2

enero
marzo
1996

ESTUDIOS AGRARIOS

REVISTA DE LA PROCURADURIA AGRARIA

ISSN 1405-2466

- ***El Artículo 27 constitucional***
  Arturo Warman
- ***Los desafíos del nuevo marco normativo agrario***
  Cassio Luiselli Fernández
- ***Derecho agrario integral***
  Isaías Rivera Rodríguez
- ***El sector agrícola en el proceso de integración latinoamericana***
  José Luis Cordeu
- ***Política agraria y estructura territorial***
  Hubert C. de Grammont
- ***La agricultura latinoamericana: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile***
  Roberto Escalante
  Carlos Rodríguez
- ***Alianza para el Campo***
- ***Reforma agraria en el Plan Nacional de Desarrollo***

ESTUDIOS AGRARIOS
Año 2, núm. 2. Enero-marzo 1996

Precio del ejemplar: $30

DIRECTORIO

Procurador Agrario
Dionisio E. Pérez Jácome

Subprocurador
Francisco Ramos Bejarano

Secretario General
Fabio Tulio Zilli Viveros

Coordinador General de Programas Prioritarios
Álvaro Urreta Fernández

Dirección General de Estudios Agrarios
Bárbara Délano Azócar

Jefa de redacción
Nùria Costa Leonardo

Equipo de redacción
Dirección General de Estudios Agrarios

Diseño, corrección de estilo y formación
Unidad de Comunicación Social

PORTADA
Mogotes y volcanes, Nicolás Moreno

Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria es una publicación que esta institución edita en forma trimestral. Reserva de título en trámite en la Dirección General de Derechos de Autor. Certificado de Licitud de Título Núm. 9107. Certificado de Licitud de Contenido en trámite. Distribuida por la Procuraduría Agraria. Editor responsable: Fabio Tulio Zilli Viveros.

Las opiniones vertidas en los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente el criterio editorial de la revista. Ésta se reserva el derecho de modificar los títulos. Los artículos sin firma corresponden al equipo de redacción de la Dirección General de Estudios Agrarios de la Procuraduría Agraria. Toda reproducción total o parcial deberá mencionar la fuente.

La correspondencia debe dirigirse a:
Dirección General de Estudios Agrarios
Procuraduría Agraria
Motolinía 11, Col. Centro, C.P. 06000, México D.F.
Teléfonos 237 90 36 y 521 80 34 (fax)

DR © 1996. Procuraduría Agraria
Motolinía 11, Col. Centro, C.P. 06000, México D.F.

ISSN 1405-2466

Esta edición consta de 2000 ejemplares y se terminó de imprimir en el mes de marzo de 1996 en Talleres Gráficos de México, Canal del Norte Nº 80 Col. Felipe Pescador, México D.F.

Índice

Editorial
5

Análisis
La reforma al Artículo 27 constitucional
Arturo Warman
9

Política agraria y estructura territorial
Hubert C. de Grammont
26

Los desafíos del nuevo marco normativo agrario
Cassio Luiselli Fernández
38

Derecho agrario integral
Isaías Rivera Rodríguez
56

El sector agrícola en el proceso de integración latinoamericana
José Luis Cordeu
82

Foros
Reforma agraria en el Plan Nacional de Desarrollo
96

Condiciones laborales de la mujer rural
104

Acciones de la Procuraduría Agraria
El estatuto comunal de Santa María Ocotán y Xoconoxtle
112

Experiencias
La agricultura latinoamericana:
los casos de México, Argentina, Brasil y Chile
Roberto Escalante
Carlos Rodríguez
120

Política Sectorial
Alianza para el campo
140

Programa Sectorial Agrario
158

Biblioagrarias
Campesinado e integración nacional
Susana Devalle
163

La reforma agraria en cuatro regiones
Iván Restrepo
166

El campesino desposeído.
Thierry Linck
168

Editorial

El sector rural de nuestro país es, sin duda, el que sufre mayor retraso social y económico. De acuerdo con el Censo de Población de 1990, la población rural de México, que con más de 23 millones de habitantes representa al 28.66% del total nacional e integra el 23% de la población económicamente activa del país, participa, paradójicamente, sólo con el 7% del Producto Interno Bruto. Diez millones de habitantes del campo viven en condiciones de extrema pobreza, cantidad que representa más del 70% de las personas que sufren esta situación en todo el país. Los niveles de ingresos son inferiores en el campo que en la ciudad, así como menor es el acceso a la educación formal: la escolaridad promedio de la población rural es de 3.1 años de primaria, contra el promedio nacional de siete años.

Pobreza y rezago social son realidades que, desafortunadamente, se viven en toda nuestra sociedad, pero se hacen más patentes en aquellas regiones o estados donde la población rural es más numerosa. Casi la totalidad de los 341 municipios que presentan los mayores índices de marginación en el país son rurales. En ellos, tres quintas partes de la población ocupada percibe menos de dos salarios mínimos de ingreso mensual. En Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo y Veracruz —estados donde la población rural supera, en promedio, el cincuenta por ciento del total—, se presentan, precisamente, los índices más altos de marginación de toda la República. Mientras la media nacional de analfabetismo es de 12.4%, este indicador alcanza porcentajes de 30.12 en Chiapas; 27.54 en Oaxaca; 26.87 en Guerrero; 20.69 en Hidalgo y 15.86 en Veracruz.

A estos hechos, de por sí preocupantes, hay que agregar la complejidad de la situación prevaleciente en el campo, medida ésta en términos de incertidumbre e irregularidad en la tenencia de la tierra, arrendamiento ilegal, venta fraudulenta, etcétera. Estos problemas pretenden ser superados mediante programas gubernamentales destinados a poner fin al rezago agrario, subsidios e instrumentos

*Política agraria y estructura territorial**

Hubert C. de Grammont

La política agraria que se implementó durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, especialmente con la modificación del Artículo 27 constitucional y la nueva Ley Agraria, tiene que ser analizada en el contexto de la política económica y el papel que se asigna al campo en el modelo de desarrollo neoliberal.

Tres ejes analíticos son clave para guiar nuestra reflexión:

1. la concepción respecto al papel del Estado en los procesos de reparto de la riqueza rural;
2. la visión acerca de la compleja relación que debe existir entre la producción para el mercado nacional (seguridad alimentaria) y la producción para la exportación (ventajas comparativas), y
3. el tipo de actor productivo que se está buscando privilegiar con el modelo de desarrollo actual. A la luz de esa propuesta veamos cuáles fueron los planteamientos de las principales fuerzas en juego durante el sexenio salinista.

Hubert C. de Grammont, doctor en sociología, es investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y Coordinador de la Red de Estudios Rurales, A.C.

* Esta ponencia se deriva de un trabajo colectivo más amplio sobre "La política agropecuaria mexicana: balance y perspectivas", realizado con Sara Lara y Blanca Rubio, que será publicado en el libro *Políticas públicas alternativas*, coordinado por Enrique de la Garza.

La propuesta agraria del Estado

En primer lugar, la política salinista buscó establecer las condiciones para crear una estructura agraria acorde con las condiciones planteadas por la integración comercial previstas por el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá. Para sus promotores, el campo se escindirá inevitablemente en dos, y para cada sector habrá una política diferenciada: un campo empresarial, moderno y competitivo en el mercado internacional, y otro campesino, atrasado y de subsistencia, apoyado por limitados programas de combate a la pobreza (Pronasol u otros).[2] Frente a este panorama esencialmente bimodal podemos agregar una tercera dimensión al futuro campo mexicano: el abandono de tierras agrícolas por ser *improductivas* o *inútiles* en el esquema de mercado abierto.[3] El modelo económico neoliberal nos lleva entonces hacia una estructura agraria dividida en tres: las tierras comerciales para la producción agropecuaria-forestal, las tierras de autosuficiencia y las tierras improductivas.

Para lograr esa estructura agraria trimodal el Estado renuncia a su papel de regulador y gestor de la propiedad de la tierra en el combate permanente a la concentración de la riqueza. Por eso, más que por las obvias limitaciones existentes para satisfacer todas las solicitudes de tierra, renuncia a su derecho de expropiar y a toda posibilidad de mantener ciertas formas de reparto agrario que permitirían contrarrestar la pobreza. Por el contrario, anula el concepto de latifundio disfrazado o neolatifundio y otorga todas las facilidades para la concentración de la tierra.[4]

2 La política gubernamental plantea la existencia de tres tipos de productores: los productores con capacidad productiva (15% del total), quienes pueden competir en el actual marco económico; los productores con potencial productivo (35%), aquellos que pueden volverse productivos con programas de apoyo gubernamental, y los productores sin potencial productivo (50%), para los cuales se pretende generar programas de empleo. De acuerdo con la lógica económica actual, los productores con potencial productivo deberán ubicarse paulatinamente en uno de los dos polos de la estructura social. Esta clasificación ha sido criticada por inscribirse en el marco del modelo económico vigente, sin tomar en cuenta la posibilidad de crear nuevas formas de aprovechamiento de los recursos naturales y sin ofrecer perspectivas reales de creación de empleo.

3 Según estimaciones realizadas por instituciones internacionales, se espera una importante disminución de la superficie cultivada de cereales en los próximos años, en particular maíz y trigo, que puede variar de 400 000 hasta 800 000 hectáreas.

4 El nuevo Artículo 27 constitucional, en su Fracción XVII, prevé que las tierras que rebasan los límites establecidos sean vendidas por su dueño en el plazo de un año o, pasado ese lapso, puestas en almone-

También renuncia a otra de las ideas fundamentales del agrarismo: la función social de la propiedad que debe producir y ser útil a la Nación. Es en nombre de ese principio que el Estado tenía derecho de expropiar, sin indemnización, las tierras que rebasaban el límite de la pequeña propiedad o las tierras, tanto privadas como ejidales, que no se cultivaban por más de dos años.[5] Pero, en la perspectiva de tener tierras *inútiles*, el principio de la función social de la tierra para abastecer de alimento a la población nacional pierde sentido.

Por otra parte, esta política busca crear un nuevo actor productivo capaz de sustituir la acción gubernamental para invertir en el campo. El agricultor, el hombre emprendedor del campo, el productor familiar que fue agente preferencial del desarrollo agrícola de las últimas décadas, no es la pieza clave en los cálculos del neoliberalismo.

Desde el punto de vista gubernamental, la cartera vencida, que afecta esencialmente a productores medianos y grandes y tiende a crecer a pesar de los programas de reestructuración, aparece como un mal necesario para lograr la modernización del campo.[6] Por eso, los agricultores que no logran ser competitivos en el actual marco económico, y que cayeron en cartera vencida, no pueden esperar solucionar su endeudamiento y tarde o temprano tendrán que desaparecer. En su lugar, se espera ver la aparición de grandes empresas directamente vinculadas con la inversión agroindustrial. El neoliberalismo agroexportador intenta sustituir al agricultor, que fue el agente de cambio con la revolución verde, por la sociedad mercantil, que debe serlo en tiempos de apertura comercial.

da pública. Ello significa que no sólo no se castiga al infractor, sino que se le concede un amplio plazo para legalizar su situación. El artículo 124 de su Ley reglamentaria precisa que "las tierras que conforme a lo dispuesto en esta ley excedan la extensión de la pequeña propiedad individual, deberán ser fraccionadas, en su caso, y enajenadas de acuerdo con los procedimientos previstos en las leyes de las entidades federativas". A la fecha, tres años después de emitida la Ley, ningún estado se ha dotado de tal legislación. Por su parte, el fin del rezago agrario se limita a la revisión expedita de los expedientes que, bajo las actuales circunstancias (leyes incompletas e inconsistentes), en su enorme mayoría no pueden ser más que negativos.

Para profundizar sobre los aspectos legales que sostienen los conceptos del combate a la concentración de la riqueza y la función social de la propiedad, véase el trabajo de Juan Carlos Pérez Castañeda, *La propiedad y el nuevo derecho agrario en México* (mimeo), 1994.

Tomando como modelo la actual estructura agraria de los países industrializados (sin reparar en sus graves problemas), se aduce que para lograr la modernización del campo mexicano la población económicamente activa en el sector agropecuario-forestal debe pasar de 27% a menos de 10%.

Eso explica por qué la nueva Ley limita el concepto de patrimonio familiar ejidal (imprescriptible, inembargable e inalienable) al espacio ocupado por el asentamiento humano (bienes personales), pensado antiguamente como un mecanismo para proteger al productor familiar del despojo de sus bienes personales y productivos, y abre las posibilidades de privatizar las tierras parceladas o de uso común (bienes productivos).[7]

Explica también por qué la Ley no aporta nada nuevo en cuanto a las posibilidades de asociación entre pequeños productores, sean privados, ejidatarios o comuneros. Simplemente reitera, en su título cuarto, la existencia de tres formas asociativas: unión de ejidos, asociación rural de interés colectivo (ARIC) y sociedad de producción rural. En contraste, dedica un título completo, el sexto, a la creación de las sociedades mercantiles propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales, pensadas para atraer el capital financiero, en particular el extranjero.

La principal organización nacional del sector empresarial agroindustrial, el Consejo Nacional Agropecuario, apoyó incondicionalmente la proposición gubernamental. Sin embargo, es importante destacar que en los siguientes meses a la aprobación de la nueva Ley Agraria, numerosas organizaciones regionales o sectoriales de agricultores hicieron fuertes críticas a algunas de sus propuestas, en especial en torno a la creación de sociedades mercantiles.

La propuesta del Consejo Agrario Permanente

Después de fuertes tensiones internas, el Consejo Agrario Permanente (CAP) aceptó la modificación del Artículo 27 constitucional propuesta por el gobierno y por tanto reconoció la necesidad de terminar el reparto agrario con el finiquito del rezago agrario. Pero al poco tiempo, la propuesta gubernamental de nueva Ley Agraria le obligó a dar una respuesta capaz de defender la economía campesina. La inconformidad de las organizaciones campesinas se centró

7 A ese respecto, se ha afirmado que la nueva Ley crea de hecho una nueva forma legal de tenencia: la propiedad privada ejidal, ya que no hace falta su titulación en dominio pleno para ser transmisible, enajenable y prescriptible (Juan Carlos Pérez Castañeda, *op. cit.*).

en los capítulos de la Ley referidos a la tenencia de la tierra, al fomento a la producción agropecuaria, a la estructura organizativa del ejido y a las sociedades mercantiles.

El conjunto de propuestas hechas por el CAP a la nueva Ley mantienen como referente implícito la autosuficiencia alimentaria (o la seguridad alimentaria), un mercado protegido (o menos abierto que en la actualidad), un Estado benefactor eficiente, el respeto a la vida autónoma de las organizaciones, la concertación entre organizaciones campesinas y gobierno para la planificación de la producción agropecuaria, una agricultura subsidiada y el pequeño productor como protagonista del desarrollo agropecuario-forestal. Sobre estas bases se destacan cinco proposiciones claves:

1. Se mantiene la función del Estado, en cuanto a su papel en la planificación y fomento productivo, a través de la formulación de programas nacionales de desarrollo rural de largo alcance (del tipo de las *Farm Bill* en Estados Unidos y de la *Politique Agricole Commune* en Europa). No obstante, la nueva Ley sólo propone *programas de mediano plazo anuales* (artículo 8).
2. Se conserva el concepto de patrimonio comunitario del ejido y, por lo tanto, la indivisibilidad de las tierras de uso común, así como los derechos familiares de sucesión de la parcela para proteger al pequeño y mediano productor, cuando la Ley aprobada promueve la privatización de las tierras.
3. Se fortalece la vida democrática ejidal y comunal, precisando el papel de sus órganos de decisión, mientras que la propuesta oficial tiende a debilitar la función de éstos.
4. Aun aceptando la idea del agotamiento del reparto de las tierras nacionales, se mantiene la de un reparto agrario *selectivo*. Para eso se plantean tres posibles fuentes de acceso a la tierra:

   a) el neolatifundio;[8]

[8] Se mantiene el concepto de neolatifundio fijando la superficie total de la pequeña propiedad a partir de cuatro criterios que impedirían la excesiva concentración de la tierra: 1) contabilizar a nivel nacional los predios de cada propietario, 2) mantener el concepto de prestanombres (que desaparece en la nueva Ley), 3) sancionar penalmente la simulación agraria (no hay penalización legal del latifundio en la nueva Ley), y 4) entregar 50% de los latifundios a los núcleos agrarios que denuncien su existencia.

   b) las tierras que se benefician de obras públicas que modifiquen o intensifiquen el uso del suelo (suelo, esencialmente), tal como lo preveía la Ley anterior;
   c) las tierras decomisadas al narcotráfico (posibilidad prevista en la nueva Ley).

5. Se busca que las sociedades mercantiles propietarias de tierra sean un instrumento legal al servicio de los legítimos productores agropecuarios y forestales (pequeño propietario, ejidatario o comunero) y no del capital financiero nacional o extranjero.[9]

A pesar de los esfuerzos del CAP para proponer una ley alternativa que tome al pequeño productor familiar como un actor fundamental del desarrollo del campo, sus propuestas más importantes no fueron tomadas en cuenta por el Congreso de la Unión. Ni siquiera se oponían dos concepciones antagónicas de la sociedad (digamos el socialismo en contra del capitalismo). Se trataba sólo de dos visiones diferentes en torno a la conducción de la apertura comercial y la privatización de la economía. Se impulsó el modelo de la gran empresa vinculada al capital financiero.

Una política agraria vinculada a la reestructuración productiva

Consolidada la política de apertura comercial y privatización y a la luz de los conflictos agrarios que surgieron después de la aprobación de la nueva Ley Agraria, es necesario repensar el problema de la tierra. En contra de la idea de hacer de la gran empresa la panacea de la modernización, se debe dar su lugar a todas las formas de producción, en particular a la familiar. Eso, no por prurito populista sino porque la actual situación nacional e internacional demuestra que la gran empresa es incapaz de asegurar un desarrollo equilibrado, sustentable y con justicia social.

[9] Para ese propósito se plantea que sólo los productores agropecuarios mexicanos (pequeños propietarios, ejidatarios o comuneros) pueden ser dueños de acciones de tipo "T" (tierra), mientras los extranjeros (personas físicas o morales) sólo podrán ser propietarios de acciones de tipo "B" (bienes muebles), pero sin rebasar 30% del monto total del capital social de la sociedad.

Alguno de los principales elementos que deben guiar esa reflexión son los siguientes:

1. La apertura comercial, aun si se lograra revisar para asegurar la autosuficiencia alimentaria, provocará profundos cambios en la estructura productiva nacional. Las consecuencias inmediatas de esa política son:

   a) la bancarrota de una parte de la agricultura nacional;
   b) el incremento de los procesos de migración del campo a la ciudad (o hacia Estados Unidos), y
   c) el abandono de ciertas tierras que se volverán improductivas, mientras se sobreexplotan las más aptas para las necesidades del mercado.

2. El ejido ha dejado de ser la unidad básica unívoca de todas las acciones en el campo. Ya no es una unidad económica eficaz, no sólo por la falta de apoyo gubernamental sino porque los procesos de diferenciación social en su interior han creado múltiples intereses que tienden a fraccionarlo en grupos de interés claramente diferenciados. Uno de los efectos de esa diferenciación social es que las empresas campesinas no integran indistintamente a todos los ejidatarios sino a grupos específicos, normalmente de un mismo nivel económico. Desde la década de los ochenta tampoco parece ser un aparato político corporativo eficiente. Tal vez se está fortaleciendo como aparato administrativo por la política gubernamental que lo utiliza como instancia de intervención del Pronasol.
   Por otro lado, es contradictorio mantener un solo marco jurídico rígido que determina el funcionamiento del ejido a lo largo y ancho del país cuando existen múltiples formas concretas de organización ejidal. Parece que un esquema flexible de organización respondería mejor a las necesidades cambiantes de las regiones campesinas. En ese sentido, es importante rescatar el planteamiento gubernamental que se ha mantenido en el texto definitivo de la nueva Ley: es el Reglamento Interno de los ejidos y comunidades, elaborado por ellos mismos, el que debe determinar la vida de cada núcleo agrario (artículo 10). Eso abre también la posibilidad de participación de los grupos sociales que, por no ser titulares de la parcela, no tienen canales de representación en el ejido, como sucede con mujeres, jóvenes, jornaleros y avecindados.

3. Si bien hubo razones históricas para establecer una clara diferenciación entre tierras agrícolas y ganaderas hay que reconocer que esto produjo un impacto negativo sobre el buen uso del suelo. Una ley agraria alternativa debería encontrar instrumentos adecuados para permitir la integración de la actividad ganadera y agrícola, sin descuidar los instrumentos de control del tamaño de la propiedad y del uso de los recursos naturales.
4. Es políticamente estéril y económicamente ineficaz mantener una dicotomía antagónica entre ejido y pequeña propiedad. La crisis de rentabilidad del sector agropecuario ha propiciado el acercamiento entre ejidatarios y pequeños propietarios en torno al problema de la cartera vencida, mientras se ha fortalecido un pequeño núcleo de grandes empresas agroindustriales competitivas en el marco del TLC. Si se quiere tener una política de fomento eficiente es necesario crear aparatos de representación social que correspondan a los intereses económicos específicos de los distintos grupos de productores. La relación del gobierno con estos últimos debe diferenciarse de acuerdo con el nivel económico de sus empresas y no con su estatus jurídico.

Tomando en cuenta esos elementos que conforman el marco social y político de toda acción agraria creemos que una política agraria alternativa, que busque mantener la función social de la propiedad y regular la distribución de la riqueza social de la Nación entre todos los ciudadanos debería tener dos ejes de inversión fundamentales:

1. Un reparto agrario *selectivo* para impedir el acaparamiento ilegal de tierras y luchar en contra de la pobreza.
2. La rehabilitación agraria para limitar los efectos del minifundio.

Ambas medidas son compatibles con el respeto a todas las formas de tenencia de la tierra, con la inserción de la agricultura en los procesos de globalización (la apertura comercial, el retiro del Estado de la esfera de la producción, la desrregulación, etcétera), y se inscriben en el marco del fomento de la eficiencia productiva y el bienestar de la población nacional.

El primer eje, la idea de mantener un reparto agrario *selectivo* —planteada por el CAP en 1992—, señala que ahora menos que nunca se puede abando-

nar la función social del Estado de luchar contra la pobreza y repartir la riqueza social, porque la mitad de la población vive por debajo del nivel de producción definido por los propios organismos internacionales de cooperación. Retomamos la idea de un reparto *selectivo*, a diferencia del reparto masivo llevado a cabo desde la Revolución hasta la década de los sesenta porque, aun en el marco del Artículo 27 constitucional antes de su modificación, existen limitadas posibilidades para mantener la distribución de tierras y ninguna de satisfacer la demanda potencial conformada por todos los pobres del campo (y tal vez buena parte de la ciudad). Sin embargo, en la situación actual del país, de pobreza masiva y falta de empleo, toda política de distribución de tierra es un factor más en la compleja lucha por elevar el nivel de bienestar de la población. Por modesta que sea la distribución de tierras, en el futuro debe vincularse con las necesidades de una estructura productiva eficaz, tanto para el autoconsumo familiar como para la producción mercantil campesina.

Las propuestas del CAP para mantener la posibilidad del reparto de los latifundios disfrazados, las tierras mejoradas por la inversión estatal y las tierras dedicadas al cultivo de enervantes siguen vigentes, pero son insuficientes en el actual marco legal. Efectivamente, la tendencia impuesta por el marco jurídico aprobado durante el sexenio salinista consiste en trasladar la realización o mantenimiento de las obras de infraestructura al sector privado (se privatizan los recursos naturales, en particular el agua). En ese nuevo contexto hay que repensar los derechos y deberes de cada una de las partes involucradas: las compañías que obtienen las concesiones de explotación, los agricultores (ejidatarios o pequeños propietarios) que se pueden beneficiar de las obras de infraestructura realizadas con inversión privada y el gobierno.

La idea central que defendemos es que los bienes naturales son propiedad de la Nación y que su concesión a particulares no puede ir en contra de los intereses nacionales. Si se cree que el gobierno debe regular el acceso a los medios naturales de producción para lograr un desarrollo equilibrado, se puede pensar en mantener mecanismos de redistribución de la tierra cuando ésta se beneficia de las obras de irrigación que mejoran su calidad, independientemente de saber si el agua o la realización de las obras hidráulicas han sido concesionadas a particulares.

Por otro lado es injusto y, suponemos, legalmente problemático dar un año a los propietarios de latifundios disfrazados para regularizar su situación y no prever ningún castigo para quienes infrinjan la Ley Agraria. También allí hay que pensar mecanismos precisos que permitan repartir las tierras ilegalmente poseídas, con estricto respeto a las propiedades legalmente constituidas.

No hay ninguna razón, que no sea de índole ideológica (la defensa del concepto romano de la propiedad privada de *usar y abusar*), que impida mantener formas reguladas de acceso a la tierra en el marco de la política neoliberal. El ejemplo europeo lo demuestra ampliamente. Creemos que, aunque la última palabra la tienen los abogados, el reparto agrario selectivo propuesto puede inscribirse en el marco del llamado finiquito del rezago agrario, siempre y cuando se precise la Ley Agraria para tal efecto. Si no se puede, se debe enfrentar la difícil tarea de volver a modificar el Artículo 27 constitucional.

El segundo eje, la rehabilitación agraria, se relaciona con la necesidad de una estructura agraria adecuada a las exigencias de la producción eficiente.[10] En síntesis, se trata de conformar empresas compactas y de tamaño adecuado en contra de las históricas tendencias al parcelamiento y disminución de la propiedad, sea ejidal o privada.[11] La propuesta consiste en emprender una acción sistemática y de larga duración para compactar las parcelas ejidales; sin embargo, padece de varias limitaciones si no se acompaña de un proyecto más preciso: sería excesivamente onerosa si se plantea como un programa nacional aplicable a los cerca de 29 000 ejidos; resultaría pensada exclusivamente para el sector ejidal cuando el problema del minifundio atraviesa por igual al sector de la pequeña propiedad. Su mayor limitación consiste en que podría considerarse un esfuerzo inútil en la medida en que, mientras el gobierno gastaría enormes can-

10 Hace algunos años el Centro de Estudios Históricos del Agrarismo Mexicano (CEHAM) elaboró una propuesta de rehabilitación agraria para revertir el problema del minifundio y parcelamiento de la tierra ejidal (Carlota Botey y Everardo Escárraga, *La recomposición de la propiedad social como precondición necesaria para la refuncionalización del ejido en el orden económico. (Notas de presentación de una propuesta de nueva reforma agraria)*, mimeo, 1990. Esa proposición fue retomada por el Consejo de Organización Agrarias (COA) en su proyecto de redacción del nuevo Artículo 27 constitucional.

11 El posible modelo de la rehabilitación agraria se encuentra en Francia cuando, en el marco de la creación del llamado Mercado Común (idea anterior a la creación de la Comunidad Económica Europea) ese país decidió ser una de las principales potencias del mundo agrícola.

tidades de dinero para compactar parcelas, los propios productores seguirían subdividiendo sus tierras (aún más en la perspectiva de la privatización) para heredar a su familia.

La rehabilitación agraria puede constituir una salida a la falta de productividad de una importante proporción de las unidades de producción familiar, siempre y cuando se vincule estrechamente con la problemática de la reestructuración productiva y se creen las condiciones para que sea redituable a corto o mediano plazo. Donde los productores se organicen para crear empresas productivas, el programa de rehabilitación podría intervenir para facilitar la compra de tierra, la permuta, la aparcería o la renta, apoyando con información adecuada sobre los mercados regionales de tierra, subsidios (se puede pensar en un fideicomiso para otorgar créditos hipotecarios a plazos de 15 a 25 años) y acciones legales con el fin de dar a la empresa una estructura agraria adecuada. Una tarea fundamental y permanente de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), debería ser la regulación y fomento de esos mercados regionales de tierra para hacerlos más eficientes y menos onerosos.

Además, el establecimiento de reglas mínimas para regular la posesión de la tierra, en particular a través de la renta, permitiría luchar contra la práctica de la agricultura *extractiva* e *itinerante* (se explotan intensivamente las tierras rentadas con miras a obtener la mayor productividad posible sin importar su conservación a largo plazo; cuando disminuye su productividad se busca alquilar otra tierra para reproducir el esquema de explotación), que tanto daño hace a nuestros recursos naturales y pone en riesgo nuestra capacidad productiva futura.[12] La nueva Ley Agraria, en su afán de desregular y simplificar las modalidades de

[12] Es difícil medir la importancia exacta del arrendamiento porque las estadísticas nacionales no lo registran. Sin embargo, un estudio reciente (con una muestra de 6 024 unidades productivas en 10 distritos de riego, que corresponde a 45% del total de la superficie de los 78 distritos de riego del país) establece que 20% de los productores cultivan tierras ajenas (en renta, aparcería o permuta), y que esas tierras representan 30% de las tierras cultivadas en esas regiones. Precisa que de esas tierras 60% se rentan, 39% se dan en administración, mientras menos del 1% se toman en aparcería. "Como consecuencia, 20% de los usuarios que acceden a la tierra mediante formas combinadas, que implican o no la propiedad del predio, controlan 74% de ese recurso." (Sergio Villena y Ma. Luisa Torregrosa, "Productores y tierra en diez distritos de riego", ponencia presentada en el *Seminario Internacional sobre Nuevos Procesos Rurales*, Taxco, Guerrero, del 30 de mayo al 3 de junio de 1994).

accesos a la tierra, ha omitido esa posibilidad. Proponemos que se agregue un capítulo a la actual Ley, que norme, en lo general, las modalidades de arrendamiento de la tierra (agrícola, pecuario, forestal) y de su adecuada explotación.

Una condición *sine qua non* de esa proposición es que la rehabilitación agraria no pase por la estructura ejidal sino por las empresas productivas. De esa manera puede ser un instrumento para fortalecer la pequeña producción organizada en empresas de primer, segundo o tercer nivel, y limitar la migración. Se vincula con la necesidad de producir alimentos para la Nación o para el mercado externo.

Es importante señalar que, por razones históricas obvias, sabemos mucho sobre procedimientos legales para tener acceso a la tierra (tanto para lograr el reparto, como para impedirlo). También sabemos mucho sobre conflictos agrarios, pero sabemos muy poco o nada sobre los procedimientos económicos, sociales y culturales de acceso a la tierra. Los censos nacionales no analizan ese problema, tampoco los estudiosos de lo agrario le han dedicado mayor atención. Por eso hoy en día estamos atados a la idea del reparto agrario de viejo cuño, corporativizado, burocratizado, corrupto y sin ninguna vinculación con la eficiencia productiva y no tenemos capacidad para plantearnos un reordenamiento productivo eficiente del territorio nacional. Para posibilitar el uso eficiente del suelo, la SRA primero debería fomentar la realización de investigaciones sobre los mercados regionales de tierra. Es necesario, a nivel nacional, el conocimiento sistemático de ese problema para tener una intervención eficaz y permanente sobre el reordenamiento territorial.

Muchos autores, tanto aquellos que apoyaron el proyecto gubernamental finalmente aprobado del nuevo Artículo 27 constitucional como sus opositores, han exagerado la importancia de las exigencias de Estados Unidos para que el gobierno mexicano renunciara a toda posibilidad de intervenir en la regulación del acceso a la tierra. Parece que son esencialmente fuerzas políticas nacionales las que impulsaron el actual proyecto agrario, que apuesta todo al gran capital privado. Si es así, estamos aún en tiempo para pensar en un modelo de apertura de nuestra economía con mayor equidad social. ❖