirtió en infraestructura. Robles Héctor y Deininger, Klaus (Coords.), *Reporte Técnico del Estudio Sectorial Agrario*. SRA, BM, PA. Mimeo, México, 2000.

III. LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA A LA LUZ DE SUS RESULTADOS

En el texto de la exposición de motivos de la Ley Agraria se señalan los propósitos que se perseguían al modificar el 27 constitucional⁵: dar certidumbre al campo mexicano mediante el fin del reparto de tierras; revertir el minifundio; capitalizar el campo; promover la organización y la asociación productiva, y permitir la circulación de la tierra. Veamos cuales fueron los resultados.

3.1. Dar certidumbre al campo mediante el fin del reparto agrario

En la exposición de motivos se habla de la importancia de concluir con el reparto de tierras pues se consideraba que ya no existían más tierras para repartir y que era una de las causas que generaban incertidumbre en la tenencia de la tierra. Al respecto se señala lo siguiente:

“...La obligación constitucional de dotar a los pueblos se extendió para atender a los grupos de individuos que carecían de tierra. Esta acción era necesaria y posible en un país poco poblado y con vastas extensiones por colonizar. Ya no lo era más, la población rural crecía mientras que la tierra no variaba de extensión. Ya no había tierra para satisfacer esa demanda incrementada por la dinámica demográfica”.

Más adelante se menciona

“... Ahora tenemos que consolidar e impulsar la obra resultante del reparto agrario, ofrecer al campesino los incentivos que le permitan aprovechar el potencial de su tierra, abrir alternativas productivas que le eleven su nivel de vida y el de su familia. Es necesario propiciar un ambiente de certidumbre en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y en la pequeña propiedad, que fomente capitalización, transferencia y generación de tecnología, para así contar con nuevas formas de creación de riqueza en provecho del hombre del campo”.

⁵ LV Legislatura H Cámara de Diputados. 1994. *Derecho del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, cuarta edición. Cámara de Diputados. Sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el día 7 de noviembre de 1991, en donde se dio lectura a la iniciativa del Ejecutivo Federal para reformas y adiciones al Artículo 27 constitucional.

La obligación del Estado de dotar de tierras quedó cancelada al derogar las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI en su totalidad y la fracción XV y el párrafo tercero parcialmente. En estas fracciones se establecía la reglamentación de los mecanismos e instituciones encargadas de la aplicación del reparto de tierras. Sólo quedó la posibilidad de acceder a la tierra, de acuerdo al Artículo Cuarto Transitorio, para aquellos grupos de solicitantes o núcleos agrarios que tuvieran un expediente en trámite ante la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) u otra autoridad competente.

Al revisar la información del VII y IX Censos se encontró que las tierras que componen los ejidos y comunidades se incrementó muy poco, apenas el 1.02%, al pasar de 103 a 105 millones de hectáreas. Este aumento es producto de las resoluciones de los expedientes en trámite por parte del Tribunal Superior Agrario (TSA), conforme al Artículo Cuarto Transitorio. Se cumplió con la disposición de no entregar más tierras por parte del Estado, dando fin al reparto de tierras (cuadro 3).

Superficie total por destino en ejidos y comunidades
Cuadro 3

Destino de las tierras	1991	2001	2007	1991-2007
Superficie total	103,290,099	105,052,370	105,949,097	2,658,998
Superficie parcelada	27,797,605	34,436,973	33,631,740	5,834,135
Superficie total no parcelada	75,492,494	70,329,037	70,667,399	-4,825,095
Tierras de uso común	66,705,058	69,076,862	69,296,522	2,591,464

Fuente: INEGI, VII, VIII y IX Censo Ejidal

Los datos permiten obtener otras dos conclusiones. La primera es que se reafirma la propiedad de ejidos y comunidades como la forma de tenencia predominante en nuestro país al ocupar poco más de la mitad de nuestro territorio, con lo que no se cumple la predicción de que esta forma de propiedad tendería a disminuir su importancia. Por lo tanto, cualquier política de gobierno deberá de plantearse la atención de este sector de manera prioritaria

pues en él descansa una parte muy importante de la producción agropecuaria de nuestro país y en sus tierras se localizan importantes recursos naturales necesarios para la viabilidad presente y futura de nuestro país.

La segunda conclusión indica que si bien el reparto de tierras oficial se canceló no sucedió lo mismo con el reparto social de tierras. Ejidatarios y comuneros permitieron el acceso a la tierra a 2.1 millones más de sujetos agrarios. En 16 años accedieron a la tierra 60% más personas de lo que generaron 70 años de Reforma Agraria. La mayoría de los nuevos sujetos que accedieron a la tierra lo hicieron bajo la forma de poseionarios y una parte de ellos fueron regularizados por el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares –PROCEDE– (cuadro 4).

**Núcleos agrarios y sujetos agrarios
Cuadro 4**

Concepto	1991 (Núm)	2001 (Núm)	2007 (Núm)	1991-2007 (Núm)
Ejidos y comunidades agrarias	29,983	30,305	31,518	1,535
Ejidatarios comuneros y poseionarios	–	4,832,155	5,653,726	2,130,090
Ejidatarios o comuneros	3,523,636	3,873,054	4,210,899	687,263
Ejidatarios o comuneros con parcela individual	3,040,495	3,263,225	3,392,173	351,678
Poseionarios*	–	959,101	1,442,827	483,726
Poseionarios con parcela individual*	–	788,103	1,109,699	321,596

* El comparativo corresponde a 2001-2007

Fuente: INEGI, VII, VIII y IX Censo Ejidal

El reparto social de tierras tiene varias implicaciones que contravienen los propósitos que se pretendían alcanzar con las modificaciones al 27 Constitucional:

Se fraccionó más la tierra. Ahora contamos con más sujetos en prácticamente la misma tierra y con predios más pequeños. El promedio de superficie parcelada pasó de 9.1 a 7.5

hectáreas por sujeto agrario. El objetivo de promover unidades de producción (UP) más grandes que permitieran economías de mayor escala ahora se encuentra más lejos de alcanzar, lo que obliga a pensar en políticas públicas que reconozcan al minifundio como la UP predominante en nuestro país.

Continúa la incertidumbre en la tenencia de la tierra. La aceptación bajo mecanismos no establecidos en la normatividad agraria de nuevos sujetos agrarios genera incertidumbre. Dos ejemplos de lo anterior son:

- El Registro Agrario Nacional (RAN) regularizó a 610,975 posesionarios⁶ (sujetos agrarios no reconocidos en la actual Ley Agraria). Por su parte, el Censo Ejidal 2007 identificó a 1.4 millones de posesionarios, 136% más de lo reportado por el RAN para el mismo periodo, los cuales no cuentan con documentos que avalen la posesión de sus tierras al interior de los ejidos y comunidades ya que no fueron regularizados por el PROCEDE (Cuadro 3).
- El INEGI identificó que en 11,361 núcleos agrarios compraron tierras personas ajenas al ejido, lo que contraviene el Artículo 80 de la Ley Agraria que a la letra dice “los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o avecindados del mismo núcleo de población...”.

Los datos anteriores obligan a preguntarnos una vez más en manos de quién está la tierra y cuál es la situación jurídica de sus ocupantes. También nos obliga a pensar sobre la pertinencia de emprender un barrido catastral para regularizar la tenencia de la tierra de sus actuales poseedores y del papel real que debe jugar la Procuraduría Agraria pues su presencia no logró frenar las irregularidades en las formas de acceso a la tierra.

⁶ Procuraduría Agraria. *Estadísticas Agrarias*, México, 2007.

3.2. Revertir el minifundio

Uno de los principales problemas que se quería superar con las reformas a la normatividad agraria era la pulverización de la tierra, ya que se consideró como una limitante para la producción y para que los productores tuvieran bienestar. En la exposición de motivos se señaló que “combatir el minifundio es una acción de justicia social”.

“...Parte esencial del propósito de justicia es revertir el creciente minifundio en el campo; éste proviene en gran parte de la obligación de seguir repartiendo tierras y de la falta de formas asociativas estables. Los cambios deben, por ello, ofrecer los mecanismos y las formas de asociación que estimulen una mayor inversión y capitalización de los predios rurales, que eleven producción y productividad y abran un horizonte más amplio de bienestar campesino...tenemos que revertir el creciente minifundismo y fraccionamiento en la tenencia de la tierra que, en muchos casos ya ha rebasado las posibilidades de sustentar plenamente a sus poseedores. La realidad muestra que hay que establecer legalmente que el reparto ya fue realizado dentro de los límites posibles”.

El minifundio en lugar de revertirse como pretendían las reformas de 1992 se acentuó y mantiene una tendencia creciente. De 1992 al 2001 la superficie parcelada por sujeto agrario pasó de 9.1 a 8.5 ha y para el 2007 había disminuido a 7.5 ha. En 16 años los predios de ejidatarios y comuneros perdieron el 21 por ciento de su tamaño. En el caso de los posesionarios, de acuerdo a las estadísticas del sector agrario, la situación es aun más grave pues cuentan con predios promedio de 4 hectáreas por sujeto⁷ (cuadro 5).

⁷ Procuraduría Agraria, *Estadísticas Agrarias*, Ibid.

Superficie parcelada y tamaño del predio

Cuadro 5

Concepto	1991	2001	2007	1991-2007
Superficie parcelada (Ha)	27,797,605	34,436,973	33,631,740	5,834,135
Ejidatarios o comuneros con parcela individual (Núm)	3,040,495	3,263,225	3,392,173	351,678
Posesionarios con parcela individual* (Núm)	-	788,103	1,109,699	321,596
Superficie promedio parcelada (Ha)	9.1	8.5	7.5	- 1.7

* El comparativo es 2001-2007

Fuente: INEGI, VII, VIII y IX Censo Ejidal

Lo anterior significa, de acuerdo a lo señalado en la exposición de motivos, que actualmente existen un mayor número de ejidatarios y comuneros que no se pueden sostener del trabajo de la tierra respecto de los que había en 1992 porque no se revirtió el minifundio sino se acrecentó. Es el momento de cambiar esta percepción del minifundio; hay que dejar de verlo como un lastre para los dueños de la tierra. Reconozcamos que en nuestro país la unidad de producción predominante es precisamente ésta. Generemos alternativas técnico-productivas que respondan a esta realidad.

Es importante recordar que el minifundio está presente en ambos regímenes de tenencia de la tierra (ejidal y privado) y no va a desaparecer en los próximos años. Hay que dirigir todos nuestros esfuerzos para que este tipo de unidad sea viable en un futuro. Estamos obligados a construir políticas acordes a este tipo de unidades de producción, realizar investigación que de respuesta a sus requerimientos tecnológicos y construir normas jurídicas que la protejan y la impulsen.

3.3. Capitalizar el campo

Se esperaban que la eliminación de normas restrictivas acompañada de la regularización de la tenencia de la tierra, generaría un ambiente propicio para el desarrollo del campo mexicano y por lo tanto se contaría con una mayor inversión productiva tanto del gobierno como del sector privado. Al respecto se decía:

“... El flujo de capital hacia la producción agropecuaria y la organización eficiente de la producción constituyen también objetivos centrales de la modernización en el campo. La inversión pública en infraestructura y en desarrollo científico y tecnológico será parte medular de ella; se buscará reducir la incertidumbre propia de las actividades agropecuarias a través del desarrollo de mejores instrumentos financieros como el seguro y los mercados de coberturas; se impulsará la creación de sistemas de comercialización más modernos y cadenas de transformación más eficientes, en beneficio del productor y del consumidor” ...”El cambio estructural que ha vivido nuestra economía permitirá al productor tener acceso a insumos competitivos y de alta calidad, necesarios para la agricultura moderna. El desarrollo de nuestros mercados financieros, el mayor volumen de ahorro que genera la economía y la política de fomento de la banca de desarrollo, darán al productor mayor acceso a recursos para nuevas opciones de proyectos productivos”.

Un balance de lo avanzado en este rubro indica que tampoco se alcanzó el propósito de capitalizar a los ejidos y comunidades. En estos 16 años disminuyó la superficie de labor, el número de bordos para abrevadero, la existencia de tractores, el equipamiento ganadero y el número de bodegas por núcleo agrario. En el 2008, por su rezago tecnológico, la propiedad “social” enfrenta mayores dificultades para competir que en 1991. Tampoco puede dar respuesta a las necesidades crecientes de alimentos que requiere el país, en momentos de crisis alimentaria mundial. Es necesario revertir dicha tendencia y ver a los ejidos y comunidades como la base para lograr la soberanía y seguridad alimentaria. Recordemos que bajo esta forma de tenencia de la tierra se encuentra la mitad del territorio nacional.

Pasemos a analizar que pasó con las principales variables:

A. Destino de las tierras. De acuerdo a su destino se encontró que en 1991 los ejidos y comunidades contaban con 22.7 millones de hectáreas de labor mientras que en el 2007 apenas se llegó a 20.5 millones de hectáreas. Lo contrastante es que actualmente hay mayor

superficie parcelada que la que se tenía hace 16 años y menos superficie sembrada. Se continúan desmontando tierras de bosques o selvas para abrirlas al cultivo, sin reconocer que no tienen dicha vocación. Los bajos rendimientos que se obtienen en este tipo de tierras conducen invariablemente a su abandono con la consecuente pérdida de importantes recursos naturales (cuadro 6).

Superficie parcelada y de labor
Cuadro 6

Concepto	1991 (Ha)	2007 (Ha)	1991-2007 (Ha)
Superficie total parcelada	27,797,605	33,631,740	5,834,135
Superficie total de labor	22,745,793	20,538,980	- 2,206,812
Superficie de uso común de labor		- 1,554,972	-
Superficie parceladas de labor	18,923,148	18,984,008	60,860
Relación tierra parcelada y de labor (%)	68.1	56.4	- 11.6

Fuente: INEGI, VII y IX Censo Ejidal

B. Equipamiento. En el mismo periodo analizado, 11,906 ejidos y comunidades dejaron de tener tractores propios; 5,396 trilladoras, 4,156 equipos o instalaciones de baño garrapaticida, 2,955 equipos o instalaciones de ordeña, 469 equipos o instalaciones de nave para aves y 615 equipos o instalaciones de nave para cerdos. Además, los núcleos agrarios con bordos para abrevadero disminuyeron de 8,545 a 7,833 (cuadro 7).

Núcleos agrarios con equipamiento ganadero
Cuadro 7

Concepto	1991 (Núm)	2007 (Núm)	1991-2007 (Núm)
Que utilizan equipo o instalaciones de baño garrapaticida	7,267	3,111	4,156
Que utilizan equipo o instalaciones de establo de ordeña o corral de engorda	3,118	163	2,955
Que utilizan equipo o instalaciones de nave para aves	749	280	469
Que utilizan equipo o instalaciones de nave para cerdos	968	353	615
Que utilizan bordos para abrevadero	8,545	7,833	712

Fuente: INEGI, VII y IX Censo Ejidal

C. Instalaciones para almacenamiento. Los núcleos agrarios con bodegas disminuyeron 101; la cantidad de bodegas pasó de 7,597 a 7,451 y la superficie bajo este rubro se redujo en 4.6 millones de metros cuadrados. En muy pocos años se perdió gran parte de esta infraestructura, con lo que disminuyeron las posibilidades de que los ejidos y comunidades puedan darle valor agregado a su producción (cuadro 8).

Núcleos agrarios con bodegas
Cuadro 8

Concepto	2001	2007	2001-2007
Ejidos y comunidades con bodegas (Núm)	4,447	4,346	-101
cantidad bodegas (Núm)	7,597	7,451	-146
Superficie (M ²)	8,162,426	3,542,945	4,619,480.54

Fuente: INEGI, VII y IX Censo Ejidal

D. Disponibilidad de agua de riego. Este rubro es el único donde se presenta un incremento. En 1991 se registraron 2 millones de hectáreas con riego mientras que en el 2007 se reportan 3.7 millones de hectáreas de superficie irrigada. Asimismo, aumentó el número de pozos para

riego al pasar de 3,859 a 4,874. Sin embargo, una mayor superficie irrigada no se reflejó en un mayor número de hectáreas cultivadas. Por el contrario, la superficie de labor disminuyó en 2.2 millones de hectáreas (cuadro 9).

Superficie parcelada con riego
Cuadro 9

Concepto	1991	2007	1991-2007
Superficie parcelada (Ha)	27,797,605	33,631,740	-5,834,135
Superficie total de labor (Ha)	22,745,793	20,538,980	-2,206,812
Pozos para riego (Núm)	3,859	4,874	1,015
Superficie con riego (Ha)	2,053,629	3,771,284	1,717,655

Fuente: INEGI, VII y IX Censo Ejidal

En conclusión, revisando los cuatro rubros, el saldo en equipamiento e infraestructura es negativo para los núcleos agrarios. En tres lustros, en lugar de avanzar tecnológicamente, se retrocedió. En estas condiciones los ejidos y comunidades tienen ahora mayores dificultades para competir en los mercados globales con respecto a lo que se tenía en 1991.

Los escasos avances en la capitalización de los ejidos y comunidades motivan a reflexionar sobre la pertinencia de crear la Secretaría de Desarrollo Rural, con la finalidad de atender de manera prioritaria a este sector y promover su desarrollo.

3.4. Promover la organización y asociación productiva

Con las reformas se perseguía promover nuevas formas organizativas y asociar a los ejidatarios con particulares para alcanzar escalas de producción competitivas, superar las restricciones del minifundio y darle viabilidad a la producción agrícola de los sectores sociales.

“...Necesitamos más inversión, pública y privada, mayor flujo tecnológico para el campo y que éstos se sumen al esfuerzo de los campesinos. Tanto en la pequeña propiedad como en la ejidal se necesitan opciones para alcanzar las escalas técnicas y económicas de la moderna unidad agropecuaria y forestal, respetando los límites que la Constitución establece a la propiedad individual. Ello es posible facilitando formas de asociación que agrupen tierra para la producción. La mayoría de los propietarios privados son minifundistas que forman parte de las comunidades rurales, con frecuencia en condiciones tan severas y

restringidas como la de los ejidatarios. Por eso, la reforma debe estimular la compactación y las asociaciones en cada uno de los tipos de propiedad y entre ellos, para asegurar su capitalización y su viabilidad”.

No se alcanzaron los propósitos de generar mayores escalas de producción y revertir el minifundio. En el periodo estudiado, 1,184 núcleos agrarios dejaron de pertenecer a alguna Asociación Rural de Interés Colectivo (ARIC). Sucedió lo mismo con 6,295 ejidos y comunidades que se desafiliaron de las Uniones de Ejidos (UE) y 1,920 Grupos para la Producción (GP) que se desintegraron. Se retrocedió en el fomento de las organizaciones de segundo piso (cuadro 10).

Núcleos agrarios que pertenecen a algún tipo de organización
Cuadro 10

Tipo de organización	1991 (Núm)	2007 (Núm)	1991-2007 (Núm)
Asociación Rural de Interés Colectivo ARIC	2,366	1,182	-1,184
Unión de ejidos y Comunidades agrarias	12,843	6,548	-6,295
Grupos para la producción	5,131	3,211	-1,920
Sin organización interna	24,031	20,355	-3,676
Sociedades de Producción Rural (SPR)	-	1,742	-
Sociedades de Solidaridad Social (SSS)	-	781	-
Sociedades Mercantiles	-	189	-
Otras formas de asociación	-	1,312	-

Fuente: INEGI, VII y IX Censo Ejidal

Por el contrario, se promovieron formas de organización de primer piso, como son las Sociedades de Producción Rural (SPR) y las Sociedades de Solidaridad Social (SSS), que se caracterizan por contar con muy pocos socios y especializarse en una sola actividad. No son precisamente las que permiten construir economías de mayor escala y superar las restricciones del minifundio, pretensión de las reformas al marco jurídico agrario⁸.

⁸ De acuerdo al registro de Inscripciones Constitutivas realizadas en el Folio de Sociedades, fecha de corte: junio 2007, se tiene que a partir de 1992 se registraron 29,077 sociedades de primer piso: 65% sss y 33.6%

En 1992 se hizo hincapié en la posibilidad de constituir Sociedades Mercantiles (SM) como forma para superar las restricciones del minifundio y constituir unidades de producción de mayor escala con posibilidades de insertarse adecuadamente en los mercados nacionales e internacionales. La exposición de motivos señaló:

“...Se mantienen los límites de la pequeña propiedad, pero se superan las restricciones productivas del minifundio para lograr, mediante la asociación, las escalas de producción adecuada. Por ello, conviene eliminar los impedimentos a las sociedades mercantiles para dar capacidad a los productores de vincularse efectivamente en las condiciones del mercado”

Dicho propósito tampoco resultó. En 16 años sólo se han incorporado 189 ejidos y comunidades a alguna Sociedad Mercantil, la gran mayoría de ellas para incorporar suelo rústico al desarrollo urbano y no para actividades agropecuarias de mayor escala y más rentables como se pretendía con las reformas⁹ (cuadro 6). En síntesis, los “nuevos” esquemas de asociación no aportaron al desarrollo productivo, con lo que se minó a los ejidos y comunidades como espacios de organización de segundo nivel.

3.5. Circulación de la tierra

En la exposición de motivos se consideraba que las restricciones en la circulación de la tierra era una limitante para la modernización productiva pues los titulares de la tierra no tenían opciones para mejorar las condiciones de las unidades de producción.

“...Las superficies parceladas de los ejidos podrán enajenarse entre los miembros de un mismo ejido de la manera que lo disponga la ley, propiciando la compactación

SPR. Por su parte, sólo el 1% son sociedades de segundo piso (UE, ARIC, FSSS, USPR). También es importante mencionar que un número muy importante de SSS se constituyeron durante el periodo 1992-94, en el marco del Programa de Solidaridad y que actualmente ya no operan. RAN, 2007. *Inscripción Constitutiva Realizada en el Folio de Sociedades*. México

⁹ De acuerdo al RAN, desde 1992 a 2007 se han constituido 65 sociedades mercantiles y una civil, que en conjunto son propietarias de 165,513 ha. RAN, 2008. *Sociedades propietarias de tierras rústicas inscritas de 1992 al 30 de junio de 2007*. México. Considerando dichos datos, la superficie involucrada en este tipo de sociedades apenas representa el 0.15% de las tierras de ejidos y comunidades, lo que nos habla del bajo impacto de esta medida.

parcelaria y sin permitir acumulación o la fragmentación excesivas... Los poseedores de parcelas podrán constituirse en asociaciones, otorgar su uso a terceros, o mantener las mismas condiciones presentes. La mayoría calificada del núcleo de población que fije la ley podrá otorgar al ejidatario el dominio de su parcela, previa regularización y definición de su posesión individual. Hay que expresarlo con claridad. Los ejidatarios que quieran permanecer como tales recibirán el apoyo para su desarrollo. No habrá ventas forzadas por la deuda o por la restricción. La ley prohibirá contratos que de manera manifiesta abusen de la condición de pobreza o de ignorancia”.

Al analizar los resultados del IX Censo Ejidal 2007 se observó que en dos de cada tres núcleos agrarios hay ventas de tierras; en el 82.4% de los ejidos en donde se reportó circulación de la tierra, ésta se dio entre los propios miembros del ejido y en un 54.1% las transacciones se dieron con personas ajenas al ejido. En los últimos diez años, la compra venta de tierras involucró a 3 millones 97 mil hectáreas. También es de resaltar que en un tercio de los núcleos agrarios no se registraron ventas de tierras (cuadro 11).

**Núcleos agrarios con compraventa de tierras
Cuadro 11**

Concepto	2001 (Núm)	2007 (Núm)	2001-2007 (Núm)
Ejidos y Comunidades	30,305	31,518	1,213
Con compraventa de tierras ejidales	19,202	20,990	1,788
Con ejidatarios		12,662	
Con avecindados o poseionarios		2,338	
Con Personas ajenas al ejido		5,990	
Con compraventa de tierras ejidales con ejidatarios	17,026	17,308	282
Con avecindados o poseionarios		11,447	
Con personas ajenas al ejido	11,061	11,361	300
Superficie vendida en los últimos 10 años (Ha)		3,097,959	
No reportan compraventa	11,103	10,528	-575

Fuente: INEGI, VIII y IX Censo Ejidal

De los datos anteriores se pueden obtener varias conclusiones:

- La compra venta de tierras se volvió una práctica generalizada y se realiza tanto al interior como con personas ajenas a los núcleos agrarios.
- Las transacciones de tierras han involucrado apenas el 2.9% de los 105 millones de hectáreas que pertenecen a ejidos y comunidades.
- La circulación de la tierra no ha conducido al acaparamiento o concentración de la tierra y tampoco a superar el minifundio y a mejorar las condiciones de producción.
- Las restricciones establecidas en el Artículo 80 de la Ley Agraria no han frenado las transacciones irregulares de la tierra¹⁰.
- Una gran parte de las compra venta de tierras, por que son irregulares o por la falta de una cultura registral, no se inscriben ante el RAN. El resultado final es que no se tiene certeza de quienes son actualmente los que tienen la tierra.

En el rubro de compra venta de tierras no se puede comparar la información con el VII Censo Ejidal 1991, dado que en ese año la normatividad vigente (Ley Federal de Reforma Agraria) prohibía esta práctica, por lo que no fue incorporada la pregunta al Censo, ya que difícilmente los encuestados reconocerían violaciones a la ley.¹¹

El comparativo se realizó con el VIII Censo Ejidal 2001. Los resultados son los siguientes: 9% más núcleos agrarios reportan ventas; existen 2.7% más transacciones con personas ajenas al ejido y 1.7% más compraventas de tierras ejidales con ejidatarios. Se presenta una ligera tendencia a la generalización de este tipo de transacciones en la propiedad ejidal o comunal, sin que ésto signifique, de acuerdo a los datos del Censo, que se esté dando la concentración de tierras o se esté superando el minifundio. Por el contrario, es probable que la compraventa incida en el fraccionamiento y pulverización de la tierra.

¹⁰ Distintos reportes turnados a la Comisión de Reforma Agraria de la Cámara de Diputados (El Tamarindillo) y registrados en los medios periodísticos señalan la preocupación sobre la venta de tierras de manera irregular, principalmente en zonas conurbadas o costeras, sin beneficios para los propietarios de la tierra.

¹¹ En el estudio realizado en 1997 por el sector agrario se identificó que una parte importante de los ejidatarios accedieron a la tierra por medio de la compra cuando esta práctica se encontraba prohibida por la Ley. Procuraduría Agraria, 2008. *Los tratos agrarios en ejidos certificados*, México.

IV. OTROS CAMBIOS EN LOS EJIDOS Y COMUNIDADES

En este apartado nos referiremos a dos fenómenos a los que no se hizo referencia en la exposición de motivos para reformar el Artículo 27 constitucional: la presencia de la mujer como titular de la tierra, proceso que se denominó como la feminización del campo mexicano¹² y la migración de la población joven, lo que dio lugar al envejecimiento de los titulares de la tierra¹³ y a la pérdida del bono demográfico.

Al analizar y comparar la información del VIII y IX Censos se encontró un incremento en el número de mujeres como titulares de la tierra. Existen 183 mil ejidatarias y 155 mil posesionarias más, lo que representa un crecimiento del 41% en seis años. Ahora, un millón 165 mil mujeres tienen derecho a una parcela o tierras de uso común en los ejidos y comunidades, situación inédita en nuestro país, lo que obliga a construir políticas que consideren esta nueva realidad (cuadro 12).

Mujeres titulares de la tierra
Cuadro 12

Concepto	2001 (Núm)	2007 (Núm)	2001-2007 (Núm)
Mujeres con tierra	826,475	1,165,375	338,900
Ejidatarias	649,913	833,805	183,892
Ejidatarias con parcela individual	532,233	611,196	78,963
Posesionarias	176,562	331,570	155,008
Posesionarias con parcela individual	142,354	243,368	101,014

Fuente: INEGI, VIII y IX Censo Ejidal

En el caso de la migración el IX Censo Ejidal preguntó sobre la permanencia de la mayoría de los jóvenes en sus núcleos agrarios. Los datos indican que en el 41.2% de los

¹² Valenzuela Alejandra y Robles Héctor, 1995. "Presencia de la mujer en el campo mexicano". En la revista *Estudios Agrarios* número 5. Procuraduría Agraria. México.

¹³ Robles, Héctor, "Tipología de productores PROCEDE". En revista *Estudios Agrarios*, número 4. Procuraduría Agraria, México, 1994.

ejidos y comunidades la mayoría de los jóvenes habían migrado, poco más de dos terceras partes a Norteamérica; 25% a áreas urbanas dentro del país y sólo un 6% a zonas rurales. Los jóvenes ya no se interesan en emplearse o dedicarse a las actividades agropecuarias en nuestro país, lo que explica que los titulares de la tierra tengan en promedio poco más de 55 años de edad. Es necesario responder al envejecimiento de los titulares de la tierra, lo que se ha realizado hasta ahora es insuficiente para responder a este problema (cuadro 13).

Ejidos y comunidades sin permanencia de la mayoría de los jóvenes
Cuadro 13

Concepto	2007 (Núm)
Ejidos y comunidades sin permanencia de la mayoría de los jóvenes	12,997
Dentro del país	
Áreas urbanas	3,369
Áreas rurales	806
Fuera del país	
A Estados Unidos	8,805
A otro país	17

Fuente: INEGI, IX Censo Ejidal

Feminización y migración no eran propósitos de las reformas al marco legal agrario. Ambos procesos son resultado de los pocos alicientes económicos que han generado las actividades primarias en los últimos años y del abandono por parte del Estado de la propiedad ejidal y comunal.

Es momento de hacer un alto y reconocer que los propósitos que se persiguieron al modificar el 27 constitucional no se alcanzaron. No se propone regresar a la Ley Federal de Reforma Agraria pues tampoco significó prosperidad para ejidatarios y comuneros. Consideramos que es necesario reconocer que los núcleos agrarios son indispensables para alcanzar el desarrollo nacional y brindarle los apoyos necesarios para que cumplan con el papel de generar una parte importante de los alimentos que requiere nuestro país y proteger los recursos naturales que se localizan en sus tierras. No hay otra opción.



CCEDRSSA



Comité y Centro de Estudios
para el Desarrollo
Rural Sustentable
y la Soberanía Alimentaria