

Por una Reforma Agraria en el México del Siglo XXI o los caminos para el reencuentro con el Plan de Ayala zapatista

Rafael Rodríguez Mayorga, Luciano Concheiro Bórquez y Héctor Robles Berlanga¹

En enero del año 2003, decenas de miles de campesinos participaron en una manifestación en la capital del país; el nombre de una de las organizaciones convocantes retrata la situación que viven los pobladores rurales: “¡El campo no aguanta más!” Dentro de los agravios acumulados que les dieron cita, se encuentra lo que se denominó la contrarreforma agraria salinista. Sobre este proceso, sus resultados y propuestas alternativas nos proponemos esbozar algunas señas que permitan recuperar un camino de justicia y equidad para los campesinos. El presente escrito, recoge algunas ideas discutidas durante los debates en las mesas para elaborar una política hacia el campo en el Archivo General de la Nación (AGN) durante los primeros meses de 2003; también recupera debates sobre la Reforma Agraria actual en nuestro continente; y a la vez analiza desde su propia lógica, los argumentos que llevaron al Estado a romper el pacto social sintetizado en el artículo 27 de la Constitución de 1917 y proponer una serie de puntos para una nueva agenda agraria, en el camino del Plan de Ayala zapatista, para un México del siglo XXI.

I. Por el camino desviado: la contrarreforma agraria de 1992 y la fuerza destructiva de las políticas neoliberales

En 1992 el Estado mexicano reconocía que el reparto de tierras había transformado la estructura agraria del país, pero aún así modificó el Artículo 27 constitucional con el argumento de que el derecho a la tierra ponía en riesgo al propio campo mexicano.

¹ Rafael Rodríguez, Director Ejecutivo de la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo A.C., México.

Luciano Concheiro. Miembro del Departamento de Producción Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco (UAM-X)

Héctor Robles. Doctorante en Desarrollo Rural por la UAM-X y miembro del Centro de Estudios Para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados, México

Consideraba también que las reformas eran necesarias por que había que propiciar un ambiente de certidumbre, fomentar la capitalización, otorgar la mayoría de edad a ejidatarios y comuneros y con ello darles “libertad” para que tuvieran un papel protagónico en la toma de sus propias decisiones.

A casi trece años de las modificaciones a la constitución y las leyes secundarias, ninguno de los principales supuestos se cumplió. En atención a las propias fuentes gubernamentales, veamos que ha pasado con cada uno de ellos:

1. *Justicia agraria pronta y expedita.* Podemos afirmar que la justicia agraria es todavía una deuda pendiente con muchos propietarios de la tierra y sus familias. Llama la atención la cantidad de acciones pendientes de cumplimentar: juicios de amparo en curso, ejecutorias pronunciadas por el Poder Judicial Federal, y quejas y denuncias. Además, existen procesos agrarios que deben de ser concluidos en términos de la legislación aplicable: resoluciones presidenciales sin ejecutar y rehabilitación y elaboración de planos definitivos.

Por su parte, los Tribunales Agrarios se caracterizan por la dilación en la solución de las controversias. En procedimientos que se inician ante los Tribunales, el promedio de tiempo que transcurre entre la presentación de la demanda y la fecha de audiencia puede llegar, en jurisdicciones voluntarias, de 15 hasta 90 días y en asuntos litigiosos de uno a cuatro meses, esto sin contar los casos en que por diversas razones se difieren las audiencias y se fijan nuevas fechas; en cuanto al tiempo para emitir sentencia en jurisdicciones voluntarias y juicios agrarios —una vez agotado el procedimiento— se puede llegar a cerca de 300 días (DGEP, 2000: 8).

En conclusión, el sistema judicial no funciona bien, es decir, no es capaz de resolver: litigios que provienen del otorgamiento múltiple de títulos de dominio, sobreposición de linderos, invasión de terrenos o expropiación, de modo equitativo, predecible y oportuno. Además, no existe un marco institucional que permita estructurar la interacción política, económica y social de los diferentes agentes que intervienen en el

medio rural. Pero lo más grave, el proceso de crisis de legitimación se expresa en una pérdida creciente de la confianza en el sistema judicial y en general, de las leyes mismas, lo que ocasiona un ambiente donde los conflictos se extreman, la violencia es una constante y la pérdida de confianza en los canales de resolución de los conflictos, colocan amplias zonas al margen de la gobernabilidad.

2. *Inversión productiva.* En el Estudio Sectorial Agrario –ESA– se plantea que los cambios a la legislación no generaron los esperados incentivos para la inversión, entendiéndose a ésta como toda obra destinada a mejorar o incrementar la calidad de la tierra con fines productivos. De las obras realizadas por los productores después de 1992, la mayor proporción correspondió a cercos, despiedres y construcción de bardas, que no pueden considerarse como una inversión que incremente de manera directa la productividad de la tierra (SRA/PA/BM, 2000: 51-53).

3. *Modificaciones en la estructura productiva.* Las políticas de desarrollo rural encarnadas en programas como *Procampo*, *Alianza para el Campo* y *Programas de Comercialización*, no lograron reactivar la producción agropecuaria ni atraer la inversión; el cambio en el patrón de cultivos hacia una agricultura más competitiva no se dio; ocho de cada diez productores sigue sembrando maíz y frijol. Tampoco la prometida asociación entre ejidatarios y particulares prosperó, en 10 años sólo se han conformado 53 sociedades mercantiles, la gran mayoría inmobiliarias y, como lo señaló el primer Procurador Agrario de la presente administración, tuvieron saldo negativo para los socios ejidatarios; los precios rurales se mantienen como una parte ínfima del precio final, y la investigación y la investigación y el extensionismo agrícola prácticamente se desmantelaron. En conclusión el campo sigue siendo el más pobre del país (Robles, 2002: 7).

4. *Cambios en el régimen de propiedad.* De acuerdo con el Registro Agrario Nacional (RAN), hasta el 1 de diciembre del 2002, sólo 209 mil ejidatarios habían solicitado 58,301 títulos de dominio pleno sobre 653,310 hectáreas, lo que representa 0.63% de los 103 millones de hectáreas que poseen los 30 mil ejidos y comunidades

del país (SRA, 2002, CD-R). Estas cifras reflejan la debilidad de las expectativas de los propios ejidatarios con respecto a las ventajas económicas o de su seguridad en la tenencia de la tierra que la titulación de las parcelas ejidales podría brindar. Aparentemente, para los agentes económicos –tanto ejidatarios como compradores–, la definición del dominio pleno que permite la venta de tierras ejidales a terceros externos al ejido (operación autorizada en el nuevo marco jurídico) ha resultado un incentivo marginal para obtener una ganancia ya que esta venta a terceros se realiza sin necesidad de llegar a dominio pleno y en general se hace bajo la propia lógica campesina.

5. *Financiamiento.* El crédito agropecuario total, el otorgado por la banca de desarrollo y comercial disminuyó con respecto a décadas anteriores. El Estudio Sectorial Agrario (ESA) reconoce que no mejoró el acceso al financiamiento agropecuario después de las reformas al 27 constitucional. También afirma que ningún certificado de derechos agrarios es aceptado por los bancos como garantía para acceder al financiamiento (SRA/PA/BM, 2000: 54-55). En las condiciones actuales de la economía mexicana la regularización de la tenencia de la tierra no es un instrumento suficiente para otorgar seguridad a los propietarios de la tierra y para que éstos puedan acceder al financiamiento. La política aislada de asignación de títulos de propiedad se ha limitado a sí misma en un ambiente de pobreza, falta de infraestructura, y crédito cada vez más reducido. La certificación de derechos o el dominio pleno en sí mismo no han representado ningún apoyo en la lucha contra la pobreza y la desigualdad en el campo.

6. *Disminución de la conflictividad.* Se considera que el ordenamiento de la propiedad sería la base para que los conflictos por los derechos de la tierra presentaran otra dinámica. Sin embargo, de acuerdo al Sistema Único de Información de la Procuraduría Agraria (PA), la regularización de los derechos agrarios no ha incidido de manera importante para superar la tradicional conflictividad agraria. Tanto en los ejidos y comunidades regularizadas como los que no lo están, presentan el mismo comportamiento en cuanto a su problemática agraria. Se puede observar el mismo

patrón de problemas por la tenencia de tierra entre núcleos agrarios regularizados y no regularizados y la falta de aceptación de los certificados agrarios como garantía para obtener crédito por parte de los bancos, disminuye el posible impacto que se esperaba de los programas de ordenamiento de la propiedad.

Finalmente, sólo queremos recordar en este apretado resumen de las políticas oficiales, que las promesas incumplidas en materia agraria han servido de caldo de cultivo para mantener vivos los movimientos que luchan por la tierra y la justicia agraria. Es obvio que la forma en que se han atendido los reclamos de restitución y resuelto los conflictos sobre la tierra tienen un impacto directo en el crecimiento económico del campo y de la sociedad en su conjunto. Creer que las reformas jurídicas por sí solas iban a generar un desarrollo rural es un grave error, los cambios legales y reformas constitucionales de 1992, aún desde su propia perspectiva, nunca fueron acompañadas de otras acciones de gobierno. Por ello podemos decir lo que el especialista agrario Solon Barraclough ya planteaba en 1970 (:59): “Si la tenencia de la tierra tiene que ver solamente con tecnicismos legales respecto de su propiedad y arrendamiento, carece de sentido suponer que es un factor estratégico en el desarrollo”.

II. Hacia la construcción de una nueva política agraria

Las organizaciones aglutinadas en *El Campo no Aguanta Más* consideraron en las jornadas de lucha y debate programático del año 2003 que la solución a los problemas agrarios es trascendental para el desarrollo y que por ello hay que revalorar al campo, lo que incluye transformar la tradicional relación entre el campo y la ciudad. Hay que recordar, entonces, que en el medio rural viven más de 5.7 mi. La importancia de este sector de la población radica en que en sus tierras, aparte de producirse una cantidad significativa de los alimentos que demandan los centros urbanos, se localizan las 141 millones de hectáreas con recursos forestales que tiene el país, la mayoría de las reservas de la biosfera o áreas de protección de los recursos naturales e importantes centros arqueológicos. Las tierras de ejidatarios, comuneros y propietarios privados

colindan con la mayoría de los 11,122 km de litorales marinos y con los 4,301 km de fronteras con Estados Unidos, Guatemala y Belice; en suma, no sólo fueron los que construyeron patria en la revolución armada, sino que son garantes de la soberanía nacional. Pero también sus tierras son importantes depósitos de agua que requieren las ciudades; en ellas se encuentran valiosos yacimientos de materias primas naturales y minerales necesarias para la industria. En síntesis, el campo mexicano es imprescindible para el desarrollo sustentable de la nación (Robles y Concheiro, 2002: 3)

Bajo esta perspectiva general, pensamos que es el momento de responder a varios de los problemas estructurales que enfrenta el campo mexicano y señalar sus posibles alternativas. Sirvan para ese debate los siguientes puntos, que presentamos sin pretender establecer un orden jerárquico, ya que su solución depende de un verdadero acuerdo general para el campo que se traduzca en una reforma agraria para el siglo XXI.

1. El fraccionamiento de la tierra y el minifundio. La mitad de los ejidatarios, 62% de los propietarios privados, 78.4% de los comuneros y 90% de los posesionarios poseen hasta 5 hectáreas o menos, y más de 20% de esos titulares de la tierra tiene su predio dividido en tres o más fracciones, muchas veces muy separadas entre sí (Robles 2002: 5).

Es importante aclarar que no estamos en contra de las unidades de producción pequeñas ni tampoco consideramos que sean ineficientes, lo que debe preocuparnos es el constante fraccionamiento de la tierra que conduce a su inviabilidad, al incremento de la pérdida de suelo y a la dispersión de los propietarios de la tierra.

Reconocer el problema de la pulverización de la tierra conduce a buscar como solución formas de organización de los productores que descansen en los lazos de solidaridad que existen en las localidades y a su vez permiten mejorar algunas etapas del proceso productivo.

2. La falta de seguridad social. Los ejidatarios, propietarios privados y comuneros tienen en promedio 50 años y una cuarta parte supera los 65. Es decir, una parte importante de los propietarios de la tierra se encuentra cerca de la fase final de su actividad productiva.

En este caso la edad se vuelve un elemento a considerar pues de acuerdo a la esperanza de vida en áreas rurales —67 años— tendríamos un número importante de ejidatarios y comuneros —950 mil— que debería asegurarseles una vejez digna (Robles y Concheiro, 2002: 10) y con ello permitir una tranquila y natural circulación de la tierra hacia las nuevas generaciones.

Es por ello el momento de exigir una pensión de los hombres y mujeres de edad avanzada que viven en el campo mexicano. La creación de un plan de ayuda a los 950 mil ejidatarios y comuneros de edad avanzada le costaría a la nación 7,980 millones de pesos anuales, 0.8% del presupuesto anual de la federación. Esta cifra no es significativa económicamente y debería de ser acompañada con el apoyo a proyectos productivos que permita la incorporación de los jóvenes a la producción agropecuaria.

3. La pérdida de capital humano. Proponemos impulsar una política que rescate la tradición de la organización campesina e incorpore los nuevos requerimientos para enfrentar con éxito la globalización. Reconocemos que a pesar de la existencia formal de alrededor de 29 mil organizaciones económicas (SRA, 2002, CD-R), en los hechos una gran parte de ellas no opera en la práctica, ya sea por dificultades económicas; por problemas administrativos, contables o fiscales, de crédito y capital; por utilización de tecnologías que no les permite competir en los mercados; por falta de capacitación en los nuevos esquemas productivos. Padecen conflictos internos por el manejo inadecuado de los recursos; por razones políticas o por falta de compromiso de los socios. Esta situación no ha permitido el desarrollo independiente y autogestivo de las organizaciones de productores.

Por lo anterior debería promoverse una política sustentada en la formación del llamado “capital humano”. Asegurar la disponibilidad de una educación con calidad a todos los titulares de la tierra y sus familias, puesto que la educación está fuertemente correlacionada con el acceso al empleo, al ingreso, al igual que con la disminución de los índices de pobreza. Una mayor inversión al capital humano a través de la capacitación, el adiestramiento técnico permite crear condiciones para mejorar las condiciones de vida de los ejidatarios, comuneros y propietarios privados.

4. Falta de una política de ordenamiento agrario. La profunda transformación agraria de México se realizó en un periodo de más de 80 años, que trajo aparejado una serie de problemas: una significativa imprecisión en los cálculos y planos; una misma tierra fue dotada por dos o más resoluciones presidenciales; se entregó tierra diferente a la concedida por las resoluciones presidenciales, y se otorgaron posesiones precarias o irregulares de la tierra, entre otros fenómenos.

Como decíamos más arriba, con la regularización de 76 millones de hectáreas a través del PROCEDE no se ha logrado resolver algunos de los problemas anteriormente señalados. Además restan por regularizar 26 millones de hectáreas. A esta cifra hay que agregar 73 millones de hectáreas de propiedad privada (SRA, 2000). En este régimen de propiedad la irregularidad jurídica es aún más aguda. Una cantidad significativa de propietarios rurales carece de títulos o sólo dispone de escrituras privadas cuyas especificaciones no permiten su inscripción en el Registro Público de la Propiedad. De manera adicional, en las entidades federativas los registros padecen diversos grados de desactualización. Sumando la superficie de ejidos, comunidades y propiedad privada resultan alrededor de 96 millones de hectáreas que faltan por regularizar, lo que representa la mitad de las tierras rústicas del país.

En el anterior sentido, el ordenamiento de la propiedad de la tierra lo debemos ubicar en sus justos términos y no generar expectativas falsas o rechazos ideologizados. En las condiciones actuales de la economía mexicana, la regularización de la tenencia de la tierra *no* es un instrumento suficiente para otorgar seguridad a los propietarios de la

tierra y para que estos puedan acceder al financiamiento. Por decir lo menos, un pobre de 1992 es un pobre en el 2004. El reconocimiento jurídico no es suficiente para dar certeza; se requiere forzosamente del reconocimiento social a la posesión de la tierra. Lo que necesariamente pasa por recuperar el sentido de justicia social que guarda el derecho a la tierra.

Todo lo anterior también tiene como uno de los telones de fondo una suerte de segunda desamortización y reconocimiento de la tierra como en los casos de La Laguna, el Valle del Yaqui y Mayo, en las zonas conurbadas o producto de los mega proyectos turísticos.

5. El problema del crecimiento desordenado de las ciudades sobre áreas rústicas.

En los ejidos conurbados se presenta una intensa presión sobre la tierra debido al crecimiento de los centros urbanos, lo que ocasiona, entre otros problemas, venta ilegal de tierras, conflictos agrarios, subutilización de los espacios y deterioro de los recursos. Modificar el patrón de crecimiento urbano, desarrollar una nueva visión espacial que contemple una nueva ruralidad y el papel central de las ciudades medias, así como la incorporación de algunas tierras rústicas al desarrollo urbano es una necesidad impostergable. La población crece a una tasa media anual de 1.7%, lo que significará contar en el año 2020 con aproximadamente 122 millones de personas, de éstas, 27.7 millones vivirán en localidades menores a 2,500 habitantes. El incremento de poco más de 20 millones de personas equivale al surgimiento, dentro de veinte años, de otra zona metropolitana como la Ciudad de México con todas sus implicaciones; por ello, este problema requiere de un nuevo marco de relación entre el campo y la ciudad (Robles, 2002: 10).

6. Falta de reconocimiento de los múltiples tratos agrarios. Las diferentes formas de acceso a la tierra pueden ser un instrumento para el combate a la pobreza. La seguridad de poder acceder a la tierra depara a las familias pobres la oportunidad más efectiva de mejorar sus medios de subsistencia, adquirir bienes a fin de reducir su nivel de vulnerabilidad y fomentar inversiones en la ordenación sostenible de los recursos

naturales. Como señalan algunos investigadores (Zorrilla, 2003) la pobreza y la pobreza extrema en el medio rural afectan más a los hogares que no tienen tierra o sólo poseen una superficie muy pequeña o de muy mala calidad, por lo que los rendimientos que obtienen son bajos.

El acceso a la tierra por si mismo no asegura la reducción de la pobreza, aunque sí es una condición necesaria, pero no suficiente; necesita de condiciones tales como: organización de los productores, asistencia técnica, financiamiento de las actividades productivas, competitividad en los mercados de productos; remuneración del trabajo mayor que el costo de oportunidad y alimentos producidos para el autoconsumo más baratos que aquéllos comprados en el mercado.

Por lo anterior consideramos que cualquier política y Reforma Agraria, que promueva el acceso a la tierra debe ir más allá del recurso mismo. Se debe pensar en una política agraria integral, ya que es un concepto más amplio que incluye todo lo que es el entorno económico, social y político necesario para el desarrollo de la actividad productiva campesina sostenible.

Es importante, en esta perspectiva, reconocer que en el campo mexicano son frecuentes, muy comunes, los tratos agrarios. Lo difundido de estas formas campesinas de acceso a la tierra es una respuesta de la vida rural al minifundio, a las condiciones de pobreza, al envejecimiento de los titulares de la tierra y a las dificultades para tener acceso al financiamiento, tecnología y a escalas de producción rentables.

En términos de política agraria pensamos que los procesos de reforma agraria siguen siendo vigentes mientras existan estructuras agrarias desiguales y condiciones de mercado desfavorables para los pequeños productores. La reforma agraria es una respuesta necesaria para enfrentar: estructuras sociales atrasadas; desigualdad en la distribución del ingreso; necesidades de introducir innovaciones tecnológicas en los procesos productivos; para modificar las estructuras de poder y permitir una distribución

más amplia del poder económico y político, así como para redefinir el papel asignado a la agricultura en el desarrollo nacional.

Los fondos de tierras pueden ser parte de la política agraria. En nuestro caso el fondo puede apoyar a mujeres, que por falta de recursos económicos, no pueden ejercer el derecho al tanto; en otros casos puede apoyar la compra de tierras decomisadas al narcotráfico y que por ejemplo se han entregado a grupos de campesinos pero que el Estado acabó perdiendo en los tribunales ante los dueños de la tierra. En otros casos puede resolver conflictos sociales, como sucedió con el Fideicomiso Chiapas, que compró tierras para 800 grupos sociales, pero que sin la participación de las organizaciones en la formulación y ejecución de estos programas puede generar otro tipo de confrontaciones.

En conclusión, uno de los principales problemas de los programas de acceso a la tierra ha sido la incapacidad de crear mecanismos que permitan encontrar a los diferentes interesados y actores organizados en el tema de la tierra, no solamente en los momentos de conflicto y enfrentamiento sino para construir consensos y soluciones. Por lo general los puntos de vista y los intereses de la población rural pobre no son considerados y sólo son tomados en cuenta en momentos de crisis, en la “fase terminal” de los conflictos. Cualquier programa de acceso a la tierra si quiere tener éxito deberá revertir esta tendencia.

El acceso a la tierra por lazos familiares, arrendamientos, aparcerías o acuerdos de asamblea son posibilidades de tener tierra para la población pobre sin tierra o para los campesinos minifundistas. Su importancia radica en que son mecanismos que permiten el acceso a la tierra en condiciones de crédito restringido, disminuyen los riesgos inherentes a la agricultura, propicia el relevo generacional de los titulares de la tierra y genera lazos de solidaridad al interior de los ejidos o poblados.

Los tratos agrarios son un instrumento útil para ajustar el tamaño del predio a unidades adecuadas de producción; permite que el individuo y las colectividades adquieran

experiencia y habilidades en el ámbito agrícola; ayuda a resolver temporalmente el problema del crédito. Constituye en una cierta medida un instrumento de promoción social, de capilaridad social para agricultores no provistos de capital.

Existen diversos caminos para acceder a la tierra: lazos familiares, arrendamiento, compra venta, consuetudinario, etcétera que han de ser consideradas. Además, se encuentran las opciones para fomentar el acceso a la tierra: la regularización, la posibilidad de promover fondos de tierras para población pobre, fortalecer los sistemas de información y capacitación, promover la organización de los propietarios de la tierra. Estas opciones deberían ser instrumentadas de manera diferenciada, y en la mayoría de los casos paralelamente, según cada situación. Herencia o legado, compra y venta, ocupación de tierras públicas o privadas, arrendamiento y asociación y usufructo. Cada uno de esos instrumentos alternativos se podrá mejorar y hacerse más efectivo, con políticas y programas específicos.

Basta señalar que una tercera parte de los ejidatarios tenían un acuerdo de explotación de la tierra mediante la aparcería, la renta o el préstamo. Los productores del campo requieren de políticas públicas que reconozcan las ventajas que representa el promover asociaciones con diferentes agentes productivos, especialmente con campesinos de sus propias localidades y a la vez los protejan de prácticas que sirven para destruir el tejido social en los ejidos y comunidades.

Pero también hay tratos agrarios que, bajo el esquema de la renta de tierras con los viejos parámetros, han tenido en la práctica un efecto “descampesinizador” y son en parte responsables de la destrucción ambiental, bajo la premisa de que al que renta poco le importa conservar los recursos y menos aún pensar en el largo plazo.

7. El negativo proceso de compra venta de tierras. Si bien nos parece que la movilidad de la tierra puede servir para el desarrollo de una perspectiva campesina, no consideramos como estrategia adecuada programas de compra-venta de tierras. Los programas basados en el comercio de tierras presentan una serie de debilidades que

no permiten su funcionamiento adecuado. Las experiencias en América Latina del mercado de compra-venta de tierras demuestra que es altamente dependiente del financiamiento a través de los presupuestos estatales, la banca privada y básicamente, de recursos de la llamada cooperación internacional; esto se ha traducido en esfuerzos muy parciales, además de costosos financieramente y socialmente y sobre todo de bajo impacto en el acceso a nuevas tierras por parte de los pequeños productores.

En términos políticos e ideológicos, el impulso de programas de compra-venta de tierras ha sido frecuentemente un indicador de la débil voluntad política para mantener las reformas agrarias y ha servido, eso sí, para exaltar el mecanismo de mercado como solución a los problemas sociales, cuando en realidad es obvio que el mercado no tiene cuidado explícitamente de los grupos vulnerables: mujeres -especialmente viudas-, grupos indígenas, pobres sin tierra sin activos y oportunidades de ingresos no agropecuarios muy limitados, o como poblaciones desplazados/desarraigados, etcétera.

El mercado el instrumento principal de una política de tierras no solamente no ha resuelto el problema de la redistribución de la tierra, ni ha permitido que los campesinos accedan a ella, sino por el contrario ha profundizado la desigualdad existente. La razón es sencilla: los campesinos, que apenas logran subsistir y reproducirse como tales, no tienen los medios para comprar la tierra.

8. Falta de una política de desarrollo compatible. Tradicionalmente el enfoque de las políticas públicas está dirigido al fomento de las actividades agrícolas en áreas parceladas. En los últimos años, varios estudios reflejan el gran potencial que tienen las tierras de uso común (TUC), no sólo por la importancia de los recursos naturales que ahí se asientan sino por la posibilidad de generar nuevas alternativas productivas ligadas a los llamados servicios ambientales, como los proyectos turísticos, aprovechamiento de materiales metálicos y no metálicos, etcétera, y por tanto, de empleo para el campo. Todo proyecto, nos parece, debe hacerse desde la consideración del beneficio directo a los dueños de la tierra y a su vez preservar los

recursos naturales; esto es, un *desarrollo compatible* con una cultura campesina e indígena de aprovechamiento de los recursos.

Consideramos entonces que las alternativas que descansan en la creación de reservas naturales sin campesinos no son la solución adecuada a la sobreexplotación de los recursos naturales. Las evidencias muestran que aquellas áreas naturales “sin campesinos”, como el sonado caso de la Mariposa Monarca, son las que entran en un franco y rápido deterioro de los recursos naturales.

En términos económicos y ecológicos, hay que reconocer el carácter multifuncional de la economía campesina y de aporte en términos ambientales. La tierra representa producción, seguridad y soberanía alimentaria familiar, comunitaria y nacional, empleo, seguridad social; mito, rito, cultura, identidad, raíz de todos los mexicanos; es medio ambiente, es paisaje, es referente histórico.

La conservación de la tierra en manos campesinas y su extensión cualitativa y cuantitativa como modelo económico y de vida, está ligada a la producción alimentaria y al desarrollo del conjunto del mercado interno. Y en esa perspectiva es internacional, de acuerdo con las ventajas comparativas de un sistema de producción agropecuario intensivo en mano de obra, con una tecnología alternativa que sea ambientalmente sustentable y dé sostenibilidad a los sistemas productivos en el largo plazo. Pero, sobre todo, una opción campesina que contemple el mercado desde su lógica desplegaría una cultura de decisión, participación y autodeterminación, que rompería con el paternalismo y el corporativismo autoritario, revalorando el mundo rural en una modernidad inclusiva, que recupere y despliegue la experiencia agroecológica que durante siglos han desarrollado los indígenas y campesinos de México y que desarrolle el sentido adjetivo que los mismos campesinos le dan a la tierra en el territorio y en su manejo autonómico.

9. El campo mexicano ya no es solamente de hombres. Sólo por mencionar algunos datos que confirman esta tesis: actualmente se tienen identificadas 500 mil ejidatarias, 84 mil comuneras y 318 mil propietarias privadas, es decir, un poco más de 900 mil mujeres son las titulares de la tierra. Las mujeres con tierra tienen presencia en el 95% de los ejidos y comunidades, prácticamente en todos los núcleos agrarios del país. Por ello las políticas hacia el campo deberán identificar la participación de la mujer, reconocer su aporte económico para el funcionamiento y viabilidad de la unidad productiva y generar condiciones para que las mujeres ejerzan sus derechos (Robles, 2002: 6), entre ellos especialmente que la parcela tenga un carácter de propiedad familiar.

10. En el campo mexicano actúan múltiples sujetos y actores. Actualmente existen alrededor de 3.8 millones de jornaleros, 900 mil indígenas con derechos sobre tierras ejidales y comunales; 900 mil mujeres propietarias de la tierra; 822 mil vecindados y 423 mil posesionarios. El interés por estos grupos sociales debe estar guiado por el reconocimiento no sólo de su existencia, sino que el efecto de la prolongada crisis del campo mexicano se acentúa sobre estos grupos sociales, que se caracterizan por ser los más pobres, y por ser, para colmo, los menos atendidos por las instituciones de gobierno (Robles, 2002: 7).

Pero lo más importante es que ha sido evidente que los nuevos sujetos agrarios que han irrumpido en las últimas décadas en la escena nacional con nuevas propuestas de organización y recuperación de espacios no son precisamente los esperados por los “modernizadores” de la sociedad. En lugar de capitalistas con deseos de invertir y asociarse con agricultores “prósperos” y emprendedores aparecen los indígenas y su ¡Ya basta!, en 1994, particularmente en contra de los cambios al 27 constitucional y frente al TLCAN, así como múltiples experiencias de los pobres con tierra que quieren discutir tema sobre un mejor aprovechamiento y conservación de sus recursos naturales, o buscan nuevos esquemas de comercialización en mercados solidarios, construcción de redes y cajas de ahorro y autofinanciamiento, pero que también discuten el papel del Estado y concretamente del municipio, la mujer y su papel en la vida nacional, y el territorio como espacio político y social.

La importancia de la población indígena va más allá de su expresión demográfica. Los indígenas representan aproximadamente el 10% de la población nacional, en cambio, participan en el 22.9% de los ejidos y comunidades del país, son dueños del 28% de los bosques y la mitad de las selvas que existen en la propiedad social. Además, en los municipios donde habitan se producen volúmenes muy importantes de agua resultado de altas precipitaciones, por lo que son considerados municipios captadores de agua. En síntesis, como propietarios de la tierra y de ciertos recursos naturales tienen una importancia relativa mayor que aquella referida sólo a la población. Social y políticamente en la relación a la tenencia de la tierra los núcleos agrarios con población indígena tienen una mayor presencia a nivel nacional.

Desterrar la marginación de estos sectores de la población es una condición indispensable para lograr el desarrollo del país. De la misma manera en que la sociedad mexicana requiere —para seguir avanzando— impulsar el desarrollo del campo, la sociedad rural no podrá caminar por ese proceso sin estos grupos de la población.

11. Falta de una política que reconozca la diversidad. La pluralidad en el medio rural se expresa en varios sentidos. Junto a las organizaciones de representación tradicional se contempla, por un lado, la emergencia de un conjunto de redes formales o informales en el hogar, en las comunidades, en las micro regiones, que provoca que frecuentemente se pregunten los funcionarios públicos quiénes son sus interlocutores válidos.

Por otro lado, la proliferación de instancias gubernamentales vinculadas con el medio rural (ministerios, agencias, comisiones), que hace que no pocas veces desde la sociedad civil se pregunten quién es el bueno.

Esta pluralidad nos obliga a definir no sólo cuáles son las funciones del Gobierno en el ámbito de sus intervenciones en el medio rural, sino muy especialmente cuál es el nuevo mandato de las nuevas instancias que inciden en el medio rural. Pero esta

pluralidad también nos obliga a todos a definir cuáles son los derechos y obligaciones de los actores de la sociedad civil en el diseño y la implementación de las políticas públicas.

12. Necesidad de volver a instituir la reforma agraria y recuperar su función social. La reforma agraria es una respuesta necesaria para enfrentar: las estructuras sociales atrasadas; la gran desigualdad en la distribución del ingreso; las necesidades de introducir innovaciones tecnológicas en los procesos productivos; para modificar las estructuras de poder y permitir una distribución más amplia del poder y permitir una distribución más amplia del poder económico y político, así como para redefinir el papel asignado a la agricultura en el desarrollo nacional.

Por ello, la reforma agraria, queremos subrayarlo, es un reclamo actualmente vigente. También pensamos que existe una multiplicidad de tipos de reforma agraria, pero en común deben tener un profundo sentido social, de protección a la familia campesina, a los desvalidos, al conjunto del núcleo agrario y a los vecindados.

Hay que decirlo claramente: todavía hay tierra que repartir y también existen otras formas de reparto. Los diferentes tipos de reforma agraria se deberían entender como complementarias entre sí, en función de cada situación específica.

En algunos casos la reforma agraria deberá de apoyar las formas campesinas de acceso a la tierra; en otros casos será la organización y capacitación de los propietarios de la tierra la acción central; en situaciones específicas se deberá considerar la aplicación de impuestos por el mal uso de la tierra, por la sobreexplotación de los recursos naturales o por tener tierras ociosas; en algunas regiones, antes que cualquier otra acción, se deberán de resolver las controversias que existen sobre la tierra, y en algunos casos los tratos agrarios pueden ser la opción a impulsar.

El Artículo 27 constitucional debe retomar su función social, en el sentido de que la tierra –incluso en su concepción restringida a lo agrario–, en un país con la cuarta parte

de la población ligada a la tierra y sin la más mínima seguridad social, cumple una función vital en la seguridad y en la sobrevivencia de las unidades domésticas campesinas. Pero retomar a la tierra como un simple factor de la producción sería repetir una visión sumamente chata y miope. La tierra es mucho más que eso: es patrimonio familiar y brinda protección a la familia y protege también a la comunidad rural, pero a la vez es territorio, referente de las múltiples culturas de nuestro país. A la vez los preceptos constitucionales deben otorgar protección a la propiedad social y al minifundio, eliminando toda posibilidad de crear nuevos latifundios; a la vez debemos contar con una legislación que tome en cuenta las diferencias de la tierra y recursos, y en esos términos se reduzca el tamaño de la propiedad privada.

13. Requerimos de una política, pero sobre todo de una práctica del sentido territorial. Para muchos de los ejidos y comunidades indígenas, pero puede generalizarse para la mayoría de las comunidades campesinas, la concepción y forma en que se llevó a cabo el reparto agrario representaron su subordinación y sometimiento a una política agraria que les limitaba fuertemente el control, uso, usufructo y disfrute de sus territorios; en tanto esas comunidades rurales peleaban no sólo por la tierra sino por libertad y democracia, especialmente por su autonomía en el ámbito local y regional. Por ello, es importante aprovechar la coyuntura actual para unificar y armonizar la lucha por la territorialidad y la autonomía de los pueblos indios con la lucha agraria, en el entendido de que esta última debe conducir al control territorial de las comunidades de cualquier tipo; control que ha sido en general monopolizado por el Estado a nombre de la nación y para el “bien social”, y que sin embargo ha repercutido en el beneficio de políticos y empresas privadas que han tomado como botín los recursos naturales: petróleo, minerales metálicos y no metálicos, bosques, biodiversidad, agua, presas hidroeléctricas y paisaje.

Asimismo, los derechos de propiedad, en el contexto actual de replanteamiento del ámbito y alcance de los Estados-nación frente a la globalización y sus agentes –las grandes corporaciones transnacionales–, hay que llevarlos hasta los llamados derechos territoriales, que tienen como punto de partida los espacios de identidad

locales. Por eso, la reconstrucción de la espacialidad en una perspectiva campesina conlleva la necesidad de darle a la tierra un sentido de territorialidad como referente cultural, social y político, que tiende a expresarse formalmente en espacios de poder con una relativa autonomía, como los municipios y las regiones, ligados a procesos de descentralización y al desarrollo de entidades realmente federadas. Fundamentalmente es no olvidar que, en la perspectiva de la territorialidad, es central el reconocimiento y el cumplimiento de los acuerdos de San Andrés.

14. La falta de una nueva institucionalidad. Afirmamos que también es necesaria una nueva institucionalidad para desplegar políticas públicas. La pluralidad del medio rural nos obliga a definir a definir no sólo cuáles son las funciones del gobierno en el ámbito de las intervenciones rurales, sino muy especialmente cuál es el nuevo mandato de las instituciones que inciden en el medio rural. Pero esta pluralidad también nos obliga a todos a definir cuáles son los derechos y obligaciones de los actores de la sociedad civil en el diseño y la implementación ya no sólo de las políticas gubernamentales, sino de las políticas públicas.

Esto requiere que se revise, por ejemplo, el papel de la Procuraduría Agraria (PA). De acuerdo a su reglamento interior, la PA tiene a su cargo funciones de servicio social, mediante la defensa de los derechos de los sujetos agrarios y de su asesoramiento. Sin embargo, la PA dejó de cumplir sus funciones y se convirtió en el brazo ejecutor de la SRA perdiendo su autonomía. Se ha caracterizado por una falta de institucionalidad, ocho Procuradores Agrarios en su corta existencia y en concentrarse en tareas que no le corresponden. Es necesario que la PA recupere su autonomía, que el Congreso de la Unión nombre al procurador y que se concentre en la defensa de los derechos de los sujetos agrarios.

También consideramos que debe crearse un Registro Nacional para la propiedad rustica que relacione tanto registro como catastro. Esto evitaría la simulación, venta de tierras de manera ilegal y proporcionaría información sobre todas las formas de propiedad. También es necesario revisar el marco legal agrario. Consideramos de vital

importancia que el derecho a la tierra sea un derecho familiar y, algo muy importante, que también es demanda del movimiento campesino actual, establecer la prohibición de las sociedades mercantiles.

En el anterior sentido estamos por la defensa de la Secretaría de la Reforma Agraria para que impulse la nueva reforma agraria; regule el mercado de tierras y vigile el ordenamiento territorial; apoye la constitución de ejidos y comunidades, así como la capacitación y la educación rural; e impulse la organización y las diferentes formas asociativas.

A esta “nueva institucionalidad” debe sumársele una justicia expedita que permita la recuperación del sentido de justicia social que precisamente debe tener la tierra en México. No hay que olvidar que al rezago agrario se le ha sumado una conflictividad creciente producto de la falta de autonomía de los ejidos y comunidades. El incremento de los “focos rojos” en algunos estados como Chiapas y Oaxaca ha tomado dimensiones graves, y no hay que olvidar los sucesos “emblemáticos” de los Chimalapas y Montes Azules, que nos hablan de un tipo cualitativamente distinto de los conflictos agrarios. Por ello es necesario un cambio estructural en cuanto a la comprensión y acción sobre la cuestión agraria y desarrollar una política de Estado, más allá de los vaivenes sexenales, pero sobre todo abrir los cauces para la acción pública.

Bibliografía

Barraclough, Solon. *Notas sobre tenencia de la tierra en América Latina*, Instituto de Capacitación e Investigación de Reforma Agraria, Santiago de Chile 1970.

Dirección General de Estudios y Publicaciones. *Propuesta de Programa Sectorial Agrario 2001-2006*, DGEP, México, junio del 2001.

Procuraduría Agraria, 2004. Avance del Programa de Cerificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, 15 de octubre de 2004, DGAOPR, Procuraduría Agraria.

Robles Berlanga Héctor. *Hacia la definición de una política agraria*, mimeo, México 2000.

Robles Héctor y Concheiro Luciano. *Retrospectiva de la tenencia de la tierra y legislación agraria*. Ponencia presentada en el seminario *Manejo Integrado de Ecosistemas*, Colegio de Posgraduados, Marzo 2002.

SRA, PA, BM –Coordinadores Robles Héctor y Deininger Klaus-. *Reporte Técnico del Estudio Sectorial Agrario 2000*, SRA, PA, BM, México 2000.

SRA. *Información Agraria Básica*, CD-R. 2002.

Zorrilla, Leopoldo. 2003.