



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTONOMA
METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA

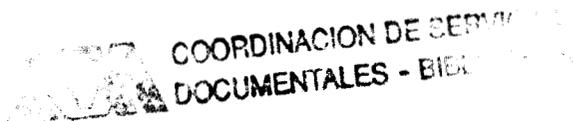
CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

***RETROSPECTIVA AL ARTÍCULO 27 DE LA
CONSTITUCION Y A LA MODERNIZACIÓN
EN EL SEXENIO DE CARLOS SALINAS DE
GORTARI.***

Verano 1985
6/8/85
T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA
PRESENTA:

MEDINA MARTINEZ MA. ANDREA



ASESOR: LIC. JAVIER SANTIAGO CASTILLO.

MAYO DE 1996

225692

SEMINARIO DE ANÁLISIS DE LA INVESTIGACIÓN III

**RETROSPECTIVA AL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN Y A AL
MODERNIZACIÓN EN EL SEXENIO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI**

MEDINA MARTINEZ MARIA ANDREA

91226358

TRIMESTRE 96 I

MAYO 1996.

ÍNDICE

Introducción	1
Capítulo I Génesis y Desarrollo del Problema Agrario Mexicano	
A). Independencia	3
B). Reforma	5
C). El Porfiriato	6
D). La Revolución	8
E). ¿Qué dice el Artículo 27 de la Constitución de 1917?	11
Capítulo II Proyecto de Modernización	
A). Proceso de Modernización	16
B). El Discurso Ideológico de la Modernización	22
C): Vertientes de la Reforma del Estado en México(1988-1994)	26
C.1). Reforma de la Gestión Pública (Económica-Administrativa)	27
C.2). La Nueva Racionalidad en la Instrumentación de la Política Social	28
C.2.1) Estructura de la Política Social	29
C.2.2)El Programa Nacional de Solidaridad	31
C.3). Liberalización y Transición del Régimen	32
Capítulo III Análisis de los Cambio al Campo en el Saxenio de Salinas de Gortari	
A). Reducción de Datos Presentados en Informes de Gobierno	35
A.1). Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica	35
A.2). Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Bienestar Pupular	39
B). Análisi de Datos Presentados en los Informes de Gobierno	41
C). La Modernización del Artículo 27 de la Constitución	43

Conclusiones	47
Bibliografía	52

INTRODUCCIÓN

La administración de Carlos Salinas de Gortari se significó por realizar una gran cantidad de enmiendas a la Carta Magna.

Toda modificación constitucional tiene que estar basada en auténticos factores reales que reclamen su institución y regulación jurídicas, y auspiciada por designios de verdadera igualdad y justicia en cualquier ámbito de que se trate, y no basada en conveniencias espurias de hombres o grupos que ocasional o transitoriamente detentan el poder.

En el primer capítulo titulado "Génesis y desarrollo del problema agrario mexicano", se describe, la situación de la tenencia de la tierra, a partir de la vida Independiente de nuestro país, hasta la creación de la Constitución de 1917.

En el segundo capítulo, "Proyecto de modernización", se presenta el liberalismo social como sustento ideológico de modernización, y el cual guió y justificó durante el sexenio de Carlos Salinas el proceso de reforma.

Finalmente en el capítulo tercero Presentamos un análisis de la Reforma al Artículo 27 constitucional.

Bajo la metodología utilizada para el análisis textual de los diferentes mensajes informativos de gobierno así, como toma de posesión, todos en relación al campo y a la modernización.

En esta parte de la investigación aparecen dos objetivos:

* Identificar las principales tesis discursivas de Carlos Salinas, relacionadas con el tema del presente trabajo: A partir del mensaje de toma de posesión y de los seis informes de gobierno.

*Analizar el desarrollo de esas tesis.

Y por último se analizarán los últimos cambios realizados al artículo 27 constitucional.

Los resultados del proyecto de modernización, están a la vista, esto es una modernización a cualquier precio para Salinas. A manera de conclusión se realizará una breve crítica a dicho proyecto; destacando algunos puntos vulnerables sobre los que es urgente trabajar y definir nuevas opciones.

CAPITULO I

GÉNESIS Y DESARROLLO DEL PROBLEMA AGRARIO MEXICANO

En este capítulo se trata de conocer brevemente la situación de la tenencia de la tierra, que impero en cada período desde la independencia hasta la expedición de la Constitución de 1917.

Se observarán también los principales obstáculos que se tuvieron en cada período para que se obtuvieran de la tierra los beneficios necesarios para proporcionar un nivel de vida adecuado a las clases más necesitadas.

A). La Independencia

La abolición de la esclavitud...

"...Las disparada situación de la tierra, fueron las causas reales y verdaderas de la sangrienta pugna entre insurgentes y realistas de 1810 a 1821"¹. "En la Ciudad de Valladolid el señor Hidalgo ordeno publicar por bando un

¹ Silva Herzog. Jesús. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. México. D.F.. p.p. 28

decreto aboliendo la esclavitud. Dicho decreto en la parte substancial dice: Prevengo a todos los dueños de esclavos y esclavas que luego inmediatamente que llegue a su noticia esta plausible superior orden, los ponga en libertad... y no haciéndolo así los citados dueños de esclavos y esclavas sufrieran irremisiblemente la pena capital y la confiscación de todos sus bienes" ⁱⁱ .

En Guadalajara se expidió el primer decreto agrarista el 5 de diciembre de 1810. Este va dirigido a Don Miguel Hidalgo y Costilla y dice: "Por el presente mando a los jueces y justicia del distrito de la Capital, que inminentemente procedan a la recaudación de rentas vencidas hasta el día por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las Comunidades de los Naturales, para que enterándoles en la Caja Nacional, se entreguen a los Naturales las tierras para su cultivo, para que en los sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los Naturales en sus respectivos pueblos"ⁱⁱⁱ .

Morelos tuvo a diferencia de Hidalgo nociones mas radicales y adecuadas a la realidad nacional, su pensamiento al rendirse el Congreso de Chilpancingo era el siguiente:

"La soberanía dimana inminentemente del pueblo. Las leyes comprenden a todos sin excepción de privilegios. Como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso serán tales que obliguen a la constancia y patriotismo, moderen la opulencia e indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal pobre, y que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto" ^{iv} .

El proceso de consumación de la independencia, concluyó con la intervención de Agustín de Iturbide, Este nunca acepto las ideas de los Insurgentes contenidas en el ideario de Morelos, reflejando esto en la acta de Independencia que se firmó el 28 de septiembre de 1821.

ⁱⁱ Ibid. p.p.38.

ⁱⁱⁱ Silva Herzog. Jesús. Op.Cit. p.p.39.

^{iv} Ibid. p.p.40.

Fue tal el desarrollo de los latifundios desde la Colonia que se hizo necesaria una reforma que desamortizara los bienes pertenecientes a civiles y eclesiásticos. Los resultados no fueron los deseados debido a que la subasta pública benéfico a los de medios económicos suficientes.

Los primeros gobiernos independientes, nunca tuvieron una política agraria uniforme, pues si bien se dictaron decretos, ordenes y acuerdos tendientes a resolver el problema por medio de la colonización, lejos de solucionarlo, lo vivieron a agravar más.

B). La Reforma

Las leyes de Reforma son el conjunto de normas jurídicas que se dictaron básicamente para mermar el poder del clero sobre el gobierno civil y que se presenta desde la Colonia.

Entre las principales encontramos:

Ley de desamortización del 26 de junio de 1858. El Presidente Ignacio Comonfort, su Ministro de Hacienda Miguel Lerdo de Tejada llegaron a la conclusión de que México no podría mejorar su economía ni sanear su Administración pública, mientras que las cuantiosas riquezas del clero permanecieran estancadas.

Del análisis de esta ley podemos decir que si bien quitó la fuerza al clero, no impidió que surgieran nuevos terratenientes y aumentaran las tierras que estos poseían.

Constitución Política del 5 de febrero de 1857. "De acuerdo con la modificación del Plan de Ayutla reformada en Acapulco el 17 de octubre de 1855, se convocó para la reunión del Congreso Extraordinario Constituyente, el cual concluyó el 5 de febrero de 1857, obteniéndose como resultado la Constitución de esta fecha"^v. En esta Carta Magna se

^v Manzanillo Schaffer, Victor. Reforma Agraria Mexicana. México, p.p. 90

estableció el concepto de propiedad como garantía individual, y reitera la desamortización de los bienes de la Iglesia. El Artículo 27 de la Constitución dice: "La propiedad de las personas no pueden ser ocupadas sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deberá hacer la expropiación y los requisitos con que esta haya de unificarse. Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio y objeto de la Institución".

El resultado de las leyes, decretos, promulgados durante el período de Reforma y el artículo 27 constitucional de 1857, se puede resumir de la siguiente manera:

Desaparición de las propiedades del clero y aparición de estas propiedades en las manos de hacendados, aumentando así sus riquezas.

Aún con estas leyes y decretos, los arrendatarios no pudieron apropiarse de propiedades rústicas o del clero por dos causas principales:

- a). No tenían para pagar la alcabala
- b). fueron amenazados por el clero con la excomunión.

Por lo que el clero continuó detentando el poder económico.

C). El Porfiriato

Toma la presidencia el General Porfirio Díaz en 1884 prolongando su gobierno durante 26 años.

"... el progreso de un pueblo no debe medirse solamente por su avance en varios renglones de la producción, sino también en lo que atañe al reparto de la riqueza, en otras palabras, a la razonable y equitativa distribución del

ingreso nacional; sino más bien un retraso durante el gobierno de Porfirio Díaz^{vi}.

Durante su gobierno no existió paz debido a las perturbaciones sobre la propiedad privada.

Relacionado en el problema de la tierra, en este período se expidió la ley de la colonización y baldíos, la cual fue ampliada el 15 de diciembre de 1883, esta ley esta firmada por el presidente Manuel González y por Carlos Pacheco, Secretario de Colonización, Industria y Comercio.

Durante la época del porfiriato la hacienda nunca fue cultivada para obtener el mayor rendimiento, los métodos que se aplicaron para explotarla eran idénticos a los adoptados durante la colonia. Se utilizaba el sistema de cultivo extensivo que provocaba que el hacendado no aprovechara toda su tierra. Al hacendado lo único que le importaba era administrar su finca y que le dejara dinero suficiente para vivir con holgura.

Por otro lado la construcción de los ferrocarriles, elevó la renta de la tierra y el valor de las fincas rústicas cercanas a las vías férreas.

En lo relativo a la organización de la propiedad se observa que existía una estrecha relación con la explotación del campo, así como el desarrollo del crédito hipotecario y del crédito agrícola.

Antes de las leyes de desamortización u de nacionalización de los bienes eclesiásticos fue el clero el principal prestamista. Después de 1859, se redujeron las posibilidades para que se otorgaran créditos al campo mexicano.

Podemos decir en forma resumida, que en el período del Gral. Díaz, existió paz y el país progresó en cuanto a la producción de la riqueza para algunos cuantos, pero en lo relativo a la agricultura base del adelanto

^{vi} Silva Herzog, Jesús. Op.Cit. p.p.105.

económico de una nación, no hubo progreso alguno. Tratándose de la distribución no sólo no mejoramos sino retrocedimos.

D). La Revolución

Hablar de la Revolución Mexicana sin relacionarla con las circunstancias mencionadas anteriormente no sería Revolución pues partimos de la semejanza que tuvo con la Guerra de Independencia y con las Leyes de Reforma. La iniciación de la Revolución se debió a varios factores como son el gran descontento que existía en las grandes masas de la población y el factor principal fue el problema agrario que determinó las causas de la Revolución Mexicana y que hasta la fecha no hemos podido ver sus resultados.

Bajo el período de Díaz, las aspiraciones de justicia se habían visto reprimidos por el régimen, pues pese a las luchas de independencia y reforma, las condiciones sociales de esta época, seguía con un considerable retraso y eran sumamente lamentables.

Como consecuencia de lo anterior se inicio la agitación política en el país, se comenzaron a organizar algunos intelectuales para atacar la dictadura existente, así se funda en 1899 en San Luis Potosí el Club Liberal Ponciano Arriaga. A raíz del inicio de este movimiento, se comenzaron a formar otros clubes liberales en varias poblaciones de la pública. En 1903 se reorganizó el Club Liberal en México por sus mismos fundadores, Juan Sarabia, Antonio Díaz Soto y Gama, Librado Rivera uniéndose Ricardo y Enrique Flores Magón y otros.

Posteriormente varios miembros del Club Liberal fueron perseguidos y encarcelados por ordenes del Gral. Díaz, algunos de ellos al cumplir su condena se expatriaron voluntariamente. En Laredo, Texas se volvió a publicar "Regeneración", Periódico de Ricardo Flores Magón, sin embargo autoridades norteamericanas hostilizaron a sus redactores sufriendo algunos días de cárcel. Sarabia y Ricardo Flores Magón se refugiaron por algún tiempo en Canadá y otros radicaron en San Louis Missouri.

Existe un documento llamado "Programa del Partido Liberal" y "Manifiesto de la Nación" firmado en San Louis Missouri en 1906 por los hermanos Flores Magón, I. Villarreal y Juan Manuel Sarabia. En dicho documento se destacaban las condiciones tan miserables de vida de la mayoría de los asalariados mexicanos. Los autores pensaban que la distribución equitativa de los terrenos que poseían los grandes terratenientes, la nación dejaría de ser tierra de parias y por consiguiente se incrementaría la riqueza y el bienestar, los firmantes de este documento se pronuncian a favor de la propiedad como función social y están de acuerdo en que el hacendado conserve las tierras siempre y cuando las aprovechen para la producción, pero si no lo hacen, estos terrenos se distribuirán por el estado a quienes estén dispuestos a trabajarlas en su propio beneficio colectivo, si se distribuyen son terrenos a labradores sin recursos, estos tendrían que obtener un crédito con un bajo interés y a plazos razonables, de aquí que se proponga la necesidad de redistribuir los ejidos a quienes el hacendado había superado.

Del contenido de este documento, se encuentra buena parte de los principios que sirvieron de norma a los constituyentes de 1917.

Al finalizar el período del Gobierno del Gral. Díaz se generaliza la idea de que es necesario resolver el problema de la tenencia de la tierra, lo mismo entre los revolucionarios y reformistas que entre los altos y modestos funcionarios del régimen imperante hasta ciertos grupos católicos progresistas con apoyo en los principios del socialismo cristiano o cristianismo social, abogaban por la parcelación de los terrenos y por mejorar el nivel de vida del campo.

La revolución triunfó en mayo después de que los maderistas tomaron la población fronteriza de Ciudad Juárez. Después del triunfo se agitó el problema agrario entre los intelectuales y los hombres que tomaron las armas para derrocar a Porfirio Díaz.

Hay que hacer notar por otra parte que el Plan de San Luis ofreció a los pueblos retribuirles las tierras de que habían sido despojados, no

prometía nada en cuanto la fraccionamiento de los latifundios. Luis Orozco va inmediatamente después a pronunciarse contra la propiedad privada de la tierra, pero posteriormente, defiende el derecho de la propiedad y acepta el artículo 27 de la Constitución de 1857. Orozco llega a las siguientes conclusiones:

"La propiedad agraria bien repartida contribuye eficazmente a la propiedad y bienestar de las sociedades".

"Las grandes acumulaciones de tierra bajo una sola mano causan la ruina y degeneración de los pueblos" ^{vi} .

Al Plan de San Luis le siguieron:

Plan de Ayala, fechado el 28 de noviembre de 1911: En este plan se hace constar que los terrenos, montes y aguas que hallan usurpado los hacendados, científicos o caciques, se expropiaran por tal motivo, previa indemnización de la tercera parte de los monopolios de los poderosos propietarios, al no presentar título de propiedad.

Plan de Santa Rosa, fechado en la ciudad de Chihuahua el 2 de febrero de 1912: El Estado será siempre el dueño exclusivo de las tierras y las rentará a los que la soliciten para cultivarlas.

Proyecto de Ley Agraria de Pascual Orozco, fechado el 25 de marzo de 1912; Fue la Revolución la que garantizaba que se resolviera el problema agrario, bajo las siguientes bases: Reconocimiento de la propiedad; revalidación de los títulos, reivindicación de terrenos, este es que el estado expropiaría las tierras para repartirlas y así fomentar la agricultura y evitar el monopolio.

Proyecto de Ley Agraria de Luis Cabrera, presentada ante la Cámara de Diputados, el 2 de diciembre de 1912: El Estado declara de utilidad pública nacional la reconstrucción y dotación de ejidos. Es el

^{vi} Silva Herzog. Jesús. Op.Cit. p.p. 170.

Ejecutivo de la Unión el único con facultades para proceder a expropiar los terrenos necesarios para reconstruir los ejidos de los pueblos. Las expropiaciones se efectuaran por el gobierno federal, de acuerdo con los gobiernos de los Estados. Tales expropiaciones quedaron a cargo de la Secretaría de Fomento.

Proyecto de Ley Agraria, presentado por el jefe del ejército constitucionalista, Pastor Rouaix, el 15 de diciembre de 1914: Declara de utilidad pública la fundación de pueblos en las regiones del país en las que no los haya, al igual que de colonias agrícolas en terrenos fértiles. Se declara que es de utilidad pública la subdivisión de terrenos incluidos por propiedad particular, que excedan a cinco mil hectáreas. En consecuencia, podrán ser expropiadas.

Decreto promulgado por Venustiano Carranza el 6 de enero de 1915: El Estado puede anular, enajenaciones de tierras, aguas y montones; todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas, montones, hechas por la Secretaría de Fomento. En cada Estado, los gobernadores o jefes militares son autorizados por el poder ejecutivo para crear una comisión local agraria y los comités particulares ejecutivos.

Mensaje de Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro, el 1º de diciembre de 1916: En el proyecto se hace mención de que las corporaciones o instituciones religiosas, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad más bienes de los que ya tiene. Ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos.

E). ¿Qué dice el Artículo 27 de 1917?

De todos los artículos que contiene la Constitución de Querétaro seguramente el más importante es el Artículo 27. Este artículo en efecto, resume y condensa todos los principios jurídicos que deben prescindir la realización práctica de las aspiraciones populares que han determinado la serie de revoluciones anteriores que comenzaron con el Plan de San Luis. "...Entre la propiedad general, la propiedad del suelo es la más

directamente vinculada a la expresada satisfacción de las necesidades de alimentación, todas las revoluciones son el fondo de cuestiones de propiedad territorial. Desde la Independencia hasta la Constitución de Querétaro, la propiedad territorial, había sufrido en el país, tan graves trastornos, traducidos como tendencias que indicaron las reformas que el estado de propiedad requería. Formuladas esas reformas, en el Artículo 27 de la Constitución de 1917" ^{viii} .

La incorporación del Artículo 27 dentro del capítulo del título primero, denominado "De las garantías individuales", obedece a razones históricas, aunque es ya de opinión generalizada que, por su esencia normativa, no debería corresponder a esa ubicación, ya que, más que otorgar derechos al individuo, los restringe en favor de la sociedad, por lo que considera, propiamente como fuente de garantías sociales.

"...Técnicamente sería exacto colocar este Artículo en un capítulo especial 'de derechos y deberes de los individuos' dentro de cuyo rubro se comprenderían las numerosas limitaciones que establece o bien bajo el título de garantías económico-sociales' siguiendo la corriente que se nota en las modernas constituciones de algunos países" ^{ix} .

Los Constituyentes del 17 quisieron respetar, en lo posible, la estructura de la carta política del 57, y aún más, transaron con el espíritu individualista de este Código. Solo así se comprende que dentro de un capítulo de preceptos individualistas, en su mayoría, se haya colocado este Artículo 27 que acusa tendencias innegables de socialización del derecho^x. Sin embargo, históricamente se justifica su presencia dentro del capítulo mencionado, específicamente porque su antecedente constitucional inmediato, el Artículo 27 de 1857, si consagraba como una garantía individual a la propiedad al declararla inviolable, estableciendo

^{viii} Molina Enriquez, Andrés. "El espíritu de la Constitución de Querétaro". en El Artículo 27 de la Constitución Federal. p.p. 375.

^{ix} Mendieta y Nuñez, Lucio. "El Artículo 27". en El Sistema Agrario Constitucional. p.p. 48.

^x La Constitución del 17 es una síntesis de dos tendencias sociales en lucha: en ella perdura la posición liberal, individualista; pero al propio tiempo se inicia una nueva organización social basada en el ideal socialista sin concretarse en ninguna escuela.

el requisito de previa indemnización para los casos de explotación por causa de utilidad pública.

En el primer párrafo el artículo dice: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada ^{xi}. Como se ve lejos de construir este párrafo en garantías de la propiedad, parece más bien que niega radicalmente la existencia misma de la propiedad privada en el sentido clásico de esta, pues atribuye la propiedad de tierras y aguas exclusivamente a la Nación la cual sólo transmite a los particulares el cominio, constituyendo la propiedad privada.

El párrafo segundo trata de la expropiación de la propiedad privada por utilidad pública, y el párrafo tercero de las modalidades que puede imponer la Nación a la propiedad privada en vista del interés público. Los tres primeros párrafos del Artículo 27 se refieren exclusivamente a la propiedad privada, a la que ya existe y a la que puede llegar a serlo, esto significa: la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ella a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

El párrafo cuarto establece que "corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales y substancias que vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyen depósitos cuya naturaleza sea distinta a los componentes de los terrenos, tales como: el dominio directo del subsuelo mineral y petróleo es de la Nación. Este párrafo cuarto otorga a la nación el dominio directo; el párrafo quinto otorga la propiedad y el sexto se refiere al dominio a secas.

Dentro del Artículo 27 cabe señalar algunos postulados y principios básicos, que estructuran genéricamente el régimen de la propiedad inmueble y otras normas que son aplicables de manera específica a la propiedad agraria. Entre los primeros, el fundamental se refiere a la

^{xi} Mendictas y Nuñez. Lucio. Op.Cit. p.p. 50.

propiedad originaria de todas las tierras y aguas que se establecen a favor de la nación, con lo que consagra su dominio pleno y eminente sobre el territorio nacional, quedando a ella subordinados todos los derechos de propiedad de los particulares.

Antes de continuar debemos hacer algunas consideraciones sobre el sujeto del amplísimo derecho de propiedad que estatuye: la Nación "...Desde el punto de vista estrictamente científico, nuestra República Mexicana esta constituida por diferentes naciones: cada uno de los grupos indígenas que viven dentro de ellas, separados por un lenguaje, por su raza, por sus tradiciones, por su propia cultura de la población, es una nación y por lo mismo, es un error atribuir un derecho a lo que no existe" ^{xii} .

La palabra nación, en el Artículo 27 constitucional, debe tomarse, (aún cuando técnicamente no es) como sinónimo de Estado. Solo al Estado Mexicano, sujeto de derechos, puede atribuirse la propiedad de las tierras y aguas a que alude el primer párrafo que analizamos, y si se dice nación, es sólo promulgando un viejo error o una ficción de nuestra literatura política. De lo anterior se deduce el principio de que la nación puede "en todo tiempo" imponer modalidades a la propiedad privada, cuando el interés público así lo determine. En esta forma, el Artículo 27 substituye, en el concepto jurídico de la propiedad, la vieja tesis individualista del derecho subjetivo destinado a producir beneficios a su titular, por la doctrina de la propiedad como una función social que tiene por objeto hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación.

Encontramos también importantes disposiciones que se identifican con los principios del derecho internacional, relacionados con los derechos de la nación sobre el mar territorial, la plataforma continental, las aguas de diversos tipos y espacios aéreos.

Regula también la capacidad para adquirir una propiedad, estableciendo como regla general que sólo los mexicanos tienen ese

^{xii} Mendieta y Nuñez. Lucio. Op.Cit. p.p. 53.

derecho. En cuanto a los extranjeros, les impone como condición la de considerarse como mexicanos respecto a los bienes territoriales que adquiriesen o no invocar la protección de sus gobiernos, además de señalar las zonas en que, en ningún caso, pueden ser propietarios. Asimismo establece restricciones para las corporaciones religiosas, asociaciones científicas, culturales o de beneficencia y sociedades por acciones.

En la parte relativa a la propiedad agraria, el Artículo 27, no reconoce como forma legal la propiedad del latifundio, sino que lo prescribe expresamente y dicta medidas para el fraccionamiento de los que existan. En efecto, la nación reservándose sobre todas las propiedades el dominio supremo, podrá en todo tiempo disponer de las que necesite para regular el estado de la propiedad total, pagando las indemnizaciones correspondientes.

El Artículo 27 Constitucional de 1917 fue producto de una colectiva de los grandes pensadores sociales y del pueblo mexicano.

Resumiendo México es un país con una importante tradición agraria. Se han dado múltiples sistemas de tenencia de la tierra: desde las elementales posesiones en las demarcaciones territoriales del norte, hasta las complejas formas de tenencia imperantes en las civilizaciones del centro y sur de lo que hoy es la República Mexicana.

A partir de 1917 hasta hoy, la reforma agraria ha sido sustento de justicia y libertad en el campo, pero los instrumentos para lograr estos objetivos de han ido ajustando, sin embargo, el sistema de reparto de tierras, ubicado en el contexto de la época de gestación de la reforma agraria, fue la mejor de los medios para llevar bienestar a las familias del campo.

CAPITULO II

PROYECTO DE MODERNIZACIÓN

En este capítulo trataremos de entender el proceso que se generó en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari para alcanzar un nivel de modernización necesario para incorporarse a la dinámica de una economía globalizada.

A). Proceso de Modernización

Este proceso de transición, que realmente se inició desde 1982, puede ser percibido en dos momentos específicos, pasando por el redimensionamiento del aparato gubernamental hasta la reforma del Estado mexicano. El primero se dio durante el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid; y el segundo momento de gestó a partir de 1988 cuando el Presidente Carlos Salinas estableció a la modernización como pilar de su gobierno.

Los programas estructurales además de corregir fallas coyunturales derivadas del excesivo endeudamiento llegaron a condicionar los modelos de desarrollo de largo plazo de estos países.

Dichas políticas determinaron de tal manera la conducción de los programas económicos, que incluso transformaron estructuralmente la base productiva y social de las naciones, con lo cual el redimensionamiento del aparato público dio paso a la modernización nacional, es decir, la Reforma del Estado.

Estas transformaciones estructurales dieron como resultado la revaloración de las relaciones entre el capital y el Estado, generándose un nuevo marco para la vinculación entre la sociedad, el Estado y el mercado^{xiii}.

Una vez que el compacto grupo gobernante -los tecnócratas- se consolidaron en el poder, con la presidencia de Carlos Salinas de Gortari se avanzó a una fase superior de transformaciones encaminadas a alcanzar la llamada modernidad. Con ello no sólo se dio una recomposición de las relaciones entre los diversos actores del subsistema de la economía sino que incluso se llegó a modificar y alterar subsistemas social y político.

El reordenamiento de la economía implicó un proceso agudo... que supuso el desmontaje del llamado Estado Benefactor para lo cual la presencia del Estado y prácticamente todas sus funciones previas aparecen bajo la consideración de obstáculos para el ingreso a la modernización capitalista ^{xiv}. Esta crisis se reflejó por un lado en el agotamiento del modelo de desarrollo económico del estado propietario interventor, y por otro en el ámbito político con la pérdida de legitimidad

^{xiii} Alvares Alejandro y Mendoza Gabriel en su artículo "México 1988: un capitalismo depredador en crisis", consideran que como resultado de la crisis, se produjeron una serie de cambios, que por su profundidad, ubicación e implicaciones deben ser considerados como estructurales, ya que modificaron sustancialmente la forma de articulación de las ramas del aparato productivo, establecieron nuevas formas de participación de los intermediarios financieros, modificaciones en las finanzas públicas y en la composición y condiciones del comercio exterior.

^{xiv} Salinas, Dario. "El Estado Latinoamericano: Notas para el análisis de sus transformaciones", en Estado y Políticas Sociales en el Neoliberalismo, p.p. 105.

de las instituciones públicas y en la disminución de la capacidad de gobernabilidad por parte de las autoridades^{xv}.

En síntesis, la crisis a la cual tuvo que enfrentarse el gobierno fue resultado del agotamiento de las formas de relación entre agentes sociales. De ahí que se presentara como una necesidad inminente el establecer nuevos mecanismos que permitieran por un lado generar las condiciones necesarias para emprender la modernización económica es decir, una reforma económica-administrativa, así como mecanismos y nuevas pautas de articulación entre gobierno y sociedad, reforma político-institucional y reforma social.

Simultáneamente, el gobierno se enfrentó a un creciente pluralismo en todos los ámbitos de la vida nacional, ante lo cual fue incapaz de responder de manera eficiente, a las demandas cada vez mayores y diversificadas, generándose una disminución en la capacidad de respuestas por parte de las autoridades. De ahí que se iniciara un proceso de educación y transición, compuesto por elementos creativos y destructivos, y cuya finalidad fue crear las condiciones necesarias que permitieran insertar al país, a través de una serie de cambios estructurales en la nueva dinámica mundial, proceso la cual se le denomina Reforma del Estado.

Este proceso de reforma se presentó en su momento como la única opción viable que permitió proyectar a largo plazo un nuevo modelo alternativo de desarrollo económico y de una nueva articulación entre los agentes sociales y políticos. Es decir, la crisis del Estado implicó un proceso de destrucción y construcción, así como de desconcierto ante la anomalía e intervención en contra de la vieja normalidad^{xvi}.

^{xv} Aguilar. Luis F. establece que se presentó una crisis fiscal simultáneamente en el ámbito político y económico. ante la incapacidad del gobierno por generar una respuesta eficiente a los reclamos de la sociedad. Ante esta insolvencia fiscal la sociedad reclamó un mayor control y una asignación más eficiente de los recursos políticos. llamándose a estos: libertades políticas o libertades económicas.

^{xvi} Keane. John. La Vida Pública y el Capitalismo Tardío. p.p. 26

Así, lo que se inició en 1982 como un simple proceso de reducción del aparato estatal y corrector de los mecanismos de endeudamiento, se consolidó más tarde como un nuevo proyecto de nación que buscó insertar al país al proceso de modernización. Ahora bien esta modernización implicó simultáneamente, como ya mencioné, la creación de nuevos mecanismos de cohesión, así como la destrucción o desmantelamiento de viejas articulaciones sociales^{xvii}

De tal manera que estas condiciones se pueden traducir como el desmantelamiento del fordismo *-nueva relación capital trabajo-*, la integración a la economía mundial *-globalización y apertura-* y en el redimensionamiento del Estado *-desincorporación y desregulación-*.

Estas condiciones que son presentadas como imperativos del proceso de modernización^{xviii} buscan elevar la eficiencia, alcanzar la competitividad global, ampliar la vida democrática y garantizar un mayor nivel de bienestar social en la población. Ahora bien, debemos distinguir en este punto dos mecanismos que se presentan a lo largo del proceso de modernización. Por un lado, y en primer momento es necesario realizar una serie de *cambios estructurales* que permitan transitar de un Estado propietario a uno moderno y eficiente.

Es decir, se debe contar con *mecanismos reguladores* que disminuyan los efectos potenciales secundarios que genera todo proceso de transformación con respecto a los diversos sectores de la población nacional y agentes extranjeros y que garanticen la continuidad de esta reforma.

Estos mecanismos son:

- * Los pactos concertados entre los sectores productivos
- * Los problemas de apoyo a los sectores menos favorecidos
- * Los acuerdos multilaterales condicionantes de la política

^{xvii} Según Enrique Tiburcio en el proceso de modernización no se encuentra un sector tradicional yuxtapuesto al sector moderno y al cual se le puede considerar como obstáculo para el desarrollo. sino que existe un sector cuya exclusión es producida por la misma modernización económica.

^{xviii} Los imperativos de la modernización pueden ser encontrados en el libro *La Restructuración de lo Público, el caso CONASUPO* de Adrián Gurza.

económica.

Es importante adelantar que los cambios estructurales conjuntamente con los mecanismos reguladores conforman una estrategia tendiente a redefinir las relaciones, las instituciones, así como transformar las políticas e instrumentos que articulan el intercambio económico. Es decir, conforman los ejes de la reforma del Estado.

A este respecto Héctor Aguilar Camín expone que la transición mexicana se encuentra condicionada por ocho tendencias, cuatro de las cuales son estructurales o de largo plazo y tres superestructurales o de corto plazo^{xix}.

Las tendencias estructurales son:

- * El Tránsito del México Rural al México Urbano.
- * El paso de la Metrópoli Centralizada a la Periferia Descentralizada.
- * La Consolidación de una fase de integración a las realidades económicas, científicas-tecnológicas y financieras del mercado mundial.
- * La Concentración de Desigualdad.

Las tendencias superestructurales son:

- * La Disminución del Peso del Estado y aumento de la participación de la sociedad, es decir, el fin de la expansión del Estado.
- * Erosión del pacto corporativo-popular y emergencia de la lógica ciudadana.
- * Evolución de un régimen presidencialista a un presidencialismo constitucional.

De estos lineamientos expuestos por Héctor Aguilar Camín, recuperaré tres de ellos que establece claramente cuáles son las pautas que guiaron el proceso de transición del país y que son de gran utilidad para este trabajo. Estos lineamientos son: la integración a una nueva realidad económica y científica mundial, la erosión de un pacto corporativo posrevolucionario y el fin de la expansión del Estado:^{xx}

^{xix} Aguilar Camín, Héctor. *La transición Mexicana*, en la *Revista Nexos* No. 124 de Abril de 1988.

^{xx} Aguilar Camín, Héctor. *Op.Cit.* p.p. 36.

"México es cada vez más vulnerable y se encuentra expuesto a los vaivenes del mercado, presiones políticas y desafíos tecnológicos. Los movimientos económicos externos golpean más fuerte que los errores internos.

La revolución tecnológica ha vuelto obsoleta la industrialización de la posguerra y se ha desarrollado una nueva división internacional del trabajo y del comercio mundial, es decir una nueva reconversión industrial-tecnológica.

El proceso de modernización implica una recomposición de las alianzas sociales que permitan alcanzar una mayor eficiencia en las relaciones económicas y políticas.

Los ochenta marcan el inicio de un nuevo período en la historia de una posrevolución, donde el Estado interventor disminuye su presencia en la sociedad. Es decir, se da un reflujo en el aparato estatal. Se inicia así un proceso de modernización del Estado, el cual ya no implica una expansión sino un adelgazamiento".

Estas tres vertientes ejemplifican claramente los imperativos de la reforma del Estado en México a partir de condicionantes de carácter interno y externo. Es como base en ellos que se realizaron cambios que afectan la organización institucional, la regulación estatal y las relaciones económicas. Es decir, se estará dando una transformación y revalorización de la esfera pública y privada como condición de adecuación a una nueva realidad nacional y mundial.

B). El Discurso Ideológico de la Modernización.

La modernización debe ser entendida como el proceso de adecuación de las estructuras políticas, sociales y económicas a las exigencias y características del entorno mundial -globalización, apertura e

integración-. Por ello, será bajo este contexto que se dará la revaloración de lo público.

Esta revaloración de lo público se debe entender como la transformación del Estado contemporáneo, ya que sin duda alguna el Estado encarna en la actualidad la expresión más común de lo público^{xxi}. Esta transformación del Estado contemporáneo se ha traducido en las naciones latinoamericanas como el proceso de modernización estructural o reforma del Estado.

En términos generales, se puede percibir que la crítica al papel que había venido jugando el Estado se centraba principalmente en los resultados que la intervención del ente estatal había generado. Los resultados derivados de más de tres décadas de intervención estatal en cuestiones económicas no fueron del todo positivos. Así, se señaló que la intervención estatal generó una sobrecarga de demandas sociales que finalmente no pudo satisfacer, así como una enorme crisis fiscal.

Derivado de lo anterior, se hizo necesario plantear la presencia del Estado, lo que llevó a la recomposición de las estructuras sociales, a una adecuación de las políticas e instrumentos gubernamentales y a una nueva lógica de adecuación de relación e intercambio. Esta nueva racionalidad determinará la revalorización de lo público a la luz de un marco doctrinario e ideológico.

Esta reinterpretación del deber ser del Estado implica necesariamente una nueva valorización de la relación entre lo privado y lo público, entendiendo lo primero como el interés del individuo frente al Estado y al segundo como interés del Estado^{xxii}.

^{xxi} Fernando Bazúa en su artículo ¿Cómo hacer del Estado un bien público?, hace referencia al sinnúmero de acepciones que sobre el vocablo *público* se tiene. Así se puede entender a lo público como: espacio público, asunto público, vida pública, actividad pública, bien público, como bienestar público o como autoridad o Estado.

^{xxii} Esta concepción de lo "público" como sinónimo de Estado es limitada, ya que en realidad se debe entender a la esfera pública como ajena a la voluntad estatal. Sin embargo, para efectos de entender claramente lo que significó la reforma del Estado, consideraré al espacio público y al espacio estatal como sinónimos.

Así, una vez que el gobierno se apropió del discurso de la modernización se dio a la tarea de iniciar la reestructuración del espacio público bajo un conjunto de principios que históricamente han vigencia en nuestro país.

Retomando los principios liberales del S. XIX y algunas demandas sociales expresadas en la Constitución de 1917, el gobierno logró conformar un marco ideológico que le sirvió de punto de partida para iniciar sus reformas. Este marco ideológico es el "liberalismo social".

De esta manera el liberalismo social se convirtió en el marco doctrinario e ideológico del programa de reforma de la Revolución mexicana. Por ello, como parte del proyecto modernizador del país, es a la luz de los principios presentados por el Presidente Carlos Salinas de Gortari que se ha reinterpretado el deber ser del Estado y su relación con la sociedad.

Así el liberalismo social se presenta como una nueva síntesis doctrinaria que responde a los retos del proceso de modernización y la cual fue el punto de partida, de carácter ideológico, que permitió una redefinición del espacio público y social. Este proceso de transformación implicó la aplicación de las actividades propias de la esfera privada, así como la revaloración del espacio público-gubernamental.

El pacto social cardenista sustentado en la industrialización basada en la sustitución de importaciones, el impulso al campo, y la protección del Estado, entro en crisis conjuntamente con la economía mexicana a finales de los años setenta^{xxiii}. En este sentido, se inició una tendencia histórica inversa al desmantelarse los pilares del estado Posrevolucionario mexicano. Estos pilares fueron: la continua elevación e incremento salarial, reparto agrario, fomento a la educación socialista y fomento a las organizaciones sociales.

^{xxiii} Ver prólogo de Adolfo Gilly para el libro *El Capitalismo Mexicano en los Ochenta* de José Valenzuela Fcojoo. donde establece que la crisis del estado surgida del modelo del desarrollo estabilizador puso al descubrimiento todos los desequilibrios internos y externos de la economía acumulados en el período de la sustitución de importaciones.

El pacto cardenista sentó las bases de una relación de subordinación y control, donde las autoridades estatales controlaban la movilización social de las clases obreras y las masas campesinas.

El desmantelamiento del pacto social cardenista -sustento del espacio público gubernamental- se inició abiertamente a partir del gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, Cuando el Estado comenzó a disminuir su papel como árbitro y mediador en la vida social y económica del país.

Ahora bien, esta transformación implicó el modificar la relación entre los sectores sociales y factores productivos del país. Se inició el desmantelamiento de las relaciones productivas emanadas del fordismo y la reestructuración del papel del Estado. De esta manera lo que se planteó en el fondo fue una nueva relación entre los individuos y la sociedad con respecto al aparato público.

A esta nueva lógica es que responde las transformaciones y modificaciones constitucionales que se realizaron entre 1988 y 1994. Es importante recordar que dichas modificaciones significaron y deberán significar, ya que a la fecha no se han concluido, como es una nueva concepción sobre la tenencia de la tierra.

De esta manera, al reestructurarse un pilar muy importante del Constitucionalismo Social Mexicano, como lo es el artículo 27 constitucional, se estará gestando una nueva relación y un nuevo orden social, es decir un nuevo pacto social nacional. Por lo anterior, es válido hablar de una reforma del Estado, ya que las transformaciones han traído consigo la construcción de otra realidad nacional, articulada en torno a una nueva lógica.

Es importante mencionar que esta entrada del proceso de modernización se hizo a costa de la transformación de las estructuras sociales, políticas y económicas que habían estado vigentes desde los años cuarenta.

Resultado de lo anterior y con base en la doctrina del liberalismo social se estableció toda una nueva relación entre los subsistemas sociales, cuya finalidad fue consolidar y cohesionar a los actores sociales del país en torno a un nuevo proyecto de desarrollo acorde con las exigencias de la economía mundial.

Con la finalidad de cumplir con las exigencias mundiales e imperativos necesarios para transitar de una realidad caracterizada por un Estado Interventor sobredimensionado, una relación entre los factores productivos poco eficiente, una planta industrial poco competitiva y una realidad socio-política subordinada a los intereses del aparato público, a otra nueva dimensión globalizada, competitiva y eficiente, se llevó a cabo un proyecto de transformación estructural que se inició con el redimensionamiento del aparato público pero que poco a poco fue ampliándose hasta los conocimientos más profundos de la realidad nacional.

Con la finalidad de lograr lo anterior y para poder acceder a la "modernización nacional", el Presidente Salinas de Gortari estableció tres líneas de acción que sirvieron como pautas en la conducción del proceso de la Reforma del Estado en México. Estos mecanismos fueron los Acuerdos Nacionales que formuló en su Primer Informe de Gobierno y que son:

- * El Acuerdo Nacional para Ampliar la Vida Democrática.
- * El Acuerdo Nacional para Recuperar el Crecimiento sin Inflación.
- * El Acuerdo Nacional para elevar el Bienestar de la Población.

Estos acuerdos implicaron el reformar el Estado y modificar las relaciones con la sociedad, los individuos y los agentes extranjeros. De igual manera el proceso de modernización fue entendido como necesidad de profundizar las transformaciones de la sociedad para integrar al país a la economía internacional.

Así, en términos generales el proceso de modernización consistió en un amplio programa de combate a la pobreza a través del PRONASOL y PROCAMPO, al mismo tiempo que se buscó articular el mercado y la

producción nacional a un mercado común con Estados Unidos y Canadá a través del Tratado de Libre Comercio. Con esto se buscó recuperar el crecimiento económico, generar empleos y elevar el bienestar de la población bajo los lineamientos del Pacto Económico para la Competitividad y el Empleo, firmado entre los sectores productivos del país.

Este contexto obligó al Estado a reformarse y modificar su estructura, composición y relación con la sociedad y el mercado, es decir, reformar y modificar doctrinas, hábitos de pensamiento y acción, propios de momentos y circunstancias pasadas de la sociedad mexicana y del mundo^{xxiv}.

C). Vertientes de la Reforma del Estado en México (19889-1994).

Con la finalidad de construir toda una nueva relación entre el Estado y la sociedad; así como incorporar al país a la dinámica mundial de transformación del capital, se inició en México el proceso de Modernización Nacional. Este proceso de Modernización sustentado en la Reforma del Estado, implicó transformar y revalorar toda una serie de relaciones y alianzas, surgidas al amparo del Estado posrevolucionario.

Esta revaloración y reestructuración, que se consolidó durante el régimen del Presidente Carlos Salinas de Gortari, se llevó a cabo a través de los Acuerdos planteados por el propio Presidente en su Primer Informe de Gobierno. Así, la reforma del Estado se llevó a cabo en tres vertientes específicas.

- * La reforma de la gestión pública en el ámbito económico-administrativo.
- * La adecuación de las políticas públicas en materia de desarrollo social.
- * La liberalización del régimen político.

Las tres vertientes de la reforma del Estado respondieron a las exigencias y alternativas planteadas en los acuerdos para elevar el nivel

^{xxiv} Salinas de Gortari, Carlos en Nexos No. 271.

de vida y bienestar de la población, y ampliar la vida democrática respectivamente.

C.1). Reforma de la Gestión Pública (Económica-Administrativa)

Dentro del proceso de reforma a la gestión pública encontramos al conjunto de modificaciones estructurales en la economía y de los procesos administrativos del Estado. La reforma económico-administrativa del Estado, que es la más conocida de las reformas, buscó transformar la estructura económica, productiva, financiera y comercial del país a fin de que se le pudiera ubicar en un nivel competitivo en el nuevo entorno mundial.

Esta reforma se tornó indispensable debido a la fuerte regulación de las conductas económicas, tanto para fines de protección y promoción del capital nacional como para fines equitativos de defensa y compensación.

El aspecto económico tuvo como particular meta alcanzar el equilibrio de las finanzas públicas significad en no ser superavitarios pero tampoco deficiarios; generar empleos, lograr bajos niveles de inflación y reducidas tasas de interés a fin de fomentar la inversión privada nacional y renegociar la deuda externa, aspecto de vital importancia para seguir siendo sujetos de crédito.

La estabilización de la economía y el mantenimiento del crecimiento se persiguieron haciendo participativo al sector privado como propietario, para lo cual se instrumentaron procesos de desincorporación de entidades primordialmente, con el objeto de competir a nivel internacional, incrementando a la vez la producción y productividad de cada una.

C.2). La Nueva Racionalidad en la Instrumentación de la Política Social.

En lo que se refiere a la política social, la reforma del Estado implicó igualmente una transformación en la forma de instrumentar y concebir los programas de asistencia social. Esta fue una necesidad que se presentó

posterior a la crisis del Estado Benefactor y debido a la crisis fiscal del Estado.

En México, la política económica y la política de desarrollo social han sido las piezas fundamentales de la estrategia de modernización, donde una se complementaria a la otra con la finalidad de darle contenido social al proceso de recuperación del crecimiento. Ante la necesidad de construir una plataforma socioeconómica básica para el desarrollo, se ha convertido en una parte fundamental de la modernización económica.

Sin embargo, no es la primera vez que la política social se ha desarrollado paralelamente a la política económica. En los últimos cincuenta años las acciones que permitieron que el crecimiento económico no se expresara en una pobreza agobiante fueron: el reparto agrario, el aumento del gasto social y el sostenido incremento de la producción. Esto conjuntamente con las instituciones creadas para atender las demandas sociales de la población^{xxv}.

A partir de la década de los ochenta y derivado de los problemas económicos, déficit fiscal, ajustes salariales y programas de estabilización, se inició el quiebre de un estilo de hacer e instrumentar la política social^{xxvi}.

El reto era complejo, hacer más con menos recursos. esto provocó un cambio en la forma de articulación entre gobierno y la sociedad. La participación de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y grupos sociales se constituyeron en el elemento característico de la instrumentación de la política social, a partir de los años ochenta. Derivado de ello surgieron programas sociales impulsados por brigadas rurales de alfabetización y capacitación o de autoconstrucción y mejoramiento de infraestructura y vivienda.

^{xxv} González, Tiburcio Enrique. *Reforma del Estado y Políticas Sociales*. INAP. México D.F.: 1990. p.p. 21.

^{xxvi} *Ibidem*.

En estos programas las autoridades encontraron en la organización y participación comunitaria un elemento determinante para romper con las limitaciones, materiales y financieras, de los aparatos burocráticos.

C.2.1). Estructura de la política social.

Bajo este esquema, derivado de las limitaciones de recursos y la exigencia de participación de la sociedad civil, se desarrolló el Programa Nacional de Solidaridad como pilar de la política social. Este programa se estableció en el marco del Acuerdo para lograr el mejoramiento Productivo del Nivel de Vida de la Población que establecía como principales responsabilidades: creación de empleos productivos, atención a las demandas sociales prioritarias, protección al medio ambiente y erradicación de la pobreza extrema.

Sin embargo, la existencia de participación de la sociedad y la crisis generalizada evidenciaran la necesidad y exigencia de contar con organizaciones que fungieran como gestoras al mismo tiempo que como agentes activos en la solución de demandas sociales, lo cual orientó en gran medida el funcionamiento del Programa Nacional de Solidaridad.

Por ello, una de las principales características del PRONASOL es la participación activa de las comunidades benéficas^{xxvii}. Es importante mencionar que durante los dos primeros años del PRONASOL, este programa se constituyó como el eje de la política social de gobierno y buscó atender a los grupos en extrema pobreza tanto en ámbito urbano como el rural. La evolución del programa conjuntamente con la evaluación del mismo propició que se establecieran tres vertientes fundamentales:

- * Solidaridad para el bienestar social.
- * Solidaridad para la producción.
- * Solidaridad para el desarrollo regional.

^{xxvii} Programa Nacional de Solidaridad. -SEDESOL-SECOGEF. 1994. pp.16

Estas vertientes constituyen las bases del programa cuyas características describiré más adelante. Por ahora es importante mencionar que dicho programa se instrumentó al igual que la reforma social bajo los postulados del liberalismo social, cuestión que distingue a nuestro país de otras naciones donde la instrumentación de programas de ajuste no fue acompañada de una política restitutiva y minimizadora de los efectos de dichos programas.

En este sentido, la política social es el pilar que diferencia al liberalismo social del neoliberalismo, ya que aunque se buscó eficientar los mecanismos regulatorios del mercado, no se olvidó el problema del combate a la pobreza. Por ello fue necesario establecer una nueva forma de instrumentar los programas sociales donde se contara con la participación de distintos sectores de la sociedad bajo una lógica de corresponsabilidad y participación.

El combate a la pobreza permite modificar el papel de los individuos y grupos sociales desfavorecidos, quienes ahora son sujetos activos del proceso de fomento al aumento a la productividad, mediante la elevación de sus niveles de vida.

Esta nueva racionalidad en la instrumentación de la política social está sustentada en la participación social como una de sus principales características. Por ello la participación corresponsable es requisito para los grupos de menores ingresos puedan superar sus condiciones de pobreza y se incorporen a los procesos del desarrollo.

Con ello abrieron nuevos espacios para decidir democráticamente sobre los asuntos de interés de la comunidad. La participación comunitaria en las decisiones sobre las actividades de combate a la pobreza es ahora un componente fundamental de los programas sociales.

Otra característica importante es la descentralización del programa, ya que esto permite que se incorpore la participación social en el proceso de toma de decisiones, ejecución y vigilancia de las obras y los recursos.

Dentro de esta lógica de descentralización, el gobierno federal define únicamente, las políticas y estrategias y asigna los recursos a través de los Convenios de Desarrollo Social. Por su parte, toca a las comunidades y gobiernos locales definir la obra, su ubicación, costos y tiempos de ejecución.

Esto permite que PRONASOL sea un instrumento para impulsar un mayor equilibrio en el desarrollo regional, fomentando el desarrollo de las zonas más atrasadas y con el mayor índice de pobreza.

C.2.2). El Programa Nacional de Solidaridad.

El Programa Nacional de Solidaridad constituye el pilar de la política social, este orienta sus acciones con base en los siguientes principios^{xxviii}.

- * Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y comunidades.
- * Plena y efectiva participación y organización de las comunidades en la toma de decisiones y vigilancia de los proyectos.
- * Corresponsabilidad en todos los proyectos que se definan en convenios.
- * Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de recursos.

El programa fue evolucionando, llegó a cubrir otras actividades productivas además de atender la pobreza extrema; dichas actividades se crearon a través de subprogramas específicos tales como:

- * Fondos Municipales en Solidaridad.
- * Fondos Regionales para el desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- * Fondos de Solidaridad en la Producción.
- * Escuela Digna.
- * Empresas en Solidaridad.

Esto es importante, ya que se requiere combatir la pobreza extrema, pero simultáneamente crear infraestructura para desarrollar proyectos

^{xxviii} *El Programa Nacional de Solidaridad* F.C.E. p.p. 87. México D.F., 1993.

productivos que permitan no sólo compensar los desequilibrios sociales sino propiciar una mejor distribución de ingreso.

Es por eso, que una vez creada una base social en las comunidades se continuará con el fomento a proyectos productivos. Para ello se dieron programas como Fondos de Solidaridad para la Producción que otorga créditos a la palabra con la finalidad de impulsar actividades agrícolas, principalmente.

A partir de lo anterior se puede concluir que con la finalidad de instrumentar una verdadera política social se requiere: fuentes de financiamiento estables, combate a la pobreza pero también a la desigualdad social y una mayor participación de la sociedad civil tal como lo menciona Enrique González Tiburcio^{xxix}.

C.3). Liberalización y Transición del Régimen.

En 1982 la crisis del Estado y las políticas antipopulares que en materia financiera se habían instrumentado, dieron como resultado un serio cuestionamiento a la eficiencia del sistema y del Estado. La sociedad civil se había percatado de que la situación económica no era resultado de errores coyunturales sino que respondía a todo un contexto generado por la estructura autoritaria del sistema político-administrativo del Estado Mexicano.

Dicha estructura centralizada, vertical y autoritaria impedía a los grupos sociales la participación directa y activa en la toma de decisiones y limitaba las libertades económicas y políticas. Derivado de ello la sociedad empezó a exigir una transformación en los mecanismos que orientaban la gestión pública. Exigencias que se traducían en un reflujó de la participación económica del Estado y la ampliación de la participación política de la sociedad.

^{xxix} Se debe potenciar no sólo la típica relación vertical gobierno-grupos necesitados, sino que se requerirá generar mecanismos que logren imprimirle rumbo y sentido a toda la vitalidad social que se expresa en cada una de las distintas esferas que buscan el bienestar social de la población. esto es, vigorizar y aprovechar la relación sociedad-sociedad que durante mucho tiempo ha pertenecido adormecido.

Este escenario político que puede traducirse en la contraposición de dos grandes proyectos ideológico-políticos que han estado presente en la escena de la vida nacional a lo largo de los últimos veinte años. Su debate se ha centrado, principalmente, en la interpretación del papel de el Estado y la concepción de la política, esto siguiendo con la tesis de Miguel Basañez^{xxx}.

Estos dos proyectos ideológico-políticos a que me estoy refiriendo son el democrático-liberal y el nacionalista, ambos de cara al proyecto representado bajo la concepción del Estado mexicano posrevolucionario.

El grupo que se integró con Carlos Salinas de Gortari, Manuel Camacho, René Villareal y Emilio Lozoya entre otros, buscó consolidar un proyecto alternativo de nación^{xxxi}. Este proyecto buscaba la inserción de México en el contexto internacional, la renovación de la clase política y la consolidación de una nueva política económica^{xxxii}. Es aquí donde podemos encontrar la gestión de lo idea de Reforma del estado que veinte años más tarde impulsaría el Presidente Carlos Salinas y que logró instrumentar gracias a la articulación de una estructura de largo plazo, tal como lo expresara Manuel Camacho Solís en su análisis titulado Poder: Estado o Feudos Políticos^{xxxiii}.

Esta tercera opción se diferencia de los dos proyectos ideológico-políticos ya que adopta por mantenerse fuera del aparato público, tampoco consideraban como condición indispensable para la transformación del régimen una ruptura revolucionaria ni apostaban todo a la transición democrática.

^{xxx} Miguel Basañez establece que el Estado puede ser interpretado como neutro (democrático o bonapartista), comprometido (coorporativo o populista) y contradictorio.

^{xxxi} Unidad de Análisis Prospectivo del Fianciero *La Sucesión Pactada*. México D:F.: 1993, p.p.12

^{xxxii} Sánchez Susarrey, Jaime. *El Debate Político e Intelectual en México*. De. Grijalbo, México D.F., 1993, p.p.36

^{xxxiii} El proyecto político final no puede ser obra de un individuo sea intelectual, ideológico, estadista, líder de masas o revolucionario profesional; sino de un grupo compacto de visionarios vinculados ideológicamente a intereses mayoritarios y de largo alcance. A ellos corresponderá reconstruir el poder político y abrir las puertas a la participación de la mayoría. Por ello Carlos Salinas defendía la idea de integrarse al proceso de la nueva globalización. Manuel Camacho, la de realizar una renovación del sistema político y René Villareal una nueva política industrial-exportadora y liberalizar el comercio.

Para resumir, lo que se busca en el fondo de la reforma política es lograr la transición de un Estado bonapartista-elitista a un Estado neutral democrático, donde éste sea una arena neutral donde actúen los diversos grupos sociales.

CAPITULO III

ANÁLISIS DE LOS CAMBIOS AL CAMPO EN EL SEXENIO DE SALINAS DE GORTARI

En este capítulo trataremos de revisar cuidadosamente el trabajo del Presidente Carlos Salinas de Gortari, en su sexenio; con respecto a su empeño por reformar el Artículo 27, obedeciendo a la intención de imponer en el país un nuevo modelo económico y político.

A). REDUCCIÓN DE DATOS PRESENTADOS EN INFORMES DE GOBIERNO

Los informes de gobierno son discursos políticos con características espectaculares porque:

Son la clave de la percepción del presidente sobre la realidad. En estos discursos se relata "oficialmente" lo acontecido durante un año. Se profundiza en los logros, en las acciones, en las obras, en los avances. De los informes de gobierno, sólo nos enfocaremos en lo referente al Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica y el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Bienestar Popular.

A.1) Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica.

EL CAMPO

Primer Informe

Señala que el campo es donde se ubica el mayor reto de la modernización económica y que para modernizar al campo se requiere otorgar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra. Plantea que "...se tiene el imperativo político y moral de devolver al sentido original de la Revolución. La gran visión del Constituyente de Querétaro, como es el Artículo 27, estableció el devolver la iniciativa sobre el Artículo 27 del Proyecto de Constitución, que convirtió en social un debate que sólo era político, se establecieron dos premisas que señalan el espíritu del texto final de la Constitución: primero, convertía al Estado en un instrumento de reforma económica, y segundo, determinaba que la nación retendría bajo su dominio lo que fuera necesario para el desarrollo social"^{xxxiv}. Un Estado que no atiende al pueblo por estar tan ocupado administrando empresas, no es justo ni es revolucionario; pierde el sentido fundador que le dio el Artículo 27 de la Constitución.

A severa que la Reforma Agraria adquiere un nuevo significado consiste en:

- * Apoyar la producción
- * Responsabilizar a los campesinos del manejo del crédito.
- * Atender la comercialización y establecer industrias rurales.

Afirma que el problema del campo no debe entenderse como un problema de escasez de recursos, también implica la falta de organización, ineficiencia y corrupción.

Menciona que el reto inicial es consolidar el proceso de reparto y resolver los impedimentos legales y materiales acumulados.

^{xxxiv} Salinas de Gortari, Carlos. Primer informe de gobierno. México. Presidencia de la República. 1989. P.p. 15

Segundo Informe

Desde su perspectiva la situación del campo es altamente preocupante. Existe descapitalización, creciente minifundismo y una pobreza lacerante.

Precisa que de el aumento de la producción y de la productividad depende no sólo la soberanía alimentaria del país, sino también el bienestar de los productores y sus familias.

Tercer Informe

Señala que el propósito de modernizar el campo consiste en aumentar simultáneamente la producción y la justicia.

Afirma que en la actualidad las luchas por lograr libertad y justicia en el campo continúa siendo de enorme importancia por eso el gobierno tiene que tomar en cuenta las condiciones de la República y del mundo para responder a las luchas agrarias de esta generación.

Con respecto al reparto agrario señala que "...este lleva justicia al campo, pero pertenece a las circunstancias actuales, que continuar por el camino de antes ya no significa prosperidad para la patria, ni justicia para los campesinos"^{xxxv}. Por ello se afirma que llegó el tiempo de cambiar la estrategia en el campo.

Cuarto Informe

Al hablar de la Reforma al Artículo 27 la concibe como una reforma integral porque incluye compromisos sociales y comunitarios, incorpora, proyectos para capitalizar al campo, fomenta la asociación, crea nuevas opciones productivas y da sustento a un nuevo movimiento campesino, la

^{xxxv} Salinas de Gortari, Carlos. Tercer informe de gobierno. México. Presidencia de la República, 1991, P.p. 8

cual implica aliento a la inversión y capitalización al campo, y concluir con el rezago agrario.

Quinto Informe

Al mencionar un nuevo programa en marcha, PROCAMPO, afirma que permitirá por primera vez dar apoyos directos y transparentes a más de tres millones de campesinos.

Dice que como sociedad y como gobierno, el compromiso ha sido reformar al campo. En este sentido, la primera tarea fue la de "...cambiar los instrumentos del Estado para el campo en razón de que ya no cumplían con sus propósitos de promover la producción y la justicia"^{xxxvi}.

Desde el gobierno, el enfoque del problema del campo no es de crédito, sino de capital.

La reforma del campo se entiende como una reforma de libertad, vinculada a la democracia en las asambleas ejidales. Además, es una reforma de justicia al reconocer a los campesinos como actores del cambio y al responder con apoyos a sus demandas. Da certidumbre en la posesión de la tierra y termina simultáneamente con el engaño de promesas de reparto y con las invasiones de tierra.

Se afirma que con PROCAMPO el espíritu de libertad y justicia del Artículo 27 adquiere expresión concreta para los campesinos.

En este informe se afirma que se ha cerrado un ciclo en la reconstrucción del campo y con la reforma jurídica, la institución y la del sistema de titulación y apoyo son sus nuevas bases.

Sexto Informe

^{xxxvi} Salinas de Gortari, Carlos. Quinto informe de gobierno. México. Presidencia de la República. 1993. P.p. 12

Señala que el campo, mediante el diálogo y el trabajo conjunto, se realizó una profunda reforma para reactivar la producción con mas libertad y mayor justicia.

Afirma que las reformas fortalecen la capacidad productiva en un marco de libertad y que los campesinos pasan a ser sujetos de su propia transformación.

A.2). Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Bienestar Popular.

MODERNIZACIÓN

Mensaje de Toma de Posesión

La modernización de México se anuncia como "indispensable" e "inevitable", porque la tenencia mundial es que los Estados se reestructuren en busca de mayor fortaleza y capacidad de dirección.

Tres son las características de la modernización: nacionalista, democrática y popular.

nacionalista porque reafirmará los valores de identidad fundamentales, porque la abrirá una nueva etapa al proyecto de la Revolución y porque tiene como propósito asegurar la soberanía, la independencia y la defensa de nuestros intereses nacionales.

* Democrática porque se llevará a cabo de manera concentrada, mediante la participación corresponsable de los ciudadanos, grupos, partidos y sectores; porque estará destinada a ampliar los espacios políticos y a crear las vías institucionales que requiere la mayor participación de la sociedad.

* Popular porque tendrá un claro sentido social: elevar el bienestar de los mexicanos.

Primer Informe

En este informe se menciona la modernización como nacionalista y popular, se excluye lo democrático y se agrega el concepto de justicia, entendido como bienestar popular.

La razón del cambio es hacer realidad la Revolución y las prioridades son las que define nuestra historia.

Campesinos, indígenas, obreros, grupos populares, empresarios, clases medias, servidores públicos, maestros médicos, medios de comunicación, fuerzas armadas, jóvenes y mujeres son los sectores a los que va dirigida la modernización.

Segundo Informe

Señala que "...la decisión de modernización es para fortalecerse ante el mundo y para mejorar la convivencia entre los mexicanos"^{xxxvii}. Se moderniza para canalizar las diferencias políticas ordenadamente, con paz social y, así, fortalecer la unidad que requiere acometer los retos internos y externos. Se moderniza para ser una sociedad más justa, más generosa, más valiosa para cada uno y más respetada en el mundo.

Tercer Informe

La propuesta de modernización tiene como objeto dar profundidad y dirección al cambio, tesis presente también en el primer informe.

Nuevamente la modernización se caracteriza por ser nacionalista y popular, sin mencionarse su vertiente democrática.

Se vuelve a hacer mención de los sectores de la población a los que va dirigida la modernización y se incluye la mención de dar a los estados y

^{xxxvii} Salinas de Gortari, Carlos. Segundo informe de gobierno. México. Presidencia de la República. 1990. P.p. 5

municipios las posibilidades reales de desatar su gran riqueza y creatividad local.

Quinto Informe

— 225692

Se vuelve a referir a la modernización nacionalista y popular y se omite la mención de la democracia.

Aparecen las figuras históricas de Juárez y Zapata como recursos históricos para justificar el carácter nacionalista y popular de la modernización. "El carácter nacionalista de la modernización se nutre de las mejores causas republicanas de nuestra historia. Quien inspira este esfuerzo es don Benito Juárez. El compromiso popular de la modernización mantiene el poderoso hilo conductor de las grandes luchas sociales de nuestra historia. Quien inspira este esfuerzo es Emiliano Zapata"^{xxxviii}.

B). ANÁLISIS DE DATOS PRESENTADOS EN LOS INFORMES DE GOBIERNO.

CAMPO

La estrategia en el campo no consistió en el reparto de tierra. Quedando claro que el problema del campo reviste gravedad y urgencia, tres fueron sus principales elementos conceptuales que orientaron a la reforma del agro: libertad, justicia y productividad, elementos que se retoman de los principales postulados de la Ley Agraria Zapatista.

De las directrices conceptuales se desprenden con claridad las Reformas al Artículo 27 y el programa PROCAMPO. Es decir, al hablar en el tercer informe de aumentar la justicia y la productividad, el primer mandatario se estaba refiriendo a los cambios al 27 y ya perfila la intención de impulsar su programa como PROCAMPO, vinculado directamente con la productividad.

^{xxxviii} Salinas de Gortari, Carlos. Quinto informe de gobierno. México. Presidencia de la República. 1993. P.p. 34

En este sentido, podemos interpretar un discurso como una manifestación de intenciones que evolucionan para ir prefigurando los cambios en el campo, de tal manera que el primer informe habla de consolidar el reparto agrario y de interpretar la reforma agraria, en el segundo se habla de la necesidad de aumentar la productividad, en el tercero se señala la necesidad de cambiar la estrategia en el campo, en el cuarto se introduce la reforma al artículo 27 constitucional, en el quinto se realiza el PROCAMPO y en el sexto se retoma la idea de que la reforma buscó reactivar la producción a través de la libertad y la justicia. En este sentido se puede definir que el impulso sustancial a la reforma del campo comenzó a partir del tercer año de gobierno.

MODERNIZACIÓN

La aparición del término modernización es intermitente en el discurso. Aparte del mensaje, sólo esta presente en el primero, tercero y quinto informes de gobierno.

Destaca que no se hace referencia a ciertos grupos sociales como los miembros de la tercera edad, pensionados, jornaleros, *agrícolas*, niños o discapacitados.

El concepto modernización muestra un retroceso discursivo, que le otorga un matiz autoritario, al perderse la característica democrática a partir del primer informe.

En este sentido, parece que originalmente existía la intención de realizar una modernización abierta al debate y al consenso y con el desarrollo discursivo la estrategia cambia deliberadamente.

Cambio y modernización son conceptos que se entreveran. El primero es el fin y el segundo el medio.

En un principio la necesidad de la modernización se explica debido al ritmo de las transformaciones mundiales y a la necesidad de

permanecer soberanos. Posteriormente adquiere un carácter histórico al vincularse con la Revolución y con dos héroes nacionales: Juárez y Zapata.

Llama la atención que en el sexto informe se omita la mención de la modernización como objeto de referencia.

C) LA MODERNIDAD DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

La reforma al Artículo 27 constitucional, del 6 de enero de 1992, y la promulgación de su ley agraria, del 26 de febrero del mismo año, son parte del proceso de la reforma agraria.

"Constituye una de las acciones más importantes en la modernización del campo, en respuesta a las demandas que hicieron en forma reiterada los campesinos de México y que fueron ratificadas por la sociedad en su conjunto"^{xxxix}.

En efecto, los instrumentos jurídicos de la reforma agraria requerían de ajustes. Fueron rebasados por la realidad, determinada por fenómenos dinámicos que dieron lugar a nuevas necesidades. Si bien el marco jurídico cumplió con el objetivo fundamental de la reforma agraria, es de justicia reconocer la coexistencia de otros problemas, tales como la inseguridad jurídica e incertidumbre en la tenencia de la tierra y en las relaciones contractuales, prevalecientes en las últimas décadas y que impactaron negativamente en el desarrollo del sector rural.

El amplio debate en torno a la reforma legal, en el que participaron distintos sectores de la sociedad, donde se dejó constancia de este reclamo.

"Dentro de este debate, fue determinante la voluntad de cambio y el amplio interés de las organizaciones campesinas por llevar a cabo reformas substanciales a la legislación agraria, sin atentar contra el espíritu

^{xxxix} Ulrick, Figueroa, Lorenzo. Sector social, nuevo modelo de desarrollo. Instituto de Administración Pública del Estado de México. México 1993. P.p. 86

y el corazón del ejido , que le ha dado mantenimiento y fuerza a lo máximos ideales de la Revolución Mexicana"^{xi}.

La pequeña propiedad también es un concepto fundamental dentro de estos ideales. Si bien es cierto que se perciben ciertas diferencias entre los dos regímenes, que desde el punto de vista económico muestran ciertas desventajas en favor de la pequeña propiedad, también lo es que esta forma de propiedad requería de cambios substanciales para enfrentar los retos que se nos presentan a la entrada de el nuevo milenio.

Así, al inicio de esta década de los noventa era impostergable el fin de la etapa del reparto agrario; era necesario dar definitividad y certeza a la tenencia de la tierra de los ejidatarios y comuneros y seguridad a lo pequeños propietarios, así como a los inversionistas de otros sectores de la economía para que todos ellos participaran sin ninguna limitante en el proceso de modernización del campo mexicano.

El reparto agrario sin duda había cumplido con sus funciones. Fue un eficaz instrumento para llevar bienestar al campo mexicano. Sin embargo, en las condiciones demográficas y económicas actuales no podemos pensar en el reparto como instrumento ejecutor de los objetivos de justicia y libertad de la reforma agraria. "La tierra es un recurso limitado y hoy la población es cinco veces superior a la que había durante el período de gestación de dicha reforma"^{xii}. Adicionalmente, el desarrollo que han experimentado el resto de los sectores de la economía, así como las condiciones predominantes a nivel mundial en el sector agropecuario, exigen la búsqueda de instrumentos más adecuados para satisfacer las necesidades de bienestar rural.

Por su parte, la madurez que habían alcanzado los hombres del campo y el requerimiento de poner en práctica instrumentos sofisticados de asociación y contratación, para estar a la para del desarrollo de la agricultura a nivel mundial, hacia necesaria la flexibilización del régimen

^{xi} Telles Kuenzler, Luis. La modernización del sector agropecuario y forestal. Ed. F.C.E. . México. 1994. P.p.255

^{xii} Rebolledo, Juan.La reforma del Estado en México,Ed. F.C.E., México. 1994. P.p. 123

de tenencia ejidal, así como la reestructuración de las instituciones agrarias.

La reforma al marco jurídico agrario termina formalmente el sistema de redistribución de la tierra, garantiza la libertad de la tierra, garantiza la libertad de decisión y gestión de los ejidos y de sus integrantes, concede definitividad a los derechos individuales de los ejidatarios y permite la propiedad de sociedades.

“La nueva legislación establece un régimen flexible de tenencia de la tierra ejidal. Divide las tierras del ejido en tres tipos: asentamiento humano, uso común y parceladas”^{xlii}. Cada uno está sujeto a distintas modalidades.

Las tierras del asentamiento humano son las áreas ocupadas por la zona de urbanización, la reserva de crecimiento del poblado y las parcelas destinadas por la asamblea del ejido a servicios de la comunidad. Estas áreas, con excepción de los lotes en que habitan los miembros del núcleo de población, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Las tierras de uso común no se pueden enajenar, pero puede ser una aportación de propiedad a una sociedad en la que participen los ejidatarios y otros inversionistas para el desarrollo de un proyecto productivo. También pueden ser objeto de contratos de renta o cualesquiera otros que impliquen el uso de estas tierras por treinta años y su usufructo se puede otorgar en garantía de las obligaciones contratadas por el ejido. Las decisiones sobre las tierras de uso común corresponden a la asamblea del ejido.

Las tierras parceladas también son de propiedad del ejido, pero el ejidatario, en lo individual, goza del derecho permanente de uso y disfrute sobre su respectiva parcela. Mientras la parcela está sujeta al régimen ejidal, el ejidatario en absoluta libertad, puede contratar su uso o dar en garantía su usufructo hasta por treinta años renovables. También puede vender o enajenar a otros ejidatarios o miembros del núcleo de población.

^{xlii} Telles Kuenzler. Luis. Op.Cit. P.p. 228

“La asamblea del ejido esta capacitada para autorizar la desincorporación de las tierras parceladas del régimen ejidal, con base en esta autorización, los ejidatarios en lo individual pueden ejercer el derecho de cambiar el régimen de tenencia de su parcela al de pequeña propiedad”^{xliii}. Convertida en pequeña propiedad, el ejidatario puede venderla o enajenarla a personas distintas a los miembros del núcleo de población, hipotecarla o realizar cualquier acto de dominio sobre la misma.

“La reforma legal crea la Procuraduría Agraria, como órgano de asesoría y apoyo a los ejidatarios en el ejercicio de su libertad, y constituye los Tribunales Agrarios, estableciendo procedimientos ágiles, sencillos para que las nuevas relaciones en el medio rural se desarrollen al amparo de un órgano especializado en la materia, que garantice la correcta interpretación y ejecución de la normatividad agraria”^{xliiv}.

Respecto a la pequeña propiedad, continúan los límites a la extensión, pero es posible la conjunción de predios de distintos propietarios en grandes unidades productivas. Se establecen también procedimientos transparentes para fraccionamiento y enajenación de excedentes que garantizan seguridad jurídica en la tenencia de pequeños propietarios.

Asimismo, la nueva legislación permite la propiedad de tierras rurales por parte de sociedades civiles y mercantiles, pero establece límites a la superficie y regula sus estructura corporativa con el propósito de evitar simulaciones y promover verdaderos esquemas asociativos en pro del desarrollo del sector.

^{xliii} Péreznieto. Castro. Leonel. Reformas constitucionales y modernidad nacional. De. Porrúa. México. 1993. P.p.180

^{xliiv} Telles Kuenzler. Luis. Op.Cit. P.p.257

CONCLUSIONES

México es un país con una tradición agraria. Entre los postulados de la lucha por la Independencia se consignó como aspecto relevante de la justicia agraria, los múltiples problemas de índole político que prevalecieron durante las primeras décadas de la vida independiente de nuestro país, impidieron dar la debida ejecución a las demandas agrarias. El problema se agudizó hacia la mitad del siglo XIX con la desamortización de los bienes de las corporaciones religiosas y civiles. En este caso, los indígenas recibirían sus parcelas como pequeñas propiedades y los ejidos pasarían al patrimonio de los municipios.

Las distorsiones en la aplicación de la legislación, debido a la inestabilidad política, desembocó en el crecimiento de las grandes haciendas y en la reducción de las tierras de las comunidades. Ya a principios del siglo XX las relaciones entre las haciendas y los pobladores se había deteriorado al máximo. El reclamo de libertad y justicia hace su aparición en la historia de México, desde que se constituyó como parte fundamental de la lucha revolucionaria.

La ley agraria marcó el inicio de la Reforma agraria sin precedentes, al disponer la restitución de las tierras a los pueblos. Esta ley fue elevada a rango constitucional en 1917 a través de la inclusión de sus disposiciones en el texto del Artículo 27.

A partir de ese momento y hasta hoy, la reforma agraria ha sido sustento de justicia y libertad en el campo, pero los instrumentos para lograr estos objetivos se han ido ajustando.

El empeño salinista por reformar más de 50 veces la Constitución obedeció a la intención de imponer en el país un nuevo modelo económico-político que a la vez sirviera para reciclar la élite política. La idea era asegurar, mediante el continuismo económico, el arribo al poder de una camarada de funcionarios y políticos de corte tecnocrático comandados por el mismo Carlos Salinas y su grupo compacto.

Dislumbrado por la modernidad, Salinas se aferro a meter al país, a fuerza de voluntarismo, en las grandes ligas del primer mundo.

Las bases ya las había dejado establecidas Miguel de la Madrid y el propio Salinas desde la Secretaría de Programación y Presupuesto en los años ochenta. En estos años ochenta se inicia la etapa caracterizada por la continua instrumentación de programas de ajuste, como bajos índices de crecimiento y transformaciones estructurales en el ámbito económico y político, donde la crisis condicionó el diseño de las nuevas políticas económicas.

Este contexto sirvió para la adopción de políticas derivadas del liberalismo social que implantó Salinas, como vimos a partir del cuarto informe de gobierno, la Reforma del Estado como única opción viable, en su momento, de desarrollo económico y como forma de articulación entre los agentes sociales, así la modernización se presentó como el único mecanismo de combinación de políticas contraccionistas de la demanda agragada con políticas de liberalización, desregularización económica y apertura comercial.

Con la finalidad de consolidar esta reforma fue necesario realizar una serie de mecanismos reguladores del proceso de transformación. Estos mecanismos fueron: los pactos concertados entre los sectores productivos, los programas de apoyo a los sectores vulnerables, y a los acuerdos comerciales multilaterales. Es decir, el proceso de modernización estuvo

integrado por un conjunto de acciones encaminadas a combatir la pobreza a través de PRONASOL y PROCAMPO, al mismo tiempo que buscó articular el mercado y producción nacional del mercado internacional a través del TLC.

El replantear la presencia del Estado generó la recomposición de estructuras sociales, así se extendió a todos los ámbitos por tres líneas de acción, planteadas en los Acuerdos Nacionales para aplicar a la vida democrática, reparar el crecimiento económico y para elevar el bienestar de la población.

De esta manera Salinas lograría una nueva lógica capitalista que demandaba la contracción estructural del Estado y la aplicación del espacio privado.

Desde mi punto de vista, por lo menos son cuatro los motivos personales de Salinas, buscaba de tras de la Reforma del estado:

a). Consolidar un liderazgo fuerte, materializado en la figura del Ejecutivo, a fin de dejar atrás los problemas de credibilidad que surgieron a partir del cuestionado proceso electoral de 1988 que lo llevaron al poder.

b). Consolidar los cambios estructurales que en materia económica había iniciado el gobierno de Miguel de la Madrid.

c). Asegurar que el proyecto económico trascendiera más allá del fin de su sexenio.

d). Recobrar la credibilidad internacional del gobierno mexicano en el exterior.

En un principio este proceso se caracterizó por la instrumentación de políticas y programas de ajuste estructural derivadas de la condicionalidad externa pero este proceso evolucionó hasta establecer la modernización como pilar de transformación del Estado Mexicano.

El proyecto de nación enarbolado por Salinas, requería un paquete de reformas a la Constitución, presentando modificaciones nunca antes imaginadas, que en los hechos significaron el entierro de las conquistas sociales alcanzadas tras la revolución de 1910.

Desde la óptica de Salinas de Gortari, las modificaciones constitucionales en materia social permitiría al pueblo mexicano acceder al Primer Mundo. Buscando a toda costa la inserción de México en la modernización, olvidandose muy a propósito de las bases legales que sostenían la estructura social de la Nación.

Para llevar a cabo la "Reforma Social", Carlos Salinas fabricó un nuevo orden legal a la medida de los requerimientos solicitados por los socios primermundistas que amparara la entrada de México al juego transnacional del TLC. Las transformaciones legales en materia social afectaron fundamentalmente las garantías constitucionales.

A mi juicio, la más trascendente de las reformas constitucionales impulsadas por el ejecutivo es la relativa ala cuestión agraria, enviada al Congreso el 6 de noviembre de 1991. Tomando en cuenta que el campo en México es para sus pobladores más que la vida misma.

Salinas de Gortari avanzó. Se decidió y fue hasta las últimas consecuencias.

La Reforma agraria fue sobre todo en sus inicios, la via para la emancipación de los csmpesinos, pero luego fue vaciándose hasta convertirse en un mito, en el freno más potente a la modernización del país.

Una modernización que en la misma estrategia discursiva fue desapareciendo gradualmente, hasta que en el sexto informa de gobierno es prácticamente inexistenete.

Con la iniciativa presentada por Salinas se impuso lo que en mediano plazo habrá con el esfuerzo de los interesados: más justicia y

libertad para los campesinos, más seguridad y capitalización al campo. Pues en los hechos los campesinos, al no contar con apoyos gubernamentales oportunos y accesibles, quedaron a merced de los latifundistas y enfrascados en una competencia desventajosa contra los pequeños propietarios y latifundistas simulados. La opción de venta que les abrió la nueva legislación se convirtió rápidamente en una práctica común, registrándose un retroceso a la época del porfirismo, modificándose el lema de Emiliano Zapata para quedar así: "La tierra es de quien tiene dinero para comprarla y trabajarla".

Así demostramos que la modernización del Estado era el eje del proyecto de Carlos Salinas de Gortari. Sin un debate con la sociedad sobre el concepto y el proyecto y sin tomar en cuenta que el país arrastraba un cúmulo histórico de problemas estructurales, el salinismo se empeñó en modernizar la fachada de su país a fuerza de decisiones presidenciales.

Para lograrlo, el camino de las reformas constitucionales parecía el más fácil. Terminado el sexenio, hoy podemos ver que de tan anhelada modernización sólo se quedó con el papel.

Los problemas estructurales con el campo, las insuficiencias en el terreno de la reforma política, la persistencia de los caciquiles en amplias zonas del país, la lacerante pobreza que padece cerca de más de la mitad del país, el desempleo, las devaluaciones monetarias, son datos más elocuentes de que los parches a la Constitución no fueron suficientes.

Estoy convencida de que México no se hubiera podido mantener ajeno a un proceso mundial como el que hemos experimentado, sin embargo, ello no impide cuestionarnos sobre la existencia de otras opciones.

BIBLIOGRAFIA

Aguilar Camín, Héctor, *Después del milagro*, De. Cal y Arena, México, D.F., 1989.

Aguilar Camín Héctor y Meyer Lorenzo, *Segunda Muerte de la Revolución Mexicana*, De. Cal y Arena, México, D.F., 1990.

Borge M., Tomás, *Salinas los dilemas de la modernidad* Ed. s. XXI, México, 1993.

Caval, José Luis, *El modelo neoliberal mexicano*, Fundación Ebert Stiftung, México, 1993.

Camacho Solís, Manuel, *Cambio sin ruptura*, Alianza Editorial, México, 1994.

Ferrer Mendiola, Gabriel, *Crónica del Constituyente*, México, I.N.E.H.R.M. de la Secretaría de Gobernación, México, 1957.

Gilly, Adolfo, *Nuestra caída a la modernidad*, De. Joan y Boldo, México, 1988.

González Casanova, Pablo, *México hoy*, S. XXI, México, 1980.

González Tiburcio, Enrique, *La crisis del Estado de Bienestar*, s. XXI, México, 1988.

Gurza, Lavallo, Adrián, *La reestructuración de lo Público, el caso CONASUPO*, UNAM, México, 1994.

Lozano, Jorge, *Análisis del discurso: hacia una semiótica de la interpretación textual*, De. Gedisa, México, 1992.

Manzanilla Schaffer, Victor, *Reforma agraria mexicana*, De. Porrúa, México, 1981.

Mendieta Nuñez, Lucio, *El sistema agrario constitucional*, 2a. ed., De. Porrúa, México, 1940.

Molina Enríquez, Andrés, *El Artículo 27 de la Constitución Federal*, Boletín de la Secretaría de Gobernación, Imprenta de la Sria. de Gobernación, México, 1922.

Molina Enríquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales*, Ediciones ERA, México, 1989.

Péreznieto Castro, Leonel, *Reformas constitucionales y modernidad nacional*, De. Porrúa, México, 1992.

Rebolledo, Juan, *La Reforma del Estado Mexicano*, F.C.E. México, 1994.

Salinas de Gortari, Carlos, *mensaje de toma de posesión*, , Presidencia de la República, México, 1989.

Salinas de Gortari, Carlos, *Primer informe de gobierno*, Presidencia de la República, México, 1989.

Salinas de Gortari, Carlos, *Segundo Informe de gobierno*, Presidencia de la república, México, 1990.

Salinas de Gortari, Carlos, *Tercer informe de gobierno*, Presidencia de la República, México, 1991.

Salinas de Gortari, Carlos, *Cuarto informe de gobierno*, Presidencia de la República, México, 1992.

Salinas de Gortari, Carlos, *Quinto informe de gobierno*, Presidencia de la República, México, 1993.

Salinas de Gortari, Carlos *Sexto informe de gobierno*, Presidencia de la República, 1994.

Silva Herzog, Jesús, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria*, De. F.C.E., México, 1959.

Télles Kuenzler, Luis, *La modernización del sector agropecuario y forestal*, F.C.E., México, 1994.

Ulrick Figueroa, Lorenzo, *Sector social, nuevo modelo de desarrollo*, Instituto de Administración Pública del Edo. de México, 1990.

Valenzuela Feijóo, José, *El capitalismo mexicano en los ochentas*, De. Era, México, 1988.

Villarreal, René *Liberalismo Social y Reforma del Estado*, F.C.E., México, 1993.

Villareal, René, *Industrialización deuda y desequilibrio externo en México*, F.C.E. México, 1988.