



Reforma agraria en el Plan Nacional de Desarrollo

México es un país con más de 10 millones de productores y jornaleros rurales. De éstos, 3 500 000 son ejidatarios y comuneros que usufructúan 103 millones de hectáreas, donde se ubican los casi 30 mil núcleos agrarios existentes en nuestro territorio.

A fin de realizar un diagnóstico sobre el campo mexicano y recoger las propuestas que integrarían el capítulo agrario del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el presidente Ernesto Zedillo convocó a diputados, senadores, organizaciones campesinas y parte de la comunidad académica e intelectual para que llevaran a cabo el "Foro nacional de consulta popular sobre reforma agraria" del 25 al 27 de abril de 1995.

En este evento, Carlota Botey, diputada por el Partido de la Revolución Democrática y presidenta de la Comisión de Reforma Agraria de la Cámara de Diputados, afirmó que entre 1940 y 1965 el campo permitió a México un desarrollo económico constante. Durante ese periodo —dijo— la actividad agropecuaria satisfizo tanto las necesidades alimentarias de una población cada vez más grande como el requerimiento de materias primas de un México cada vez más urbano e industrial. Pero de 1965 a la fecha hubo un abandono paulatino del campo que, prácticamente, provocó la caída del sector agropecuario y forestal, al grado de tener hoy un campo más pobre y a punto de desfallecer.

Déficit crónico

Al hacer un balance sobre el agro mexicano, la doctora Botey señaló que "la pretendida modernización agropecuaria, delineada por los regímenes neoliberales,

ha sido en realidad un proceso de descapitalización y de abatimiento de las condiciones productivas del sector", lo que ha profundizado la pobreza en el medio rural.

En sustento de lo anterior, la legisladora refirió que en el primer trimestre de 1992 la actividad productiva del sector agropecuario y forestal registró apenas un crecimiento de 1.1%, y la balanza comercial un déficit de 230 millones de dólares, situación que influyó en la caída de 18.2% del valor de las exportaciones y un incremento de 44.1% de las importaciones.

Para el mismo periodo de 1994, el conjunto del sector primario tuvo un desempeño desfavorable, afectando además la producción de casi todos los cultivos perennes. Y aunque en el primer trimestre de 1994 —agregó Carlota Botey— la balanza agropecuaria observó una ligera ventaja para México, persistió la tendencia en la importación de granos y, por otro lado, la balanza comercial agropecuaria ampliada presentó su característico cuadro de déficit crónico.

En opinión de la legisladora, la política del sexenio salinista desprotegió la agricultura, redujo subsidios y, además, puso en práctica medidas antiinflacionarias para mantener el control de precios al consumidor, favoreciendo con ello el progresivo incremento de los costos de producción en el campo, lo cual a su vez determinó una fuerte pérdida de rentabilidad en la mayoría de los productores agropecuarios. Con la reforma del Artículo 27 constitucional y la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC), la administración de Salinas se pronunció por un proceso privatizador y una indiscriminada apertura comercial, sin tomar en cuenta, por ejemplo, que con la firma del Tratado el sector agropecuario mexicano ingresaba a un esquema de competencia asimétrico y en adelante enfrentaría a productores de Canadá y Estados Unidos altamente subsidiados. Esto podría traducirse a corto plazo en la quiebra de miles de productores rurales, como de hecho ha pasado, pues tan sólo en el sexenio de Salinas la política neoliberal provocó que se dejaran sin sembrar dos millones de hectáreas, estimó la diputada.

Ante la grave crisis que padece actualmente el campo mexicano, la legisladora perredista consideró conveniente diseñar una política agraria encaminada a promover un empresariado rural fuerte y competitivo, así como alentar el desarrollo de un sistema de seguridad social para los hombres y mujeres del sector.

En este marco general, algunas propuestas concretas hechas por la doctora Botey fueron: "llevar a cabo un proceso de recomposición agraria, que limite o reduzca el latifundismo y enfrente el problema del minifundio; fomentar una política de estímulos sostenidos a la ganadería intensiva y de desestímulos a la de tipo extensivo, a fin de 'ganar tierras' para la producción y los productores". Lo anterior implicaría el establecimiento de instrumentos fiscales y de subsidios dirigidos a unidades productivas de tipo medio, constituidas sobre la base de la compactación parcelaria y la asociación productiva voluntaria.

Propuso, asimismo, promover sistemas de ahorro y de aseguramiento regionales autogestionarios, es decir, desarrollar programas de fomento y de estímulos regionales a sistemas productivos en cadena, integrales y sustentables. "Desarrollar y hacer rentable la producción agropecuaria, forestal, pesquera y agroindustrial, además de buscar una ubicación más adecuada de México en el comercio internacional, que considere la diversificación del comercio externo y la vinculación con América Latina son parte de las medidas a tomar si se desea recuperar el sector agropecuario", afirmó Botey.

Reforma agraria, un largo proceso

Al triunfo de la Revolución a principios del siglo XX, la relación entre Estado y campesinos se concreta a satisfacer las demandas más urgentes de la lucha armada: el reparto agrario, que en nuestro país significó dotar con tierras —más de la mitad del territorio nacional— a tres millones de jefes de familia, señaló en su exposición el diputado José Luis González Aguilera, secretario de la fracción priísta de la Comisión de la Reforma Agraria.

El también secretario de la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM), tras apuntar que en el país la reforma agraria ha implicado varias décadas, señaló que hasta hace poco el gobierno era el principal actor y director en el campo, pues a través de las instituciones del sector intervenía en todos los procesos, manteniendo a la mayoría de los productores en un estado de pasividad.

Paulatinamente, en los últimos años, el gobierno ha ido retirando su participación de la actividad económica, sobre todo al desincorporar empresas y aumentar la

injerencia de la iniciativa privada. En este contexto, González Aguilera propuso que el sector agropecuario y forestal sea "colocado en el centro de la política económica y social del gobierno, de manera que adquiriera dinamismo y rentabilidad para beneficio de los productores y de la población en general. Es necesario que el Estado considere a las organizaciones campesinas como sujetos del desarrollo, capaces de aportar y dar soluciones a los grandes problemas del agro nacional", agregó el diputado.

Nueva justicia agraria

Hasta hace poco la justicia agraria en México significaba ante todo recuperar la tierra para sus dueños originales. Ahora, inserto el país en otra etapa de desarrollo, la cuestión tiene que ver con la economía del campo más que con la tenencia de la tierra, en tanto una justicia de los negocios sustituye a una justicia de las posesiones y el nexo entre el hombre y el suelo importa menos que el vínculo entre el trabajo y el rendimiento, afirmó el jurista Sergio García Ramírez.

De la revolución armada a la víspera del siglo XXI, el compromiso social del Estado y del derecho se resumió en la distribución de la tierra, la limitación de los derechos de los campesinos y la aplicación de una justicia político-administrativa, que en nada quiso relacionarse con los tribunales, ni siquiera con los de amparo, señaló Sergio García Ramírez.

En 1992 hubo un gran giro: las reformas al Artículo 27 constitucional anunciaron el fin del reparto y de las restricciones mayores en los derechos de los campesinos. No habría más órganos ni procedimientos políticos para zanjar litigios agrarios, sino instancias y procesos jurisdiccionales. "Esta nueva jurisdicción agraria —apuntó García Ramírez— debió nacer con la conciencia de una adversidad histórica: los campesinos no han confiado en los tribunales. Los padecieron. Su justicia fue injusticia."

Frente a lo anterior, "la nueva jurisdicción del agro tiene que demostrar que esta forma de resolver los litigios —aplicada en todos los órdenes de la vida— es practicable y razonable en los asuntos del campo. Tiene que ser más eficiente, más solícita y equitativa —mejor justicia, en suma— que la justicia política. Tiene que

acreditar la superioridad de la ley sobre la discreción y el arbitrio. Tiene que sustituir el mitin por la audiencia. Tiene que concentrar su atención en las razones de los sujetos del proceso, no en la retórica de los tumultos. Tiene que ejercer la más rigurosa y visible independencia frente a los caciques naturales y oficiales. En fin, el primer trabajo de la justicia agraria —condición de los restantes— es fundar una nueva cultura sobre cómo resolver las controversias en el campo", sostuvo el magistrado Sergio García Ramírez.

Por su parte, Luis Ponce de León Armenta, magistrado unitario supernumerario del Tribunal Superior Agrario, propuso actualizar el marco jurídico agrario, en especial algunos aspectos relacionados con los artículos 4º, 27 y 115 constitucionales.

La Fracción XVII, Párrafo noveno, del Artículo 27 —consideró— deberá modificarse, a fin de estimular la producción y evitar el acaparamiento de tierras; también, para mejorar la justicia agraria, concediendo a todo mexicano acción popular para denunciar ante Tribunales Agrarios la existencia de tierras no explotadas o de aquellas que excedan los límites de la pequeña propiedad. De darse el caso, el denunciante obtendría el derecho a usufructuar, por tiempo determinado, la extensión inexplorable.

Fortalecimiento municipal

Asimismo, el ponente subrayó la necesidad de reformar el Artículo 4º, Párrafo tercero, para lograr la concurrencia de los municipios, los estados y la Federación, en beneficio de la salud de todos los productores agrícolas.

Sobre el Artículo 115, Ponce de León propuso adiciones a las fracciones III y V, a fin de "integrar a los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, trabajadores asalariados y demás productores al sistema jurídico de la seguridad social en cada municipio, introduciendo nuevos mecanismos de financiamiento mediante la afectación porcentual a la producción destinada al comercio nacional e internacional y al fortalecimiento municipal".

El propósito de estas modificaciones constitucionales —dijo— es crear fondos municipales de seguridad social, administrados por los ayuntamientos, para hacer

real el derecho a la salud y a la vivienda, señalados en los artículos que se mencionan.

El plan que viene

"México es un país de planes. Pero no deben confundirse los planes políticos, que dieron forma a la Nación, con los que la han estado dividiendo y disolviendo. Estos últimos, que empezaron en los años sesenta, cuando la Alianza para el Progreso puso de moda la planeación, desembocaron en ejercicios burocrático-financieros, alejados de sus supuestos democráticos y de las aspiraciones reales de la gente. No pudieron alcanzar sus metas, y produjeron lo contrario de lo que prometieron", afirmó Gustavo Esteva al participar en este foro como miembro de la comunidad intelectual.

Los planes fundadores tenían otro carácter. No hay episodio decisivo de la historia de México que no esté vinculado a uno de ellos: el de *Iguala* llevó a su término la Independencia; el de *Ayutla* preparó la Reforma y el de *San Luis* la Revolución, mientras los de *Ayala*, *Guadalupe* y *Agua Prieta*, entre otros, le dieron forma y contenido al régimen emanado de la Revolución. Fueron amplias convocatorias populares que recogieron a la vez inconformidades y anhelos. Aunque muchos de ellos desataron la lucha armada o le dieron cauce y expresión, otros sirvieron para poner fin o para encauzar pacíficamente los cambios, comentó el ponente.

Ahora, si bien persiste la inercia de los planes burocrático-financieros —señaló Gustavo Esteva— donde la participación popular resulta ilusoria y escasa, se multiplican las iniciativas para retomar los planes políticos, con una propuesta que redefina los objetivos sociales y los medios para alcanzarlos y encauce pacíficamente los empeños colectivos.

El nuevo régimen —puntualizó Esteva— deberá empezar por reconocer y respetar a sujetos agrarios que se definen por sí mismos, tanto en el campo como en la ciudad; sujetos colectivos que ven la tierra como espacio de vida y convivencia en el que pueden realizar sus iniciativas y materializar sus ideales.

En este contexto, hace falta no sólo reformular el Artículo 27 sino cambiar con él otros muchos artículos y la estructura misma de la Constitución. Se requiere convertir al Estado mexicano, de estructura de dominación, en un espacio de coexistencia armónica.

Lo anterior —dijo Gustavo Esteva— exige, entre otras cosas, hacer de la comunidad urbana o rural, formada por uno o varios sujetos agrarios y/o individuos asociados, la célula fundamental del sistema político. En éste, los municipios y las regiones autónomas serían instancias autodeterminadas a partir de la comunidad, que servirían de enlace entre formas diferenciadas de gobierno: el gobierno por la gente, en que los miembros de la comunidad, el municipio y la región participan directamente en las decisiones que afectan su vida.

El plan que hace falta —refiere Esteva— tendría que integrar, en un régimen común, categorías jurídicas y formas de gobierno diferenciadas, que permitieran hacer compatibles modos comunitarios de existencia social con los individualizados y colectivos que definen ya a una parte de la población.

Una visión alternativa

Una política desregulatoria de los instrumentos de apoyo al campo, una amplia apertura comercial y la inserción de México en el TLC, fueron las medidas que la administración salinista estimó "suficientes para que la compleja situación del agro tuviera un asidero firme que le permitiera salir del profundo bache en que se encontraba", aseveró Ezequiel Flores Rodríguez, diputado federal por el Partido del Trabajo.

Las medidas impuestas no lograron su objetivo y hoy —dijo el diputado—, en medio de una grave crisis económica y social, el campo se encuentra en estado de emergencia, por lo que precisa de un plan emergente que resuelva en lo inmediato los problemas centrales.

Según el legislador petista, para empezar, dicho plan debe reconocer la existencia de tres sectores económico-sociales: uno oligopólico, altamente tecnificado, con recursos financieros y bien ubicado en el mercado nacional e internacional; el del

productor pequeño y mediano y el sector marginal, de autosubsistencia. "Dada su vinculación con empresarios mexicanos o extranjeros, el sector oligopólico no tiene mayor problema financiero o comercial. Su paso por la actual crisis ha sido difícil, pero ha gozado de la cobertura que le proporciona su integración con los grupos económicos más poderosos de México y del extranjero", indicó Ezequiel Flores.

En cambio, para los otros dos sectores, la crisis se ha profundizado situándolos en el límite de su resistencia. Las continuas movilizaciones de los campesinos con carteras vencidas y el notable incremento de la migración del campo a la ciudad y a Estados Unidos son la expresión más dramática de esta situación —refirió Flores Rodríguez.

En relación con los productores medios con carteras vencidas, el Plan Emergente para el campo propone, entre otras medidas, la renegociación de la deuda, con una quita de entre 50 y 60% y, en algunos casos, la condonación de la misma; reestructuración de la deuda sobre la base de la dotación inmediata de recursos frescos para los productores medios con tasas preferenciales; con-donación de los adeudos correspondientes a servicios por uso de agua o electricidad.

Para el sector marginal o de autosubsistencia se plantea: reorientar los recursos del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) destinados a fines asistenciales hacia propósitos productivos; fortalecer los programas de obras públicas que ocupen mano de obra de las comunidades interesadas; llevar a cabo el Programa de la parcela y la granja familiares y desarrollar proyectos agropecuarios de carácter colectivo o comunitario.

Este Plan de Emergencia para el campo deberá estar enlazado a uno de mediano y largo alcance, aunque —finalizó Flores Rodríguez— ningún plan de mayor envergadura podrá tener viabilidad si no se reactivan los sectores medio y marginal del agro mexicano. ❖