

Al concluir el ordenamiento de la propiedad de la tenencia de la tierra se pasará de lleno a la fase del desarrollo agrario. El proceso de reforma agraria dio un giro radical al dar por concluido el reparto de tierras, y se propuso una reforma constitucional que se materializó el 6 de enero de 1992; las nuevas políticas agrarias le dan un nuevo impulso a la Reforma Agraria mexicana.

El ámbito rural

En el ámbito rural coexiste una gran cantidad de incisos y subincisos que, en conjunción, forman una compleja red social que vive y se nutre de la tierra y, a su vez, también conforma la base para el desarrollo de la sociedad urbana.

Por esa razón, el campo es el centro de imputación de muy diversas formas de ver el mundo y, por supuesto, es la arista en la que convergen distintas acciones que tratan de encaminar el desarrollo pleno de sus habitantes. Con esa plena conciencia, el Gobierno de la Federación cuenta con varias dependencias que se encargan de realizar las tareas que se requieren para lograr un sector rural cada vez más competitivo, con mayor seguridad jurídica y más productivo.

El objetivo de todo gobierno en este aspecto debe centrarse en el fomento del crecimiento y del desarrollo con paz social, a fin de asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los hombres y mujeres que habitan en el campo.

Antes de pasar al examen de los retos y perspectivas del Sector Agrario, quisiera revisar, sucintamente, el origen del proceso de

* Subsecretario de Ordenamiento de la Propiedad Rural, en la Secretaría de la Reforma Agraria.

** Texto de la ponencia presentada en el Seminario Internacional de Desarrollo Rural y el Sector Agroalimentario: Estrategias de Futuro, organizado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, la Food Agriculture Organization (FAO), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura y el INCA Rural, el 24 de marzo de 2006, en San Juan del Río, Querétaro.

Reforma Agraria en México, para subrayar la importancia actual de las tareas que desarrollamos.

Antecedentes

Nuestro proceso de Reforma Agraria inicia con los albores del siglo xx, aun cuando existen antecedentes previos de movimientos agrarios, ninguno de ellos logró concretarse y, por lo tanto, nuestro primer antecedente es el Plan de San Luis, con el que don Francisco I. Madero llamó a los mexicanos a la Revolución.

Dicho Plan contenía en su artículo tercero la mención de las injusticias y despojos que habían sufrido los propietarios de tierras rurales a lo largo del régimen del general Porfirio Díaz y, con base en este precepto, cientos de campesinos se unieron a la lucha armada.

No obstante, cuando Madero es electo Presidente de la República, las diferencias entre Emiliano Zapata y el nuevo Presidente surgieron debido a que ambos tenían visiones distintas sobre el tratamiento que debería darse a los problemas de la tierra: por una parte, el general suriano demandaba la inmediata restitución de las tierras despojadas a los pueblos y, por la otra, el Titular del Ejecutivo Federal era más conservador y pretendía que la problemática agraria fuera resuelta por los tribunales.

Esta ruptura generó que la Revolución del Sur expidiera el Plan de Ayala el 25 de noviembre de 1911, con lo que la guerra intestina se generalizó de nuevo en los páramos morelenses y después se extendió por una gran parte de la República.

Posteriormente, la expedición de la Ley Agraria de 1915 y su inclusión en el Artículo 27 en la Constitución de 1917, dieron inicio formal al proceso de Reforma Agraria mexicano, el cual, durante décadas, se identificó exclusivamente con el reparto de tierras a los campesinos que no contaban con ellas.

Durante 77 años, el país atestiguó un proceso que daría, en cierto sentido, estabilidad al campo y que reuniría a las fuerzas po-

líticas locales en torno a una sola figura: la Reforma Agraria mexicana. De esta manera, el reparto alcanzó a más de la mitad del territorio nacional, constituyendo un total de 27,664 ejidos y 2,278 comunidades, sobre 103.5 millones de hectáreas.

Sin embargo, para finales de la década de los ochenta, el modelo se había agotado y fue necesario instrumentar nuevas formas de atender al campo y a sus habitantes, con lo que se propuso una reforma constitucional que se materializó el 6 de enero de 1992 y, con ello, se dio por terminado el reparto tierras e inició la etapa del ordenamiento de la propiedad rural.

Así, el proceso de reforma agraria dio un giro radical, toda vez que desde 1915 solamente había incluido como herramienta al reparto de tierras y, con el cambio de visión de 1992, el proceso se diversificó para transitar por esa segunda etapa, hacia una tercera que está concentrada en el desarrollo agrario y rural.

Con esto tenemos que la Reforma Agraria se constituye por tres etapas: la primera de ellas fue el reparto; la segunda —que está por concluir en el año 2006— es el ordenamiento de la propiedad rural, y la tercera —que está iniciando— es la del desarrollo agrario.

Retos y perspectivas

Todo proceso tiene un inicio, un desarrollo y un final. En el caso de la Reforma Agraria en México, actualmente nos encontramos en el tránsito de la etapa de ordenamiento de la propiedad a la del desarrollo agrario y, para tal efecto, la política agraria instrumentada por el gobierno del Lic. Vicente Fox Quesada, Presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se basa en tres ejes rectores:

- a) Ordenamiento de la propiedad rural;
- b) Atención a la conflictividad agraria, y
- c) Desarrollo agrario.

El ordenamiento de la propiedad rural

El primero de los ejes de la política agraria de la presente administración federal es el ordenamiento de la propiedad rural, el cual tiene como objetivo corregir las irregularidades en la tenencia de la tierra que se generaron durante el proceso de reparto de tierras.

En efecto, si bien es cierto que la etapa de reparto logró su objetivo, es decir, redistribuyó la propiedad de la tierra en el país, también lo es que fue causa de conflictos al interior de los núcleos agrarios y entre estos y otros núcleos o pequeños propietarios, debido a que en ese entonces, la tecnología con que se contaba para llevar a cabo las mediciones y deslindes de predios dotados a los ejidos no era la óptima y, en muchas ocasiones, surgieron diferencias sustanciales en la entrega de las tierras dotadas.

En ese entendido, el ordenamiento de la propiedad rural se erige como un presupuesto obligado, para que los campesinos cuenten con los medios legales necesarios, para hacer valer sus derechos de manera pacífica y ordenada, lo que a su vez cambiará de manera preponderante el sentimiento de inseguridad jurídica que hoy ahoga a las actividades productivas agropecuarias debido a la falta de inversiones para detonar su desarrollo.

En este eje destaca por su importancia, entre otros, el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), el cual es un programa voluntario y gratuito que consiste en la determinación de la superficie real del núcleo agrario; de la parcela de cada ejidatario en lo individual, su porcentaje en las tierras de uso común, el asentamiento humano y la regularización de posesionarios.

A través de la certificación de derechos ejidales y la titulación de solares urbanos que se lleva a cabo con este Programa, el Sector Agrario remedia las diferencias existentes de hecho en la superficie de propiedad social con lo que se brinda certeza y seguridad jurídica para los habitantes del medio rural.

La importancia de este programa radica en que con él se extiende un piso para la instrumentación de las estrategias de desarro-

llo social tanto del gobierno federal como de los estatales, proporcionando una base de seguridad jurídica para que el campo pueda concentrarse en la producción y el crecimiento de sus habitantes, en lugar de debatirse en una lucha sorda entre hermanos que no tienen definidos sus respectivos derechos sobre el insumo de producción básico en el agro.

Atención a la conflictividad agraria

El segundo eje surgió a partir de diversos diagnósticos que se realizaron en el año 2003, los que arrojaron resultados contundentes sobre el estado de la gobernabilidad en el campo.

En ese año, se detectó que existían conflictos que tenían una antigüedad promedio de 40 años y que ponían en serio riesgo la paz y la estabilidad social de las regiones en los que se encontraban. Al respecto, el señor Presidente de la República ordenó la instrumentación de un programa que atendiera y solucionara esos conflictos de manera definitiva, dicha estrategia se denominó “Focos rojos”.

En ese orden de ideas, el Lic. Florencio Salazar Adame, Secretario de la Reforma Agraria, constituyó Grupos de Atención Especializada, cuya misión consistió en sensibilizar a las partes en el lugar mismo del conflicto, para resolver la controversia a través de convenios conciliatorios, que son elevados a la categoría de sentencia por los Tribunales Agrarios.

Así, la detección de estos conflictos dio origen a catorce Focos Rojos que se ubican en once entidades federativas y que, en total, involucraban 288 conflictos individuales.

El resultado del trabajo y el esfuerzo permanente en la conciliación en el lugar mismo del conflicto, permitió que en el poco tiempo de operación de este programa, ya se hayan resuelto diez de los focos rojos con la solución de trece conflictos y un Foco Rojo resuelto parcialmente con la solución de dos conflictos, brindando seguridad jurídica a 95,825 hectáreas localizadas en nueve estados de la República, en la que habitan 43,404 comuneros, ejidatarios,

poseionarios y pequeños propietarios pertenecientes a once etnias indígenas.

El éxito de esta estrategia generó la aparición de otra que se enfocó a la atención a conflictos que se caracterizan por tener una antigüedad de doce años en promedio y que aunque no representan un riesgo tan alto como el de los Focos Rojos para la gobernabilidad de las regiones en que se localizan, es muy importante que sean atendidos para evitar que, con el paso del tiempo, su complejidad aumente y puedan provocar los mismos efectos perversos que aquellos. Estos conflictos se denominaron Focos amarillos.

Del diagnóstico realizado, se localizó la existencia de 364 Focos amarillos, ubicados en 25 estados de la República, que afectaban una superficie de 450,000 hectáreas en el año 2004, empero, gracias a las acciones conciliatorias se ha logrado la solución definitiva de 171 de ellos.

Esto brindó seguridad jurídica a campesinos que habitan una superficie de 102,279 hectáreas, lo que indudablemente coadyuvará en la construcción de un campo mucho más justo y con mayores oportunidades para sus habitantes, además de reducir el universo de este tipo de conflictividad a 193 conflictos pendientes que afectan una superficie aproximada de 348,022 hectáreas.

Por otro lado, la Secretaría de la Reforma Agraria complementa la atención a la conflictividad agraria en el país a través de dos esquemas adicionales. El primero de ellos son los Acuerdos Agrarios, los cuales son acuerdos que se firmaron entre los años de 1996 y 1998 con 37 organizaciones campesinas para finiquitar la problemática agraria que aún existía después de la conclusión del reparto agrario. En 1996, el universo de atención generado con estos acuerdos ascendió a 6,145 asuntos, de los que, a la fecha, se han resuelto 6,101, es decir, 99.1% del total original.

La segunda vía de atención es el Acuerdo Nacional para el Campo, el cual tiene como propósito fundamental el desarrollo de la sociedad rural mediante una política de Estado, pero que también

incluye numerales que se enfocan en la solución de la conflictividad generada por la disputa por la tenencia de la tierra en el medio rural.

En las cuatro vías de atención a la conflictividad que instrumenta la Secretaría de la Reforma Agraria existe una constante primordial: la resolución de los conflictos agrarios a través de la conciliación para lograr que las respuestas institucionales realmente solucionen el fondo de la problemática de una manera pacífica y duradera.

Desarrollo agrario

Como complemento a estos dos ejes, el tercero se compone por el desarrollo agrario, a través del cual se busca que las acciones realizadas en los ejes antes descritos fructifiquen con el apoyo del gobierno federal mediante diversos programas que fomentan y promuevan la puesta en marcha de proyectos productivos en el campo.

Dentro de estos, el Programa Joven Emprendedor y Fondo de Tierras brilla con luz propia, toda vez que, aunque todavía se encuentra en etapa piloto, busca combatir un grave problema que se reproduce en todo el país: el envejecimiento de los titulares de derechos agrarios y la falta de empleo de los jóvenes campesinos.

El programa promueve la circulación de la tierra, que en la propiedad social está concentrada en los adultos mayores, para que jóvenes emprendedores, los cuales son previamente capacitados por el Sector Agrario, puedan adquirir esas parcelas y cultivarlas, con la ayuda de créditos otorgados por el gobierno federal.

Por su parte, el adulto mayor que accede a transmitir la titularidad del derecho adquiere, con el depósito de lo obtenido por la venta en una afore, una pensión que le asegurará un ingreso mínimo en el final de su vida.

Con estas acciones, el Gobierno de la República busca revertir un proceso que es inminente en cualquier país del mundo: el envejecimiento de la población y el consecuente decaimiento de la producción. En la actualidad, más de la mitad de los titulares de

derechos agrarios tienen más de 50 años, lo que provoca que las parcelas no sean cultivadas con la fuerza de antaño y condena a los adultos mayores a la pobreza e incluso, en no pocas ocasiones, a morir en el surco tratando de arrancar a la tierra lo que el músculo ya no otorga.

Ahora bien, este fenómeno se está generalizando a causa del aferramiento de los adultos mayores a las pocas hectáreas que constituyen su patrimonio, lo que se entiende si tomamos en consideración que no tienen otra opción de vida: para el adulto mayor en el campo solamente existe un camino que consiste en mantener la tierra que le fue dotada para tratar de sobrevivir lo más dignamente posible.

Lo anterior se agrava si nos detenemos a revisar los efectos colaterales de esta fenomenología, puesto que la concentración de la tierra en los adultos mayores genera que los jóvenes no encuentren formas para generar un patrimonio y esto, a su vez, detona los procesos migratorios hacia las ciudades —en las que se crean cinturones de miseria— o, hacia Estados Unidos de América, en busca de oportunidades de empleo mejor remunerado.

En este contexto, Joven Emprendedor y Fondo de Tierras es un instrumento muy valioso para tratar de revertir los efectos dañinos del envejecimiento de la población y, como mencioné, será una forma de dar a la población rural la posibilidad de decidir libremente su futuro. Con esto se crean opciones donde antes no había y eso representará un impacto considerable en la lucha contra la pobreza, marginación y emigración rural.

Finalmente, en este eje encontramos la instrumentación de programas como el de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG) y el Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos Agrarios (FAPPA), con los que avanzamos en la elevación de la calidad de vida de las partes más desprotegidas de la sociedad rural, fomentando las actividades productivas dentro de los núcleos de población para evitar la migración y combatir la pobreza.

Con estas acciones, por sólo citar algunas, el Sector Agrario contribuye a que la transición en el campo se dé de manera pacífica y sin ocasionar sobresaltos drásticos en un ámbito que se ha caracterizado por enunciar la Historia desde una óptica de luces y sombras. Estas acciones se conjugan con el esfuerzo de distintas dependencias del Gobierno Federal para instrumentar una política social integral que observe, analice y sienta las necesidades reales de la población con el afán de proponer medidas y políticas con destino y sentido.

El reto en este rubro es el más importante para el proceso de reforma agraria en los años venideros: desde 1992 se reconoció en el sistema jurídico que la tierra para repartir se agotó como todo bien finito, sin embargo, el crecimiento de la población rural aún mantiene a una gran cantidad de campesinos sin tierra.

El problema no es menor, la presión demográfica sobre la tierra genera conflictos, desempleo, falta de oportunidades, falta de certeza jurídica y, en resumen, pobreza y marginación, sin embargo, tampoco tenemos tierra para aminorar esa presión y, bajo esa perspectiva, la única salida de futuro para el campo es brindar alternativas de empleo aprovechando la multifuncionalidad de la tierra.

En efecto, ante el panorama que se nos presenta, el fomento de proyectos productivos en los que la titularidad de la tierra no sea un factor imprescindible, es la respuesta para evitar que la presión por las superficies rurales continúe creciendo.

Esto, obviamente también implica la capacitación de los beneficiarios de los proyectos y la inyección de tecnología a la producción para lograr que con menos tierra se logren mayores ingresos y mejores escenarios para el futuro a mediano y largo plazos.

Conclusiones

Como hemos visto, los retos del Sector son muy grandes y, no obstante que nuestra Reforma Agraria inició desde la segunda década del siglo XX, el proceso de redistribución de la tierra contiene

infinidad de aristas que de momento en momento deben ser solucionadas.

En resumen, el fin del reparto agrario, resultante de la reforma constitucional de 1992, marcó una nueva etapa de la ruralidad mexicana. A catorce años del cambio de paradigma, el campo mexicano ha presentado los siguientes problemas:

- Conflictividad recurrente, extremadamente violenta, derivada de disputas por la tenencia de la tierra,
- Incertidumbre jurídica en la tenencia de la tierra en algunos estados, donde la conflictividad es mayor,
- Ausencia de créditos y políticas públicas eficientes,
- Parálisis en las relaciones contractuales entre los sujetos agrarios, y de estos con inversionistas privados,
- Emigración,
- Envejecimiento de los titulares de los derechos agrarios,
- Lagunas legales en el marco jurídico.

Muchos de los problemas antes mencionados están siendo atendidos y solucionados a través de los programas que he mencionado, sin embargo, estos esquemas deben ser cobijados por un cuerpo normativo que responda realmente a las necesidades actuales del campo y, por lo tanto, desde el año 2004, el Sector Agrario, diversas dependencias del Gobierno Federal, organizaciones campesinas y de productores rurales elaboraron, en el marco del Consejo Nacional Consultivo del Sector Agrario, en cumplimiento del Acuerdo Nacional para el Campo, un proyecto de iniciativa de reformas al marco jurídico secundario agrario.

Este proyecto fue discutido y confrontado con el formulado por la Comisión de Reforma Agraria de la Cámara de Diputados, del H. Congreso de la Unión y, en un ejercicio democrático, se construyó uno que conjunta lo mejor de ambos y que incluso ya ha sido aprobado en lo general por el pleno de esa Soberanía.

Hablar de los beneficios de la iniciativa sería extremadamente largo, me limitaré a mencionarles que propone una reforma con sentido social, que privilegia la participación de todos los sectores en la celebración de relaciones contractuales con reglas más claras y en donde los equilibrios jurídicos se logran a partir de eliminar las lagunas legales detectadas tras la experiencia de doce años a partir de la última reforma.

El proyecto de nueva Ley Federal Agraria procura incentivar la inversión privada sin perder el sentido social; adquiere congruencia con otras disposiciones normativas como la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley de Planeación, la Ley de Desarrollo Social; la de Desarrollo Urbano, la de Aguas Nacionales, la de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la de Expropiación, así como con normas internacionales como el Convenio 169 de la OIT, en materia de reconocimiento de derechos a los pueblos y comunidades indígenas; entre otras.

Promueve la protección de los derechos de familia de los ejidatarios y comuneros, estimula la reconversión productiva hacia actividades de mayor rentabilidad, establece procedimientos para lograr el relevo generacional de los titulares de los derechos agrarios, fomenta la asociación como medio para la formación de unidades productivas, estimula la reestructuración de las unidades de producción y reorienta el uso del suelo para evitar que se afecten los recursos naturales o el equilibrio ecológico.

Estos componentes se advierten como la plataforma necesaria para construir la nueva etapa del campo mexicano: el desarrollo rural y, en este marco, la materia agraria desempeña un papel preponderante en la conformación del campo democrático, en paz, con justicia social expedita y con capacidad de respuesta para enfrentar los desafíos que se nos presentarán en las décadas por venir.

