*La reforma rural**

Herminio Baltazar Cisneros**

Presentación

Esta investigación tiene los siguientes propósitos principales: analizar la cuestión agraria en México, para indagar en torno de los factores que la determinan, abonar la creación de una base conceptual, como instrumento explicativo de las razones para una nueva reforma en el agro mexicano y, en consecuencia, los necesarios ajustes a las normas jurídicas y administrativas que de ella se deriven.

La idea *cuestión agraria* remite a pensar en la tierra. Otras expresiones derivadas de agro (del latín, *ager*, campo), como agrarismo, agricultura, agronomía, etcétera, también se asocian con ese vocablo. No hay definición de cuestión agraria aceptada por todos los investigadores ni acuerdo de las disciplinas que se ocupan del tema. No se pretende forzar un consenso interpretativo, pues aporta más al entendimiento la multiplicidad de enfoques, que los acuerdos obligados. Más allá de la semántica específica de los términos, importan sus implicaciones conceptuales, terreno en el que las diferencias anfibológicas son mayores.

---

* Este trabajo fue recomendado para su publicación por el Jurado Calificador del V Premio Estudios Agrarios 2000.

** Actualmente se desempeña como subdelegado del Planeación en la Delegación de Semarnap en el estado de Hidalgo.

No hay definición única de cuestión agraria, ni tampoco una sola cuestión agraria capaz de explicar todas las relaciones posibles entre las sociedades y la naturaleza. Como concepto, está vinculado con el campo, pero también con la producción agropecuaria y los campesinos. Por estar relacionada a los recursos naturales, a la sociedad y a la economía es siempre diferente, tanto de una a otra formación socioeconómica, cuanto en cada momento de su proceso. La cuestión agraria es un fenómeno vinculado con la construcción y desarrollo de las sociedades rurales, en primer plano, con el acceso a la tierra y su distribución y con la práctica de la agricultura en su acepción amplia, que incorpora ganadería y silvicultura.

La intención analítica de estas líneas es introducirse en la explicación de la cuestión agraria, antes que en su taxonomía. Interesa entender cómo se modifican sus relaciones, cómo se transforman sus estructuras y cuál es su comportamiento, entendiéndola como relación de relaciones, formulación compleja y red de múltiples interacciones. En esta posición se finca la hipótesis que sustenta esta investigación: la interpretación de la historia es útil para comprender la formación y comportamiento de la cuestión agraria. El tránsito hacia una inédita condición rural se desprende de aceptar a ésta como un fenómeno dinámico, como una construcción histórica, no surgida sólo de aspiraciones y razonamientos puramente teóricos o ideológicos.

A la cuestión agraria se le entiende como un proceso diferenciable en fases y susceptible de cortes diacrónicos y sincrónicos. En este sentido, su etapa contemporánea, con resultados trascendentes y rezagos significativos, se encuentra ahora en un momento particular, caracterizada por la culminación de lo que Gutelman[1] llama propósitos fundamentales de toda reforma agraria: ajustar los rezagos provenientes de etapas precapitalistas entre el campo y la ciudad, entre producción agropecuaria e industrial, y establecer nuevas relaciones que permitan la expansión del capital.

1 Gutelman, Michel, *Capitalismo y reforma agraria en México*, editorial Era, México, 1972.

La agricultura no siempre ha tenido el carácter de una cuestión. La actividad económica en el campo adquirió nivel de problema con el capitalismo. En las formaciones socioeconómicas anteriores, *el trabajo humano estaba dirigido a la agricultura como forma predominante de producción y sólo en forma aleatoria a otros sectores. Por esa razón, la cuestión agraria no constituía un problema; para que lo fuera, era necesaria una realidad exterior que la trascendiera e incopoara, ya como problema, ya como solución.*[2] Antes del capitalismo el trabajo implicado en la producción agropecuaria no estaba en disputa con otras relaciones productivas; es decir, no le regateaban a este sector el derecho de crear y recrear a la sociedad a su imagen y semejanza.

El papel determinante del capital y la industria no está a discusión. Como lo señalaba Marx: *En toda sociedad es una determinada producción y sus relaciones las que asignan a las demás rango e influencia. Es una iluminación general en la que se mezclan los restantes colores.* Es el proceso de subordinación de la agricultura al capital el nudo problemático de la cuestión agraria.

La cuestión agraria es una construcción social, jurídica, política y, por lo mismo, histórica. Es la totalidad derivada de una compleja función de tres relaciones interdeterminantes e interdeterminadas, ligadas entre ellas en forma indisoluble, que se explican mutuamente: relaciones de distribución y propiedad de la tierra, relaciones de producción y relaciones políticas, primordialmente entre el movimiento campesino y el Estado, así como idearios y propuestas políticas campesinas sobre la construcción y transformación del sistema. Estas razones también se conocen como *lo agrario, lo agropecuario y el agrarismo,* respectivamente. Esta trama de relaciones interconectadas comprende manifestaciones necesarias y accesorias, que explican lo fundamental y lo aparente de la sociedad rural y sintetizan casualidades y causalidades internas y externas; es decir, como noción unitaria de lo rural, en primer término, y como el sistema socioeconómico en su conjunto.

2 Le fil du temps, *El marxismo y la cuestión agraria*, editorial Estrategia. Bogotá, 1963, p. 8.

Ninguna de esas relaciones en particular, ni la cuestión agraria en sí misma, se definen mediante valores absolutos. Su comportamiento depende de la correspondencia entre las partes y de sus vínculos con el todo nacional. La conjugación de lo agrario, lo agrícola y el agrarismo conduce a un concepto superior, a una totalidad más compleja, la cual nos permite llegar a conclusiones integradas.

Producto interno bruto agrícola y agropecuario 1947-1987

Periodos	Tasa promedio anual	
	Agrícola	Agropecuario
1947-1965	6.1	53
1966-1976	0.8	7.0
1977-1981	5.9	47
1987-1987	0.7	11

Fuente: Banco de México, Departamento de Estudios Económicos. Con base en estadísticas históricas de México, del INEGI.

Precisar la cuestión agraria como la relación compleja de estos tres elementos es una definición acotada. Está claro que estos componentes son parte de ámbitos mayores: los de propiedad, con el derecho en general; la producción agropecuaria, con la economía en su conjunto, y el movimiento campesino, con categorías superiores de la estratificación social. Ninguna tiene límites definidos. Entre lo rural y urbano hay espacios sobrepuestos, la producción en el agro se entrevera con la industrial y de servicios, y los hombres del campo no agotan su existencia en ser productores agrícolas. La actividad campesina afecta a los medios, objetos y condiciones del trabajo en su conjunto, en la producción y en las formas de la propiedad territorial, tanto como en la organicidad y participación política de la población rural. La tierra no sólo tiene que ver con la producción economía, se

asocia con la sociología, el derecho y la antropología, en tanto los campesinos luchan por ella como parte de su inserción, existencia y desarrollo social. La actividad económica en el campo adquiere relevancia en la construcción nacional por la participación política de los campesinos, en tanto el agrarismo resulta pieza fundamental en la formación social mexicana, por su incidencia en el proceso de producción de alimentos y materias primas. En suma, la cuestión agraria es parte de cuestiones más amplias: las del Estado, la sociedad y la nación.

La cuestión agraria no se produce por agregación. Es una totalidad que abarca a sus integrantes, aunque también los explica y justifica con relación a los otros. Cualquiera de los elementos constitutivos de esa relación no es, por sí mismo, parte de la cuestión agraria. La tierra no es la tercera parte de aquélla ni es más o menos importante que los demás. Su grado de influencia lo adquiere con relación a la producción agropecuaria, con la participación de la sociedad rural y de ésta con el Estado. Las razones que la conforman no son sólo partes de un todo, como gajos de una naranja. Esas relaciones que se afectan mutuamente, funcionan como términos de un silogismo: *como cálculo u operación que arroja un determinado resultado; como razonamiento general, como recurso mediante el cual, puestas algunas premisas, otras resultan como conclusión.*[3] Desde luego, no se trata de relaciones entre cosas, sino de una abstracción de abstracciones, a propósito de la relación entre diversos elementos (tierra, agua, clima), factores (trabajo, tierra, capital), individuos, grupos y sociedades y también otras abstracciones como son la ideología, la cultura y la etnicidad. En ese nivel de semejanza, la premisa general estaría constituida por relaciones políticas; la premisa particular, por la apropiación del proceso productivo, normas jurídicas y prácticas sociales (entendidas estas últimas como reglas establecidas por la costumbre), y la conclusión, por el grado y tipo de participación social que determinan la *ruralidad* del sistema social y económico, para decirlo de algún modo (otro término podría ser *agraricidad*), lo cual implica, además de un determinado nivel de presencia de los campesinos en la vida nacional, una cierta forma de existencia social que recoge valores provenientes del agro. Podría decirse, a partir de esa identificación, que según como toda sociedad resuelva su cuestión agraria, así será el nivel de su influencia en la construcción de la sociedad, la nación, y el Estado.

3 Abragnano, Nicola, *Diccionario de Filosofía*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

Las categorías dialécticas de tesis, antítesis y síntesis, negación de la negación y unidad y lucha de los contrarios, son útiles para asumir cómo en una determinada etapa de la cuestión agraria se gesta la subsecuente que la negará. De este comportamiento dialéctico se desprende el objeto de esta investigación: exponer cómo los cambios en cualquiera de las relaciones integrantes de la cuestión agraria afectan a las otras y al conjunto, de tal manera que estas modificaciones crean las bases para superar una determinada etapa y dar paso a otra cualitativamente diferente, en la que se reformulan las propias condiciones de participación de la tierra, la producción agropecuaria y el campesinado en la recomposición de la sociedad completa, y cómo, ante la nueva etapa, el sistema político, económico y administrativo debe responder con nuevas medidas, nuevas reformas y nuevas instituciones.

Los vínculos lógicos que conforman la cuestión agraria no son valores absolutos; existen en tanto son funcionales a las demás relaciones. Son fenómenos (del griego phaenomenon: que se manifiesta) y por lo tanto tienen esencia, interioridad y exterioridad, pero su contenido no se define sólo a sí mismo; en ello participan las otras relaciones. O sea, esta formulación compleja se presenta como un *juego de intención y extensión, de interioridad y exterioridad,* que sólo para estudiarlas podemos identificarlas por separado. Los vínculos que explican la cuestión agraria operan como una totalidad comprensiva de los elementos que la forman, aunque también las relaciones particulares se determinan y valoran mutuamente, se contienen y son contenidas entre sí, y al hacerlo sintetizan dialécticamente a sus pares y al todo; es decir, adquieren significados más intensos, más trascendentes. Así, naturaleza y sociedad, o sea, medio geográfico y medio social, al relacionarse crean un nuevo medio que los abarca: un medio económico–político históricamente constituido. Este juego de extensión–intención y de acentuación de potencialidades expresa de mejor manera la existencia compleja de la cuestión agraria; excluye la limitada y estática interpretación del todo y las partes, en la que éstas son porciones del continente, siempre superior y determinante de las partes. Algunos autores prefieren usar el concepto *agrario* como el término general, que abarcaría el *agropecuario*. Pero, además de que resulta esquemática esta formulación, tiene el inconveniente de no cuestionar las relaciones en el agro, y eso es precisamente lo sustantivo del tema; de lo contrario, el análisis resulta estático, como una fría disección. La forma cuestionada de las relaciones agrarias es así una problematización de las relaciones en el campo.

A partir de esta conceptuación es posible, y necesario, si se pretende pasar a su aplicación empírica, hacerse de instrumentos que faciliten este propósito: la comprensión no puede sustituir al esquema. Con esta precaución, no habrá mayores objeciones en aceptar que la cuestión agraria puede ser entendida como una red de puntos sensibles que operan en forma interdependiente, es decir, que el comportamiento de los componentes altera el nivel de participación de los demás y desencadena modificaciones en el sistema entero. Queda así establecida la línea de comprensión que, en lo fundamental, propone la interpretación, en vez de la aplicación mecánica de instrumentos cuya utilidad es puramente estadística. Esta propuesta metodológica no pretende sustituir los análisis empíricos. Cada cosa debe estar en su nivel. Nadie que quiera concretar la interpretación de la cuestión agraria debe despreciar la utilidad de esas herramientas para rastrear ciclos y etapas en su comportamiento, o prever la magnitud de los cambios que se producirían, pero debe precaverse de no sobrevalorar o confundir los instrumentos con el análisis.

La cuestión agraria también puede expresarse como un subsistema integrante del sistema social y productivo global. En esta acepción es posible encontrar aplicaciones para estimar implicaciones cualitativas y cuantitativas de modificaciones entre sus componentes, así como afectaciones en otros subsistemas que funcionarían como *condiciones de contorno.* El funcionamiento de la cuestión agraria, aun bajo la concepción sistémica, no es el resultado de *encadenamientos lineales.* Es decir, distinguiendo entre *estructura y función,* la primera se refiere al orden y magnitudes que entre sí guardan los componentes, la segunda, a los vínculos posibles que se establecen entre ellos, lo cual implica poder dimensionar la causalidad de sus relaciones.

Las siguientes líneas son una apretada síntesis del tema. Dejan fuera elementos que a muchos parecerían necesarios. Sin embargo, juzgo que, en tanto reflexión y nivel de información, es suficiente para proponer un enfoque interpretativo en torno de preguntas básicas, cuyas respuestas trasciendan la mera descripción de los asuntos agrarios y contribuyan a la imaginación fundada del futuro agrario nacional.

Los factores del proceso

Lo agrario, en tanto asuntos de la tierra, ha sido diferente en la historia y no por la tierra misma, sino por el tipo de relaciones que los hombres establecen con ella. En estos vínculos particulares se finca el orden de la explicación del tema. La propiedad de la tierra no es un don o una concesión jurídica, es una relación social. En cada momento de la historia la propiedad territorial se desarrolló de manera distinta. Concebirla como capacidad innata o derivada de las leyes es una equivocación inducida, ésta sí, desde el poder.

En las relaciones particulares de la cuestión agraria se generan varios agrarismos. Este trabajo se refiere a las concepciones y prácticas de pequeños y medianos productores que en lo fundamental viven de su trabajo y se identifican con determinadas manifestaciones orgánicas (centrales campesinas, organizaciones de productores) y en su sentido político (relaciones con el propósito manifiesto de mejorar su condición en el contexto social). Entendemos el movimiento campesino como la relación más influyente de la cuestión agraria, que funciona como columna vertebral, factor estructurante y sujeto principal en las transformaciones generales. Este carácter propulsor del movimiento campesino lo hace agente inductor de la cuestión agraria, origen y núcleo, conclusión y síntesis.

El movimiento campesino es la expresión política e ideológica de la fuerza de trabajo en el campo; constituye el factor dinámico de la cuestión agraria y es el elemento más influyente en la cantidad y calidad de la producción agropecuaria. Los campesinos crean condiciones para afectar la producción agrícola y el verdadero sentido de la propiedad sobre la tierra. El tamaño de los predios, la calidad de la tierra, las formas de propiedad o usufructo sin estar referenciados al grado de desarrollo del movimiento campesino son ideas huecas. La apropiación del proceso productivo y de la riqueza generada dependen del nivel de participación de la fuerza de trabajo campesina.

Los campesinos concurren al hecho público por diversas vías, particularmente como productores. Aun así, sólo considerados como entes económicos, contribuyen y son parte de otros campos: cultura, derecho, política e historia. Los campesinos participan en moldear a la sociedad y, desde luego, a la cuestión agraria.

También son influidos políticamente en su existencia y prácticas. En esta mutua interdependencia, el movimiento campesino influye, dinamiza y determina, en tanto sujetos sociales y partícipes en las relaciones de producción. Pueden, sin embargo, surgir otros factores con mayor capacidad para desencadenar alteraciones, incluso desestabilizadoras del sistema: la sobrexplotación de la mano de obra o de los recursos naturales, el excesivo parcelamiento de la tierra, el desequilibrio de las relaciones de intercambio campo–ciudad y agricultura–industria, la destrucción de la base natural de la producción y la aplicación de patrones inadecuados de cultivo, entre otros.

El agrarismo es parte de la cuestión agraria, aunque también es su comprensión teórica e ideológica. Lo anterior es importante tanto como principio epistemológico, cuanto en el plano de la práctica política lo es para entender y registrar los cambios que realmente se producen en el agro y los que debieran producirse, de acuerdo con intereses particulares.

La participación política del movimiento campesino explica su organización y tipo de demandas. No resulta convincente la idea de que los hombres y mujeres del campo luchan por la tierra en sí misma. Si se plantean obtenerla es para fincar en ella su existencia y calidad de vida. La mala distribución de la tierra es correlativa a la mala distribución de la riqueza y a la falta de vida democrática. Los campesinos luchan por la tierra y al hacerlo están luchando por ocupar un espacio propio en la construcción de la sociedad, del sistema.

Los asuntos agrarios y la tenencia de la tierra son, fundamentalmente, relaciones sociales. Es falso que se trate de una condición natural, o derecho unilateral otorgado por el Estado. Desde luego, los propietarios defienden con todos los argumentos posibles sus pertenencias, y la mejor defensa de la propiedad es la antigüedad de la posesión. Por su parte, los desposeídos expresan que el derecho a la propiedad lo ganan con el trabajo. La verdad es que toda esa argumentación no hace sino develar que detrás está la auténtica naturaleza de la propiedad: las relaciones entre individuos y sus intereses. Las formas de la tenencia de la tierra se modifican de acuerdo con fuerzas y razones internas, y con ello provocan alteraciones más o menos profundas en el agrarismo. La tenencia de la tierra cambia con las normas jurídicas que la regulan y con en el grado de apropiación real que de ella se hace. Igualmente, los hábitos alimentarios de la población y la demanda de materias primas modifica la estructura de la producción. Todos estos cambios influyen en la conformación del movimiento campesino.

La propiedad es tenencia que posibilita posesión y derecho al uso, *jus utendi,* y a la disposición, *jus abundi.* Un dato más que fundamenta lo dicho acerca del carácter social de la propiedad es que tenencia –del latín *tenere*– significa tener algo porque ese algo ha sido donado, entregado, dotado.

Con el advenimiento de la república, las figuras de dios y el rey fueron sustituidas por la nación y el Estado. En el caso de la propiedad territorial mexicana la sustitución está claramente expresada en el texto del artículo 27 constitucional: *la propiedad de las tierras corresponde originalmente a la nación, la cual tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.*

La capacidad de poseer tierra tiene sentido a partir de la posibilidad de participar en la apropiación del proceso productivo y así fortalecer su presencia en la generación y distribución de la riqueza y del poder; además de que la propiedad territorial tiene la finalidad de sustentar la existencia familiar y comunitaria. Entender la tenencia de la tierra como un valor independiente de las relaciones sociales, al margen de las condiciones históricas, es caer en concepciones que no incorporan al conocimiento las prácticas de los productores rurales. La tenencia de la tierra, que es fundamentalmente expresión de la participación social en el campo, sólo adquiere su verdadera dimensión vinculada con las relaciones productivas y políticas.

La producción agropecuaria es más que el resultado de la aplicación de esfuerzos individuales, insumos y servicios: es una relación económica. Qué se produce, cómo se produce y para quién se produce está determinado por la capacidad de los intereses de quién controla el proceso productivo. Los factores estacionales vinculados con el clima o con las condiciones agronómicas, desde luego que participan de manera significativa. Pero, en la producción capitalista, son fundamentalmente determinantes los aspectos relativos al mercado, la demanda, la oferta, la distribución del trabajo y la riqueza.

Si las formas y dimensiones de la propiedad están influidas por la producción, igualmente ésta se encuentra afectada por la tenencia de la tierra. Las plantaciones, que marcaron durante mucho tiempo la actividad agropecuaria en México, imponen la necesidad de predios medios y grandes. La producción intensiva en el

caso de Israel obliga a la existencia de superficies pequeñas. Producir para controlar el mercado mundial de alimentos básicos requiere, para los Estados Unidos de Norteamérica, enormes extensiones. Los grandes latifundios, en el caso de la Nueva España y, después, las haciendas en el México independiente son también ejemplos de cómo la producción condiciona el tamaño de los predios y su régimen jurídico.

Los asuntos agrarios, agropecuarios y el agrarismo son relaciones formadas por sus propios elementos. Adquieren su verdadera condición de integrantes de la cuestión agraria cuando se relacionan entre sí. En su interioridad cuentan con los elementos suficientes para conformar una unidad social, económica y política. Como relaciones influyentes en la definición y funcionamiento de la cuestión agraria, sólo son parte de esta totalidad, como un Jano de tres facetas, en la medida de su exterioridad, producto de las demás relaciones participantes.

Límites temporales de la etapa contemporánea

En este ensayo se propone la ubicación sincrónica de la etapa contemporánea de la cuestión agraria atendiendo a razones temporales y la realización de actos trascendentes que la enmarcan. Este período histórico estaría circunscrito por la revolución mexicana de 1910 y las reformas al artículo 27 constitucional de 1992. Después de este momento y hasta la fecha podría hablarse de un período de transición que consideramos desembocaría en una nueva etapa.

La etapa contemporánea de la cuestión agraria tendría como frontera histórica tres circunstancias correspondientes: en las relaciones agrarias, la descomposición de la propiedad hacendaria; en el agrarismo, el liberalismo decimonónico y las luchas sordas de los pueblos por recuperar sus tierras, en las condiciones agropecuarias, la refuncionalización de las relaciones capitalistas urgidas de terminar con el sistema autoconsumidor de la renta, la fuerza de trabajo y la producción de alimentos e insumos para ponerlos al servicio de la producción industrial.

Los cortes diacrónicos parten de los perfiles determinados en la segmentación sincrónica de los tres elementos constitutivos de la cuestión agraria y responden a criterios de cercanía con los tiempos que corren. La hacienda, presente en México

hasta los primeros años del siglo XX, no corresponde a la etapa contemporánea. Pero sí el ejido y la comunidad indígena, pese a que su existencia se pueda ubicar desde épocas anteriores a la conquista española.

Las relaciones agrarias actuales están definidas en el artículo 27 constitucional y la Ley Agraria. Son las relativas a la propiedad social: 27 mil 285 ejidos y 2 mil 197 comunidades indígenas que concentran 84.2 y 16.5 millones de hectáreas, respectivamente.[4] La importancia de estas magnitudes sólo quedaron establecidas en el final de la administración del general Lázaro Cárdenas. Las relaciones de producción agropecuaria están determinadas, en el horizonte más extremo, en el desarrollo del liberalismo económico de las reformas juaristas (las ideas de las Cortes de Cádiz se vieron bloqueadas por la guerra de Independencia). El escenario más cercano se remite al triunfo del Grupo Sonora (Calles y Obregón). El agrarismo oficialmente triunfante es el surgido de las propuestas villistas y zapatistas, amalgamadas en la Convención de Aguascalientes que, por lo menos en el texto, lograron trascender en la definición plasmada el 5 de febrero de 1917 en Querétaro. En estas perspectivas temporales habría que buscar los antecedentes de los procesos que nos ocupan.

El agrarismo practicado es el que se gestó en el ideario liberal de Wistano Luis Orozco, Andrés Molina Enríquez y, particularmente, de Luis Cabrera, que entendía a la propiedad social como un asunto transitorio y complementario: *La población rural necesita complementar su salario. Con la existencia del ejido, la mitad del año trabajaría como jornalero y la otra mitad aplicaría sus energías a esquilmarlos por su cuenta. El complemento del salario no puede obtenerse más que por medio de posesiones de ciertas extensiones de terreno. Ciertas clases rurales, siempre y necesariamente, tendrán que ser clases servidoras, necesariamente tendrán que ser jornaleras.*[5]

Normas, ideas y programas se conjugaron para conformar cuatro principales etapas. La primera, con la consolidación de los grupos triunfantes de la revolución (1917–1935), caracterizada por un muy limitado reparto agrario. La tercera,

4 Robles Berlanga, Héctor, "Tendencias del campo mexicano", en *Revista de Estudios Agrarios* núm. 13, Procuraduría Agraria, 1999, p. 35.

5 Discurso del diputado Luis Cabrera, en la presentación del proyecto de la Ley Agraria, 2 de diciembre de 1912. Tomado de Manuel Fabila, *Cinco siglos de legislación agraria*. 1493–1940. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1990, p. 198.

gestada en el gobierno de Lázaro Cárdenas, en el que se produjo la más importante redistribución territorial y la aplicación de ambiciosos programas de organización y crédito. La tercera, prolongada hasta principios de la década de los setenta, impulsó el modelo empresarial de agricultura y promovió un fracasado neocardenista ejido colectivo. La cuarta se refiere a la aplicación del modelo neoliberal. En esta última se producen las reformas al marco jurídico que sienta las bases para la transformación institucional de la reforma agraria.

La reforma agraria

Cuestión agraria y reforma agraria no son sinónimos. Aquella es un complejo de relaciones, en tanto que ésta se refiere a medidas de política implantadas para influir en la primera, cambiar la redistribución de la tierra y modificar el rumbo de la producción y la redistribución de la riqueza.

La reforma agraria contribuyó al proceso de integración nacional; por eso, en las proclamas de los primeros gobiernos revolucionarios aparecía el reparto agrario, aunque sólo fuera en el discurso. La reforma se fue construyendo en el camino; por esa razón es más correcto referirse a ella como trayecto. Las primeras normas se propusieron desarticular la gran propiedad rural, repartir tierra en la cantidad necesaria para evitar otra revuelta armada y hacerlo de tal manera que la tierra dotada significara una alternativa marginal y complementaria de la economía campesina.

Hasta 1934 la redistribución de la tierra se efectuó en pequeñas magnitudes. En el reparto cardenista no sólo importó su cuantía, fue significativo porque constituyó toda una política de desarrollo. Los gobiernos de Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortínez ampliaron las posibilidades del reparto a las tierras de agostadero. Adolfo López Mateos incorporó bosques y selvas a las posibilidades de distribución; este hecho permitió al gobierno de Gustavo Díaz Ordaz hacer el reparto numéricamente mayor. Con la administración de Luis Echeverría se empezó a hablar de la "segunda etapa de la reforma agraria". A partir de esa época las dotaciones cada vez fueron menos importantes y el reparto se dio como ampliaciones y nuevos centros de población.

Los efectos del reparto agrario, habidos entre los años 1934 y 1940, así como las medidas de apoyo en materia crediticia, organizativa y de infraestructura, fueron factores decisivos en la reactivación de la producción agropecuaria. De tal suerte que, de 1947 a 1965, la agricultura mexicana, con relación al PIB nacional, tuvo su época de mayor crecimiento: en promedio anual, 6.1 por ciento, frente a 3 por ciento del crecimiento poblacional. En sentido opuesto actuaron las deficiencias que caracterizaron las políticas agraria y agropecuaria de regímenes gubernamentales posteriores. El modelo de desarrollo fincado en el fomento industrial empezó a manifestarse en la desaceleración y crisis agropecuaria desde los años cincuenta. Así, en 1965, su crecimiento llega al punto de inflexión, y la expansión se desploma en la década de 1966–1976, llegando a 2 por ciento. Las implicaciones de la crisis agrícola trascendieron al sector primario y afectaron a la economía entera. Se presentaron fuertes presiones inflacionarias, incremento del déficit en la balanza comercial, y aumentó la deuda pública. Se recurrió a la importación creciente de maíz y otros productos básicos. Los precios de garantía, que se habían mantenido estables durante casi todo un año, comenzaron a incrementarse. El resultado no fue el esperado. Se incrementó la superficie cosechada, pero las frágiles economías campesinas se vieron afectadas por el encarecimiento de la vida.[6] De 1980 a 1990 el PIB agropecuario creció a una tasa media anual de 0.2 % y representaba 7.9 por ciento del nacional, con una tendencia decre-ciente. En 1990, 26 por ciento de la PEA se dedicaba a actividades agropecuarias, aunque sólo aportara 7 por ciento del PIB.[7]

Al inicio de los años ochentas, la economía mexicana parecía haber encontrado el camino del crecimiento con base en los abundantes recursos provenientes del petróleo. Sin embargo, en 1982 la ilusión se derrumbó: crisis de endeudamiento, fuga de capitales, devaluación monetaria e inflación. Parecía que lo peor había quedado atrás; sin embargo, las políticas de ajuste fueron desastrosas: los precios relativos de productos e insumos afectaron negativamente los términos de intercambio y la rentabilidad agropecuaria; la inversión global decreció, aunque la pública aumentó considerablemente; la rehabilitación de la infraestructura agrícola se redujo; la eliminación de barreras arancelarias aumentó la desprotección agropecuaria; la cosecha per cápita de granos básicos en 1988 resultó inferior en 34.9 por ciento a la de 1981, y la carne bovina menor 37 por ciento; el desplome

6 León López, Arturo y Flores de la Vega, Margarita, *Desarrollo rural, un proceso en permanente construcción*, UAM–X, División Ciencias Sociales y Humanidades, México, 1991, p. 40.
7 Téllez Kuenzler, Luis, *La modernización del sector agropecuario*, FCE, México, 1994, pp. 28, 31 y 83.

del valor agregado del empleo y del ingreso rurales significó el agravamiento de la miseria en el campo y la contracción de la demanda efectiva.[8]

Actualmente, 69 por ciento del total de personas ocupadas en actividades agropecuarias recibe un salario mínimo o menos, o definitivamente no recibe ingreso alguno.[9] De la PEA del sector agropecuario, los ocupados pasaron de 39 a 23 por ciento entre 1970 y 1990, en tanto que en las actividades no agropecuarias el incremento fue de 61 a 77%.[10] Más de 70 por ciento de las familias en el campo vive en la pobreza (algunos autores ubican este nivel en 80 por ciento), y 26.3 millones, casi la cuarta parte de la población mexicana están en la pobreza extrema.[11]

Las condiciones productivas del agro ya no permiten albergar a casi la tercera parte de los mexicanos, generando alrededor del ocho por ciento del producto nacional. Los ingresos de la población rural son apenas un tercio de los de otros trabajadores similares: la mayoría de los productores agrícolas son minifundistas con menos de cinco hectáreas laborables, en promedio.

Las grandes presiones sobre la tierra en parte se ven disminuidas por la emigración: de 1990 a 1995, 10 por ciento de la población mexicana cambió de residencia dentro del territorio nacional, y 17 estados recibieron 13.7 millones de emigrantes. En 1970 había 3 millones de unidades de producción rural y en 1995 aumentaron a 4.9. Por su parte la superficie cosechada creció en sólo el 18.8 por ciento.[12]

Las tendencias de la producción y la productividad en los cultivos básicos no mejoran, pero más grave aún es que, en algunos renglones de la dieta popular, se está llegando a la satisfacción de la demanda no por la vía de la producción suficiente, sino por la disminución del consumo. Otros aspectos que evidencian las circunstancias inadecuadas por las que atraviesa la producción agropecuaria son la ganaderización de las actividades económicas en el agro, el desplazamiento de los cultivos básicos a superficies de menores calidades y la imposibilidad creciente de

8 Tomado de la aportación de José Luis Calva y Roberto Escalante *El sector agropecuario en el futuro de la economía mexicana* (Juan Pablo Arroyo, Coordinador), Fundación Friedrich Naumann-Facultad de Economía, UNAM-Colegio Nacional de Economía, México, 1996.

9 Robles Berlanga, Héctor, op. Cit., p. 34.

10 Conapo, *La situación demográfica de México*, p. 37.

11 Schwentesius R., Rita y Gómez Cruz, Manuel, "Política agrícola hacia el siglo XXI. Procampo y Alianza para el Campo en el contexto internacional", en la revista *Estudios Agrarios* núm. 13, Procuraduría Agraria, 1999, p. 75, y Téllez Kuenzler, Luis, *op. cit*., p. 29

12 Conapo, *op. cit*., pp. 59 y 94.

los campesinos para concurrir a una economía de mercado.

En los albores del siglo XX, siete de cada diez mexicanos vivían en y del campo, dedicados principalmente a labores agrícolas. Ahora, tres cuartas partes de la población nacional habitan en zonas urbanas. (28.6 millones en localidades de menos de 5 mil habitantes)[13]. El proceso redistribuido de la tierra, originalmente para una sociedad de 15 millones de habitantes, hoy se relaciona con un conglomerado superior a los 97 millones de personas. En 1915 se inició un proceso de redistribución de la tierra con el objeto de satisfacer las necesidades agrarias de 10 millones de campesinos, de los que, probablemente, 2 millones eran jefes de familia. En casi 75 años, la dotación o reconocimiento de derechos superó en, aproximadamente, uno y medio millones esa cifra, beneficiando a una franja de población de casi 20 millones de mexicanos.

En 90 años la población total se sextuplicó y la población rural creció a la mitad del ritmo de aquella, triplicando su número en ese mismo período. El anterior es un saldo que también debe tomarse en cuenta en el momento de evaluar el proceso agrario. Dos millones de demandantes de tierra al principio del siglo significaban una quinta parte de la población rural. En 1992, los demandantes de tierra significaban poco más de diez por ciento de los habitantes rurales.

Las condiciones económicas y de bienestar social para ejidatarios y comuneros se han deteriorado. Por cada beneficiado con el reparto existen cinco personas que dependen del trabajo del derechoso, y por lo menos dos de ellos necesitan un pedazo de tierra dentro del núcleo agrario, ya que fuera de él las oportunidades de ocupación son prácticamente nulas.

Como parte del rezago agrario 2 mil 634 núcleos agrarios fueron dotados con 1.9 millones de h hectáreas, en beneficio de 211 mil 571 campesinos.[14] En los últimos siete años se han certificado 20 mil 030 ejidos y 632 comunidades indígenas, que representan el 70 por ciento del total nacional, en 54 millones de hectáreas.[15]

13 *Ibidem*, p. 94.
14 Robles Berlanga, Héctor, op. cit., p. 31.
15 *Ibidem*, p. 32.

De una u otra manera, a casi 6 millones de familias el campo debería brindarles apoyos, que van desde desarrollar los medios que ya tienen hasta crear alternativas de redistribución de recursos y de ocupación. Esta es una tarea demasiado grande para el actual aparato y la organización institucional vinculados con lo que queda de la administración agraria; de ahí que se requiera una nueva reforma con el perfil y los propósitos ampliados.

Atendiendo sólo a ese comportamiento económico, agrario y demográfico, podría decirse que desde el último tercio del siglo XX se vive una situación propicia para una nueva reforma agraria, pues el proceso redistributivo de los recursos en el campo agotó sus posibilidades.

Al principio de la década de los noventa se incrementó la polémica sobre el destino de la reforma agraria. En medios oficiales, entre intelectuales y estudiosos de los problemas del campo y entre organizaciones campesinas, este debate se refería principalmente a los límites de la dotación. En unos casos se dijo que se había llegado a la conclusión del reparto de la tierra. En otros, se habló de que por lo menos habría entre 12 y 20 millones de hectáreas que podían ser entregadas a los solicitantes. Pero aun en ese supuesto se reconocía que la tierra era insuficiente para resolver la demanda agraria. Esa limitante sustentó el criterio de varias centrales campesinas para proponer la reducción de la propiedad privada a 20 hectáreas de riego o sus equivalentes en otras calidades. Sin embargo, esa cifra no tenía sustento y, en todo caso, de haberse dado, la superficie rescatada por esta vía no hubiera alcanzado ni siquiera para hacer crecer los predios que para entonces tenían menos de esas hectáreas.

El rezago agrario, heredado a las nuevas instituciones: 11 mil 367 expedientes[16] –ya resuelto–, constituyó un volumen prácticamente tan grande como el realizado por la reforma agraria antes de 1992, en cuanto a expedientes de dotación, ampliación, nuevos centros de población, restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, conflictos por límites y segregación de presuntas propiedades particulares en bienes comunales. Se resolvieron también otras acciones derivadas

16 *Ibid*., p. 31.

de 360 ejecutorias por juicios de amparo que implicaban restitución de tierras a propietarios y, aproximadamente, 3 mil procedimientos administrativos instaurados por ejidos durante la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria. Estos asuntos se relacionaban con casi 5 millones de productores rurales y 140 millones de hectáreas de dos terceras partes de los ejidos, alrededor de 70 por ciento de los predios de propiedad privada, prácticamente todas las 781 colonias agrícolas y ganaderas, 110 mil solicitudes de terrenos nacionales y 100 mil hectáreas de terrenos ocupados por asentamientos humanos y 78 distritos de riego.[17]

El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede) ha significado, en la práctica, una forma de reparto, pero no ha podido disminuir de forma importante el número de campesinos sin tierra. Benefició a 1.6 millones de ejidatarios de 20 mil ejidos, que representan 53 por ciento del total nacional. Reconoció a 75 mil comuneros y, particularmente, destaca la incorporación de 921 mil posesionarios y avencindados.[18] Sin embargo, la dinámica social no se detiene; ya se muestran en el campo nuevos contingentes que se suman a los, por llamarlos de alguna manera, integrantes de la superpoblación marginal relativa, en cantidades similares a los que en 1915 demandaban tierra, aunque ésta cifra sea proporcionalmente un porcentaje bastante menor.

Para dimensionar a los campesinos sin tierra o que teniéndola les resulta insuficiente, pudiera servir la diferencia que arrojó el levantamiento del pasado Censo de Población de casi 3 millones de personas que, en el dicho de los voceros del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, pudieran haber emigrado a los Estados Unidos de Norteamérica. Desde luego que esta cifra debería revisarse con detenimiento, pero seguramente que estos grupos humanos están nutridos principalmente por estos grupos sociales.

Los ejidos no están en condiciones de resolver la incorporación de las nuevas generaciones al empleo productivo y mucho menos a la tierra. La simple comparación de las "pirámides" de sujetos de derecho y de edades (ver anexo) muestran cómo la primera opera literalmente como un techo o freno a las posibilidades de los jóvenes a la ocupación.

17 Programa Sectorial Agrario.
18 Robles Berlanga, Héctor, *op. cit.*, p. 52.

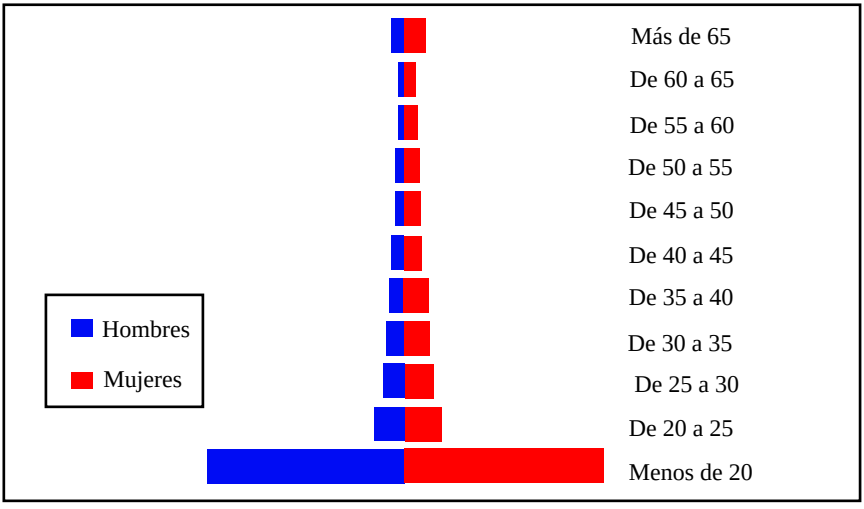
La etapa contemporánea de la cuestión agraria tiende a su término. Como toda fase, ésta requiere una determinada reforma que la haga viable. La contemporánea, al resolverse en sus términos agrarios, da por terminada su correspondiente reforma. La nueva, denominada rural, tendrá que considerar nuevos elementos. La nueva reforma no podrá ser solo agraria, deberá ampliar sus alcances hacia una más dilatada totalidad.

Estos son los contornos y contenidos principales de la cuestión agraria en nuestros días: tenencia de la tierra, que como lo define clara y categóricamente el artículo 27 constitucional, es un conjunto de modalidades de la propiedad privada, definidas por el interés público; movimiento campesino con dificultades para imponerle un sentido popular a la cuestión agraria, debido a su debilidad orgánica y dispersión política; relaciones de producción con profundos desarreglos que exhiben incapacidades del sector agropecuario para producir los alimentos y las materias primas que requiere la sociedad mexicana.

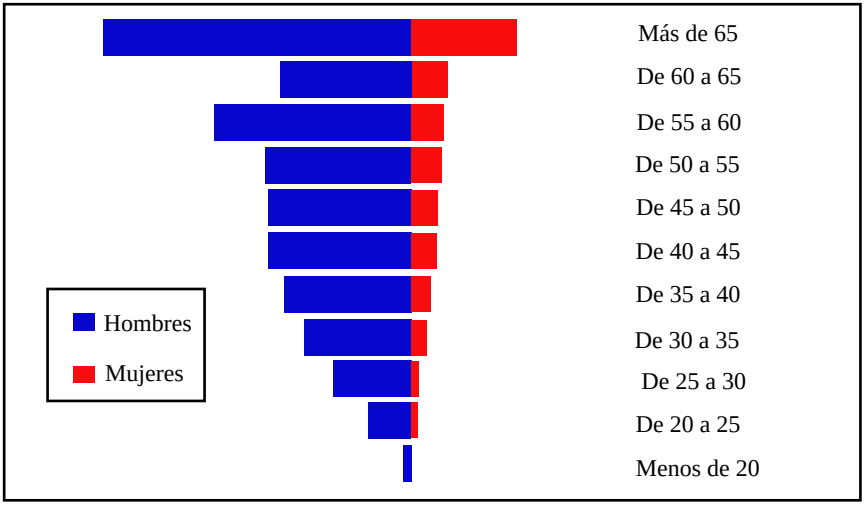
La discusión sobre los límites del reparto ya no tiene sentido. Está cancelada esa opción y no parece viable una reforma a la reforma. Más importante parece repensarla para, sosteniendo el carácter social de la propiedad territorial, garantizar la existencia de ejidos y comunidades, con nuevas capacidades para resolver su problemática interna e incorporar otros factores productivos (incluida la tierra), de mercado y de capital.

Las transformaciones de la cuestión agraria, como objeto de estudio, se presenta, en forma limitada. Esta es una versión restringida y estrictamente rural. Quedarán fuera implicaciones urbanas, aspectos industriales y agroindustriales, comerciales, de pesca, minerales, artesanales y otras ramas no agropecuarias. No se pretende una visión exhaustiva, sino acotada, en los términos expuestos.

Pirámide de edades de la población en localidades menores a 2,500 habitantes



Pirámide de edades de ejidatarios



Fuente: Elaborado por la DGEP, PA, con datos del RAN.

Caracterización de la reforma rural

Política agraria

La nueva etapa de la cuestión agraria, la reforma rural, se fundamenta en la tesis constitucional de regular la propiedad territorial –originalmente de la nación– de acuerdo con el interés público y el beneficio social. Se perfila en el principio de política y justicia social de ofrecer atención prioritaria a grupos y regiones que padecen las más grandes desventajas. Su expresión principal de política de largo plazo es entendida como el conjunto de medidas encaminadas a conciliar las condiciones productivas en el campo con los requerimientos del sistema socioeconómico general. En este sentido, política es rumbo, conducción y sentido histórico.

La política agraria como parte de la de desarrollo social, se concibe como la contribución a la seguridad alimentaria. Tiene el propósito central de equilibrar las medidas en favor del crecimiento económico y el desarrollo con justicia social. Se propone otorgar seguridad a la propiedad territorial, crear nuevas vías de asociación productiva, dinamizar y transparentar las relaciones económicas en el agro, estimular la autogestión campesina, proporcionar a productores rurales instrumentos para posibilitar la retención de la riqueza entre los núcleos agrarios y favorecer la relación igualitaria entre factores productivos.

El tránsito hacia nuevas condiciones agrarias implica consolidar las aportaciones de la reforma agraria. y fortalecer las instituciones. Para que estas transformaciones avancen hacia nuevos estadios del desarrollo, se necesita reformar las normas del mercado y la creación del capital y el acceso al mismo, que garanticen mejores condiciones y capacidades campesinas para apropiase del proceso productivo y hacia un desarrollo económico y social sustentable.

La reforma se encamina hacia escenarios en los que ya no es la tierra el factor principal, sino el mercado, la producción, el capital. La conducción institucional debiera comportarse de esta misma manera. Las expresiones problemáticas principales de la reforma son la descentralización para el desarrollo regional y el ordenamiento territorial.

La reforma agraria es instrumento de política necesario para ajustar las condiciones de la propiedad rural a las necesidades nacionales. La medida estratégica que se propone se orienta a vigilar la armonía, certidumbre y equilibrio entre las distintas formas de propiedad rústica y mantener la prohibición del acaparamiento de la tierra, de acuerdo con los siguientes objetivos:

- Favorecer el bienestar y la justicia social.
- Contribuir a que la circulación de los derechos y la propiedad de la tierra se den en términos de equidad.
- Brindar certidumbre jurídica a la propiedad rural y garantizar el libre ejercicio de los derechos sobre la tierra.
- Modernizar la administración pública vinculada con el sector agrario.

Justicia agraria y certidumbre jurídica

Justicia es un concepto objetivo y abstracto, en la medida en que se establece para la sociedad. Es subjetivo y concreto, en tanto se ejerce específicamente por personas. El derecho a la tierra siempre estará en función de los cambios sociales y los intereses individuales.

La reforma propuesta profundiza la individualización del derecho y reafirma la concepción moral de la justicia dentro de una práctica comunitaria: las cosas son justas y verdaderas en tanto correspondan a la escala de valores personales que no soslayan el estado de derecho. Para la autoridad la justicia es legalidad. Justo es lo que entra en la norma. La reforma busca establecer concordancia entre ambas visiones. El derecho como un valor universal y como un ejercicio individual. La reforma deberá crear un espacio en el que puedan encontrarse esas posiciones.

Entre campesinos, especialmente entre indígenas, el concepto de derecho, entendido como respeto al derecho del otro, no está desarrollado. Priva entre ellos una idea comunitaria de propiedad, aunque no de aprovechamiento: *la tierra es de quien la trabaja*, mientras la trabaje, podría agregarse a la ya famosa frase. Entre ellos se desdibuja el sentido de propiedad de la tierra, pero no así de apropiación de sus productos.

Lograr correspondencia entre concepciones del derecho de la sociedad global y la rural, es un camino por recorrer, debido a las discrepancias entre justicia social y justicia a secas. La reforma agraria moldeada por la revolución mexicana tuvo conciencia de esta diferencia y optó por privilegiar a la primera. Ochenta años después, las cosas no son las mismas. Ahora es posible reformular el concepto de justicia para generar los procesos que brinden amplias e igualitarias oportunidades.

Entre desarrollo y justicia social también hay diferencias importantes. Todo proyecto de transformación política se enfrenta al conflicto de cómo propiciar condiciones que mejoren la vida material, sin afectar intereses establecidos. Este cruce de caminos no ha sido resuelto. Se propone intentar el desarrollo y el progreso pasando por el terreno de la justicia, aunque éste sea también su resultado. Que generación de riqueza se convierta en bienestar social, se logra con justicia, pero únicamente con mejores niveles de existencia es posible hacer que el derecho deje de ser texto para convertirse en práctica cotidiana.

Las transformaciones sustanciales no son únicamente cambios de reglas; el cambio principal se da en el terreno de las ideas, como reflejo de un país maduro. Legalidad, modernidad y desarrollo no son sólo programas de gobierno, son proyectos de Estado, aunque en ellos todavía no esté cabalmente incluida la sociedad.

Política económica

Existen nuevas circunstancias que requieren nuevos argumentos para darle a las transformaciones en el campo eficacia y legitimidad: eficacia, porque debe mostrar su utilidad en el corto plazo; legitimidad, porque tiene que ser aceptada por los actores e incorporada a su práctica cotidiana. La reforma se sustenta en las posibilidades del campo para generar condiciones a la movilidad de la tierra, el capital y el mercado y darle certidumbre al concurso productivo de pequeñas y medianas unidades sociales y privadas. Se trata de reformar para alcanzar objetivos de justicia social sin descuidar la eficiencia productiva.

Las finanzas nacionales no están en condiciones de inyectar recursos en cantidades suficientes. Las únicas alternativas posibles son fortalecer, en su nivel, la organización económica de las unidades productivas rurales; las tradicionales y las modernas, y hacer factible la inversión privada, nacional y extranjera.

Las relaciones mercantiles presentan mayores dificultades. Poco se ha avanzado en correlacionar normatividad comercial y agraria. Un asunto que debiera considerarse es la operación de programas tendientes a incorporar a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios a circuitos comerciales locales, nacionales e internacionales, en la medida de su propio desarrollo.

En una economía cada vez más dominada por el mercado, los minúsculos predios limitan las posibilidades productivas. La colectivización del ejido se planteó técnica y teóricamente sobre bases factibles. La compactación de áreas resolvía problemas de la escala productiva, presentaba ventajas en la productividad por unidad, pero no resolvía los problemas de la distribución. Generaba riqueza para nadie y creaba bienes mostrencos, frecuentemente *manzana de la discordia* entre pueblos tradicionalmente unidos. Las reformas deben proponerse superar esas dificultades y crear condiciones para la existencia de asociaciones que hicieran viable y atractiva la inversión, la producción y la apropiación de los beneficios.

La reforma tendrá que subrayar el fomento del desarrollo rural sobre la base de ampliar las alternativas de organización campesina. Las formas tradicionales mantienen su posibilidad en tanto los núcleos agrarios las deseen y las mercantiles se abren como una opción entre otras. Hará falta compatibilizar reglamentos y prácticas entre el ámbito mercantil y el agrario que tiendan puentes entre mundos hasta hoy desvinculados La reforma no está concebida únicamente para canalizar capital al agro, también para generarlo en el mismo. Las reformas de 1992 suponen, y hasta ahora parece ser una equivocación, a los dueños del capital dispuestos a transferir importantes recursos. De esta hipotética situación no pueden seguir sosteniéndose los proyectos de desarrollo. Se necesita crear mecanismos para ampliar mercados financieros y diversificar sus instrumentos hasta abarcar las características de la producción agropecuaria. Proveer de medios financieros y de intermediación campesina.

Descapitalización, entendida como existencia de poco capital con relación a los habitantes de una determinada zona o sector, es un concepto insuficiente, pues si sólo bastara con transferir más recursos monetarios al campo, los problemas podrían ser más simples, pero no es así. Además de estimular la inflación y el endeudamiento público, la transferencia unilateral de dinero, inclusive de bienes de capital, generaría fenómenos desfavorables para las propias regiones. La creación de capital debe ser un proceso gestado dentro de la actividad productiva misma.

La formación de activos es en parte un problema de oferta de capital, de tasa de ganancia y de mercado. La primera, en México, ha dependido casi exclusivamente de la actividad financiera del Estado, la segunda no es, en términos generales, suficientemente alta para atraer inversión privada. Estas dos situaciones conducen a limitar la generación de ingresos. El mercado, por su parte, ha estado crónicamente constreñido, de tal suerte que entre los tres aspectos se configura una espiral negativa retroalimentada. La creación de bienes de capital y el tamaño del mercado tendrán que correr a cargo del incremento de la producción y la productividad agropecuarias, pues la oferta de capitales, la tasa de ganancia o el mercado no son soluciones por sí mismas.

Mercado y capitalización están estrechamente ligados, de tal manera que el campo pareciera estar condenado a la pobreza permanente. Sin embargo, si el mercado no se observa como un todo, sino como muchos mercados, y se parte de que globalización no es uniformidad, sino mayores vínculos entre varios y diversos mercados, será posible encontrar correas de transmisión que permitan proponer un esquema de desarrollo a partir de diferencias regionales y sociales.

La sociedad rural no es de una pieza. Hay múltiples sectores y variantes regionales sustancialmente diferentes. Para efectos de exposición se podrían identificar al menos tres estratos, a los que se les debe aplicar políticas diferenciales: un sector capitalizado, apto para vincularse con la economía global y el mercado abierto, con todos los riesgos implícitos; otro segmento constituido por productores en proceso de desarrollo, los cuales necesitan impulsos crediticios, fiscales y capital de riesgo, y los productores tradicionales, para los que deberán diseñarse políticas de apoyo. En este último caso no se está pensando en ayudas asistenciales, sino productivas.

La organización social del ejido no debe confundirse con la económica. Estos niveles pueden incursionar en todas las ramas de la actividad financiera: almacenes, arrendadoras, empresas de factoraje, empresas de ahorro e inversión, aseguradoras y mutualidades, incluso en la bolsa agropecuaria. Para la agricultura desarrollada, la creación de una bolsa agropecuaria, también llamada mercado de futuros, sería un mecanismo útil. Como propósito central, la bolsa buscaría ser instrumento regulador de la oferta de productos agropecuarios. Uno de los problemas principales del sector es la incertidumbre y la aleatoriedad de la producción. La agricultura es por naturaleza una actividad riesgosa. La bolsa agropecuaria no podrá ser un instrumento que elimine el riesgo, pero sí puede distribuirlo entre los agentes participantes. La diferencia con la bolsa de valores es que la agropecuaria actuaría no para el presente, sino para el futuro, y estrechamente vinculada con la agricultura de contrato, con la planificada. Adicionalmente, la bolsa agropecuaria podría servir para atraer al sector agropecuario a inversionistas dispuestos a correr riesgos y cobrar por ello.

Mercado de tierras

La venta de parcelas ejidales es un fenómeno cotidiano, incluso antes de las modificaciones a las leyes agrarias, pero como práctica al margen de la ley, lo cual implicaba que los ejidatarios vendieran sus tierras por debajo de su valor o precio de mercado. Los ejidos adoptantes del dominio pleno son unos cuantos (809 núcleos agrarios –menos del 3 por ciento del total– que representan 0.25 por ciento del total de la propiedad social; de éstos, la tercera parte se localizan en áreas urbanas [19]), pues el mercado de la tierra es para los campesinos parte de su estrategia de reproducción y no el camino para deshacerse de ella. Este fenómeno, por lo demás irreversible, debería incorporarse a las estrategias campesinas y utilizar sus propias inercias en beneficio de los mismos campesinos. Es un instrumento que se combina con el trabajo familiar. Por eso es posible correlacionar el proceso redistributivo de la tierra, su circulación y mayor o menor minifundización de los predios ejidales.

19 Robles Berlanga Héctor, *op. cit.*, p. 32.

La venta de tierras ejidales tiene razones propias que le imprimen ritmo e intensidad: propiedad, calidad de la tierra y actividad agropecuaria. También hay razones externas que afectan su dinámica: mercado de capitales y condiciones de mercadeo, principalmente. La movilidad de las tierras ejidales no es una constante, depende de su contexto, la racionalidad campesina, las condiciones específicas de sobrevivencia, el acceso a tierra suficiente para reproducir al grupo en su conjunto y el grado de apropiación del proceso productivo.

Para explicar la dinámica del mercado de tierras ejidales no es suficiente el enfoque mercantil, que la asume como activo de capital y costo de producción. Tiene más posibilidades la teoría de la economía campesina. En realidad entre esos enfoques polares se encuentran muchas alternativas intermedias: procesos campesinos subordinados por fuerzas del mercado y la competencia capitalista, o bien operaciones mercantiles sujetas a controles comunitarios.

Las reformas al marco jurídico agrario deben ampliarse y profundizarse para incorporar a la redistribución de la tierra la socialización del capital y la refuncionalización del mercado. El marco jurídico e institucional derivado de las reformas al artículo 27 constitucional deberá crear espacios para conciliar posiciones, intereses, actitudes y normas establecidas, inscritas en dinámicas acordes con el orden social, económico y político. Las prácticas institucionales en apoyo al mercado de tierras derivadas de las modificaciones al marco jurídico deberán orientarse hacia el siguiente escenario: eliminar los márgenes de incertidumbre y la acción de especuladores, así como garantizar la libertad de elección entre los agentes productivos, favorecer la autorregulación y autogestión campesinas y desestimular el minifundio.

La reforma supone, de manera central, la redefinición de las reglas para el acceso de los núcleos agrarios al capital. Las normas que operen en este sentido deberán reconocer las características sociales, estructurales y regionales de los campesinos y productores. Uno de sus principales aportes radica en la posibilidad de que la tierra ejidal circule y las parcelas se compacten dentro de un mismo ejido, sin que se degraden los principios sociales y de convivencia. Este proceso abre la opción para combatir las desventajas estructurales del minifundio. Se propone crear un sistema de fondos para el desarrollo del mercado de tierra ejidales, concebidos

para tener un impacto significativo en el empleo rural y para propiciar una circulación ordenada de la tierra. La forma institucional que se construya para apoyar la movilidad de las tierras ejidales bien podrían ser fideicomisos estatales, con recursos fiscales y de los propios ejidatarios (ya lo hacen ahora) podría ser una alternativa para su propia capitalización.

Ordenamiento territorial

Uno de los obstáculos más grandes para hacer avanzar la reforma agraria es el desconocimiento de aspectos básicos de la tierra: régimen jurídico, conformación interna, configuración física, uso y capacidad productiva. Desde que se plantearon las modificaciones al marco jurídico agrario e institucional se evidenciaron serias deficiencias en este sentido. Sólo a partir de información suficiente es posible planear y ordenar la ocupación y el aprovechamiento del suelo.

La nueva institucionalidad

Una de las característica principales del tránsito hacia la reforma rural es la ciudadanización de su conducción. Sin embargo, las instituciones son indispensables como reguladoras de los procesos, aunque ya no con el papel protagónico que llegaron a tener. Más allá del indispensable abandono de prácticas burocráticas y clientelares, en el centro de la operación está el papel de la administración pública. Para decirlo de la manera más sintética, se trata de fortalecer el carácter sectorial de las dependencias, mantener la rectoría del Estado, hacer más eficiente la gestión del desarrollo agrario y subrayar la independencia de la procuración e impartición de la justicia.

Los temas del campo y los campesinos son asuntos que conciernen al Estado mexicano, lo que no implica su manejo centralizado. El nuevo federalismo se sustenta en las políticas de descentralización y corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno. El desarrollo de la cuestión agraria y, particularmente, de la reforma rural exige, en las nuevas circunstancias, su conducción y operación desde los gobiernos estatales, para garantizar el despliegue de las fuerzas y

capacidades locales, necesariamente diversas. De una cosa se puede estar seguro, independientemente del desenvolvimiento de la reforma agraria: ya no hay espacio para la uniformidad de procedimientos.

El suelo, en tanto territorio, frecuentemente no se usa de acuerdo con sus aptitudes. Por motivos ambientales y de rentabilidad, es necesario incorporar al desarrollo de la reforma instrumentos para su redefinición, aprovechamiento y distribución. El aprovechamiento sustentable de los recursos naturales sería uno de sus principales resultados. El ordenamiento territorial tiene efectos generales y también para los propietarios de la tierra, genera elementos e información para la aplicación de programas de inversión y desarrollo regional, favorece la coordinación entre instituciones y contribuye a frenar la especulación con la tierra.

Importa también, en este sentido, impulsar programas de reservas territoriales. El tamaño de la población no es por sí mismo un problema, lo es en tanto su distribución. La presión sobre la tierra se da en las áreas de cultivo, en buena medida por el fomento de los monocultivos. La enorme diversidad de climas, suelos, vida vegetal y animal y la riqueza cultural son las mejores alternativas para aumentar la oferta y la demanda, el empleo y el ingreso, además de las ventajas agroecológicas de la actividad en el campo. En síntesis, con la reforma rural se busca una nueva regulación de la tierra que incorpore el mercado y el acceso al capital, que mejore el aprovisionamiento de alimentos y materias primas, que eleve la calidad de vida en el medio rural, que los campesinos sean parte de la incorporación de terrenos al crecimiento urbano e industrial, que aporte a la protección del medio ambiente y al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

No se pretende sólo buscar crecimiento y desarrollo en general, o que los índices macroeconómicos mejoren sus niveles per cápita. Principalmente, se busca acercar las distancias en la distribución del ingreso, romper la lógica estructural que subordina a los campesinos a la marginalidad recurrente. No se trata únicamente de mejorar las condiciones coyunturales de las familias rurales, ni de asistir socialmente a los pobres para recrear las condiciones de pobreza. Los campesinos son actores, sujetos de la historia, pero se les han arrebatado sus instrumentos para afectar el rumbo de los acontecimientos. Por eso, además de reorientar la política social, económica y agraria, el objetivo es recuperar la capacidad campesina, ejidal y comunal para amasar su destino; revalorar el trabajo rural; hacer de la

tierra no un don, una dotación, una dádiva, sino un verdadero factor de producción en beneficie de quien la trabaja. La tierra ya es de los campesinos, pero no lo son sus frutos.

Se expusieron argumentos teóricos, hechos e información estadística a favor de una conclusión lógica. Creemos que todo lo existente es medible y, por lo tanto, es posible obtener tendencias de comportamiento. No obstante, no le regateemos importancia y espacios a la imaginación y a la creatividad.