IICA
PRRET-A1/SC
no. 94-03

IICA

Centro Interamericano de Documentación e Información Agrícola
26 JUL 1995
IICA — CIDIA

EXPERIENCIAS DE MODERNIZACION DE LA LEGISLACION AGRARIA
Los casos de El Salvador, Honduras y México

Francisco Barea, Editor

PROGRAMA III: ORGANIZACION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO RURAL

ISSN 0253-4746

IICA
BIBLIOTECA VENEZUELA
19 NOV. 1987

EXPERIENCIAS DE MODERNIZACION DE LA LEGISLACION AGRARIA
Los casos de El Salvador, Honduras y México

Francisco Barea, Editor

PROGRAMA III: ORGANIZACION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO RURAL

IICA
PRRET-A1/SC
no. 94-03

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
Abril, 1994.

Derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de este documento sin autorización escrita del IICA.
Las ideas y planteamientos contenidos en los artículos firmados son propios de los autores y no representan necesariamente el criterio del IICA.

A partir de octubre de 1993, el Centro Interamericano de Documentación e Información Agrícola (CIDIA) y la Dirección para la Coordinación de Asuntos Institucionales (DICAI) se fusionaron en una nueva unidad del IICA, la Dirección de Información, Comunicación, Capacitación y Asuntos Institucionales (DICCAI).

La DICCAI, a través de su Servicio Editorial e Imprenta, es responsable por la revisión estilística, montaje, fotomecánica e impresión de esta publicación y el Programa III del IICA: Organización y Administración para el Desarrollo Rural, por el levantado de texto y diagramación del documento.

Experiencias de modernización de la legislación agraria : los casos de El Salvador, Honduras y México / ed. por Francisco Barea. — San José, C.R. : Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Programa de Organización y Administración para el Desarrollo Rural, 1994.
64 p. ; 23 cm. — (Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos / IICA, ISSN 0253-4746 ; no. A1/SC-94-03)

1. Legislación agraria — Honduras. 2. Legislación agraria — El Salvador. 3. Legislación agraria — México. I. Barea, Francisco. II. IICA. III. Título. IV. Serie.

AGRIS D50 | DEWEY 346.043

00002187

SERIE PONENCIAS, RESULTADOS Y
RECOMENDACIONES DE EVENTOS TECNICOS
ISSN-0253-4746
A1/SC-94-03

Abril, 1994
San José, Costa Rica

Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola
2 0 . . . 1995
IICA — CIDIA

CONTENIDO

IICA
BIBLIOTECA VENEZUELA
29 NOV. 2007

INTRODUCCION.....5

SISTEMATIZACION Y ARMONIZACION DE LA LEGISLACION AGRARIA SALVADOREÑA.....9

Antecedentes.....9

Principales Limitaciones al Desarrollo del Sector Reformado Nacional.....14

El Código Agrario.....17

Implicaciones de Carácter Jurídico, Social y Político Derivadas de la Aplicación del Código.....26

PROCESO LEGISLATIVO PARA LA MODERNIZACION DEL SECTOR AGRICOLA HONDUREÑO.....29

Introducción.....29

Antecedentes.....30

Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola.....34

Estrategia para Impulsar la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural.....44

DILEMAS DE LA NUEVA REFORMA AGRARIA MEXICANA 47

Hacia un Nuevo Paradigma de Agricultura 47

Ejes de la Nueva Ley Agraria 50

Precondiciones para la Instrumentación de la Nueva Ley Agraria 52

Posibles Escenarios: Oportunidades y Riesgos 57

INTRODUCCION

En los últimos dos años, los gobiernos de El Salvador, Honduras y México han puesto en marcha un proceso de reformas de su respectiva legislación agraria, con el propósito de lograr la modernización del sector agropecuario en el marco de un eficiente funcionamiento del mercado, así como de la redimensión de la intervención estatal en términos cuantitativos y cualitativos.

Con el fin de conocer e intercambiar dichas experiencias, el Consejo Directivo del Programa de Adiestramiento y Estudios sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural del Istmo Centroamericano y República Dominicana (PRACA) incluyó en la agenda de su reunión ordinaria realizada del 10 al 12 de diciembre de 1992, en Santo Domingo, República Dominicana, la presentación y discusión de tres ponencias sobre las reformas promovidas en los mencionados países. Este documento recoge tales ponencias, las cuales contienen tendencias y características comunes en los diferentes países.

En términos generales, con los ajustes incorporados en la legislación agraria de los tres países se persigue la modernización y la consolidación del sector reformado, en el marco de las transformaciones inducidas por el nuevo modelo de desarrollo adoptado en cada caso particular. En ese contexto, se reconoce la agricultura como un sector ampliado que trasciende la simple producción primaria y, por tanto, debe otorgar especial consideración a las articulaciones con la agroindustria y el sector de servicios, privilegiando elementos de competitividad, sostenibilidad y equidad.

Se concede especial prioridad a la consolidación y al mejoramiento de la eficiencia de las empresas campesinas del sector reformado, mediante la promoción de nuevas y novedosas formas de organización empresarial que permitan obtener economías de escala, facilitar la integración vertical

y regional, y posibilitar el acceso a los canales de comercialización y financiamiento. Tal es el caso de los certificados de participación en el patrimonio de la empresa en El Salvador y Honduras, la figura de "sociedad mercantil" y la "asociación en participación" en México, así como los contratos de coinversión permitidos por la ley en los tres países.

Además, se contempla el ofrecimiento de servicios de apoyo al desarrollo empresarial relacionados con asistencia técnica agrícola e industrial, crédito, comercialización y capacitación en gestión empresarial, entre otros, a través de organismos públicos y privados, incluyendo entre éstos entidades especializadas de las organizaciones de productores.

En cuanto a la organización campesina, se ha suprimido la tradicional intervención estatal en la constitución y el posterior manejo de las organizaciones. En los casos de El Salvador y Honduras, los asociados gozan de completa libertad para elegir y dirigir la modalidad organizativa que más convenga a sus intereses. En México se ha otorgado completa autonomía a las asambleas ejidales para dirigir el ejido y tomar las decisiones administrativas pertinentes.

Merece destacarse el manifiesto interés por eliminar las restricciones jurídicas discriminatorias de la participación de las mujeres en el proceso de reforma agraria, por lo que se incorporan regulaciones que garantizan su equitativo acceso a la tierra y a los servicios colaterales, sin distinciones de género.

Con respecto a la afectación de tierras para distribuir entre los beneficiarios de la reforma agraria, en México se dio por finalizado el reparto de tierra y el Estado se comprometió a la oportuna tramitación de las solicitudes de tierras, nuevos centros de población, titulación de bienes comunales y confirmación de derechos agrarios. En El Salvador y Honduras se plantea la modificación de los causales de afectación y la limitación de los casos de expropiación a tierras incultas u ociosas durante 24 y 18 meses consecutivos, respectivamente, con excepción de las áreas forestales.

Es notoria la preocupación por garantizar la seguridad jurídica de la propiedad agraria mediante acciones de titulación para otorgar dominio pleno, el reconocimiento del derecho a la venta de las parcelas adjudicadas a otros campesinos que reúnan los requisitos de beneficiarios de la reforma agraria, así como el arrendamiento de cualquier propiedad agraria y la prohibición de las ocupaciones de tierras, sea cual fuere el motivo.

En general, se manifiesta una clara disposición de estimular y fortalecer el funcionamiento del mercado de tierras en forma ordenada y estable. En El Salvador y Honduras, incluso se prevé la asignación de recursos financieros específicos para ofrecer crédito a los campesinos que deseen adquirir tierras con ese propósito.

Se otorga especial énfasis a la creación de instancias jurídicas especializadas para resolver los conflictos agrarios, tales como las cámaras y los juzgados agrarios en el caso salvadoreño, así como la Procuraduría y los tribunales agrarios en el caso mexicano.

Un elemento de gran importancia para el logro del consenso sobre la necesidad de modernizar las respectivas legislaciones agrarias ha sido la concertación de las modificaciones incorporadas con las diversas fuerzas sociales que integran el sector agropecuario. Este proceso permitió que en Honduras y México dichas reformas se desarrollaran en una atmósfera de armonía, carente de conflictos sociales. Por otro lado, en El Salvador también se ha previsto llevar a cabo un proceso semejante.

SISTEMATIZACION Y ARMONIZACION DE LA LEGISLACION AGRARIA SALVADOREÑA

Pedro Joaquín Hernández[1]

Antecedentes

El proceso legislativo agrario de El Salvador puede dividirse en tres grandes etapas, a saber: las primeras iniciativas de reforma agraria, la reforma agraria integral y las acciones derivadas de los Acuerdos de Paz.

Primeras Iniciativas de Reforma Agraria

La propiedad ejidal derivada de la colonia se caracterizaba por la dotación del ejido por parte del Gobierno de España a las municipalidades y pueblos. Los ejidos consistían en extensas tierras útiles destinadas a cultivos de subsistencia.

La primera Ley de Extinción de Ejidos se promulgó en 1860 iniciándose así la división de la gran propiedad rural. Al mismo tiempo, surgió en El Salvador el cultivo del café en las tierras que antes eran ejidales y

---

1 Asesor Legal de la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (FINATA) de El Salvador.

posteriormente fueron convertidas en privadas, mediante la aplicación de la mencionada Ley.

El 2 de mayo de 1892, se promulgó la segunda Ley de Extinción de Ejidos, la cual terminó definitivamente con ese tipo de posesión y permitió la concentración de la propiedad fundiaria. Ya para esa época, el cultivo del café revestía gran importancia en la vida económica del país. Su fortalecimiento provocó el surgimiento de una clase cafetalera, que rápidamente consolidó su poder hegemónico en la conducción económica, política y social.

Con el propósito de proteger el sistema recién instaurado, se dictaron diferentes leyes entre las que sobresalen las leyes agrarias de 1907 y 1941, las cuales regulaban las relaciones entre sirvientes y patronos así como entre mayordomos de fincas y jornaleros, y hacían referencia al cuerpo de seguridad encargado de velar por el orden y la seguridad en el campo. Este estaba constituido por una guardia rural o policía agrícola.

Ante tal situación, se produjo en El Salvador el primer levantamiento campesino organizado por el Partido Comunista Salvadoreño contra el régimen del General Maximiliano Hernández Martínez, lo que trajo como consecuencia la revolución armada de 1932 que dejó como saldo más de 30 000 muertos.

Lo anterior puso de manifiesto la necesidad de una distribución equitativa de la tierra, acompañada de un mejoramiento de las condiciones de vida de los campesinos. En consecuencia, el Gobierno impulsó la política de mejoramiento social y obtuvo de los terratenientes las primeras propiedades para parcelar y adjudicárselas a los campesinos que clamaban por tierra para trabajar. De esta manera y con el propósito de impulsar dicho proceso, se creó en 1944 el Instituto de Colonización Rural.

En enero de 1970 se llevó a cabo en El Salvador el primer Congreso Nacional de la Reforma Agraria, con la participación del sector gubernamental, laboral, partidos políticos, Universidad de El Salvador, Universidad Católica y el sector empresarial, cuyos representantes se retiraron posteriormente de la actividad manifestando su desacuerdo con los planteamientos expuestos. Sin embargo, el Congreso continuó y definió las bases en que debería sustentarse la reforma agraria salvadoreña, las cuales se detallan a continuación:

a. Reestructuración del tipo de tenencia de la tierra eliminando el latifundio.

b. Construcción de la infraestructura necesaria para posibilitar un uso más eficiente de las tierras disponibles, lo cual generaría una mayor producción y la creación de nuevas fuentes de trabajo.

c. Dotación adecuada de asistencia técnica y crediticia.

d. Reducción de la tasa de analfabetismo en el campo a través de la ampliación del sistema educativo.

e. Construcción de viviendas rurales.

f. Organización de los grupos campesinos en sindicatos, cooperativas y grupos comunales.

En 1976 el Gobierno de El Salvador intentó ejecutar el Primer Proyecto de Transformación Agraria adoptando como modelo las bases del Congreso Agrario de 1970, en los departamentos de Usulután y San Miguel, con una extensión de 58 744 hectáreas. No obstante, la empresa privada se opuso a esta iniciativa argumentando que las transformaciones propuestas por el Gobierno deberían llevarse a cabo en función de la productividad, de acuerdo con el siguiente orden:

a. Las tierras de propiedad estatal.

b. Las tierras pertenecientes a las instituciones autónomas y semiautónomas.

c. Las tierras privadas, abandonadas, ociosas o deficientemente cultivadas.

Las organizaciones populares, por su parte, también adversaban el proyecto agrario por considerar que no tenía cobertura nacional y que además carecía de la participación popular, ya que sus objetivos buscaban más una solución política que económica, que realmente contribuyera a la distribución equitativa del ingreso nacional.

Como era de esperarse, el fracaso de este proyecto era inevitable, lo que acentuó aún más la problemática agraria ya existente en el país y provocó entre otras cosas que en la década de los setentas se organizaran los primeros grupos guerrilleros que iniciaron la guerra civil en el país.

Reforma Agraria Integral

La segunda etapa se inició después del golpe militar de octubre de 1979 con la proclama de las fuerzas armadas, en la cual se planteaba la reforma agraria integral sobre las bases anteriormente mencionadas.

Este documento dio origen al Decreto 153 promulgado en marzo de 1980, que ordenó la expropiación de las tierras que excedían las 500 hectáreas, lo que permitió la constitución de la primera fase de la reforma agraria salvadoreña. La segunda fase debería efectuarse posteriormente, amparada por el mismo decreto que establecía una superficie máxima de tenencia de la tierra de 100 a 150 hectáreas, en función de su potencial productivo. Sin embargo, los reglamentos correspondientes no llegaron a promulgarse.

Paralelamente, el 17 de mayo del mismo año entró en vigencia el Decreto 207 referido a la expropiación de todas aquellas tierras que no fueran cultivadas directamente por sus propietarios, sin importar su extensión. Con esta disposición se inició la tercera fase de la reforma agraria. La superficie total expropiada a través de ambos decretos fue de 368 275 hectáreas.

Al entrar en vigencia en 1983 la nueva Constitución de la República, se modificó el Decreto 153 que establece en su artículo 105 un límite máximo de tenencia de la tierra de 245 hectáreas. La Constitución contemplaba además que se debía transferir la propiedad estatal rústica a los beneficiarios de la reforma agraria.

En 1988 y fuera del término estipulado por la Ley, el Gobierno dictó las leyes No. 895 y No. 896, que contenían la legislación secundaria de la segunda fase de la reforma agraria, complementada más tarde con la Ley de Transferencia Voluntaria de Tierras Agrícolas, amparada en los decretos 839 y 840. Sin embargo, estas leyes no se aplicaron eficazmente: las dos primeras, por falta de voluntad política; y las dos últimas, por haberse declarado inconstitucional el Decreto 840.

En diez años de legislación agraria reformista se promulgaron muchas leyes más, las cuales no tuvieron una importancia decisiva para el proceso agrario, pero sí constituyeron en su momento un soporte o complemento de otras más importantes. Mientras tanto, la guerra seguía su curso inexorable, afectando claramente al sector agrícola, ya que su mayor parte se desarrollaba en el área rural.

Acciones Derivadas de los Acuerdos de Paz

Se puede definir esta etapa como la derivada de los acuerdos de paz entre la guerrilla y el Gobierno, quienes deseosos de poner fin a la guerra aceptaron la mediación de la comunidad internacional, de manera que el 4 de abril de 1990 firmaron el primer acuerdo que señala, entre otras cosas: terminar con la mayor brevedad posible el conflicto armado por la vía política, impulsar la democratización del país, garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos y reunificar la sociedad salvadoreña.

Posteriormente, se llevó a cabo el proceso de negociación entre ambas partes que culminó con la firma de los acuerdos de paz en enero de 1992 en México. El capítulo V se refiere al tema "económico y social" y dentro de éste, al problema agrario, en el que se destacan los siguientes aspectos:

a. La obligación del Gobierno de cumplir con los artículos 105 y 267 de la Constitución de la República, los cuales señalan transferir la superficie superior al límite de tenencia de la tierra establecido en 245 hectáreas y el compromiso de no evadir este mandato constitucional.

b. De conformidad con el artículo 104 de la Constitución, el Gobierno está obligado a transferir la Propiedad Estatal Rústica con vocación agropecuaria que no constituya reservas forestales, dando preferencia a los excombatientes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y del ejército que fueran campesinos sin tierras.

c. El Gobierno procurará adquirir tierras que sus propietarios deseen vender en forma voluntaria, para lo cual se impulsará la creación de un banco de tierras encargado de financiar la adquisición por parte de los campesinos, de todas aquellas tierras aptas para la agricultura. Dicha institución estaría legislada por el Decreto Legislativo No. 713 del 20 de febrero de 1991, emitido con el nombre de Ley para el Financiamiento de la Pequeña Propiedad Rural.

d. Las tierras adquiridas de esta manera se destinarán a satisfacer las necesidades de los campesinos y pequeños agricultores reconocidos por la Ley como beneficiarios de la reforma agraria. Además, se valorarán a precio de mercado y se financiarán con créditos blandos a largo plazo, bajo un sistema de amortización de cuotas fijas, así como tasas de interés bajas, fijas y no capitalizables.

e. Debido al estado de dispersión y a la desorganización del sistema legislativo agrario, dadas las contradicciones provenientes de los diferentes momentos políticos e históricos en que las leyes se dictaron y además por los vacíos que éstas presentan, se acordó que la legislación existente debía ser armonizada y unificada en un código agrario. Para ello el Gobierno presentaría a la Asamblea Legislativa el anteproyecto respectivo en un plazo de un año a partir de la firma de los acuerdos y, en caso de no cumplir con este mandato, la Comisión de Paz (COPAZ) asumiría el compromiso de elaborarlo.

Se puede considerar que la modernización de la legislación agraria salvadoreña se sustenta en la actividad agrícola de tipo empresarial, fomentando y creando empresas individuales y asociativas que tiendan a diversificar la producción y se complementen con otras empresas dedicadas a actividades conexas. Para ello es necesario establecer y reglamentar los contratos agrarios, efectuar un reordenamiento de la propiedad agraria, crear un mercado de tierras, definir una normativa especial sobre protección de los recursos naturales y de la función económico-social de la tierra, y establecer los tribunales agrarios.

Principales Limitaciones al Desarrollo del Sector Reformado Nacional

Los principales problemas y restricciones que afronta el desarrollo del sector reformado se relacionan con la concepción de la reforma agraria, la jurisdicción agraria, aspectos de carácter institucional y la ejecución de los acuerdos de paz.

Concepción de la Reforma Agraria

La reforma agraria salvadoreña se planteó desde su inicio como un proyecto anti-insurgente, en el cual solo interesaba promover el cambio de estructura en el régimen de tenencia de la tierra, dándole menor importancia a temas tan significativos como la educación, salud, vivienda, producción, comercialización y crédito.

Con las medidas tomadas por el Gobierno Militar de 1984-1989 en su afán de implementar la segunda fase de la reforma agraria, no se logró satisfacer la demanda de tierra del sector campesino, sino más bien se generó la marginación de ciertas organizaciones de trabajadores agrarios contrarios a las políticas del sector gubernamental.

Los pactos de cogestión, a través de los cuales se condicionó la entrega de las propiedades incorporadas a la reforma agraria, generaron una apreciable falta de autonomía de las cooperativas del sector reformado.

La aplicación del Decreto 207 estimuló la proliferación del minifundio, lo que provocó situaciones nefastas desde el punto de vista económico y social, debido a la degradación a que fueron sometidos los terrenos agrícolas con los cultivos de autoconsumo. Se estima que este sistema de explotación agrícola aporta solamente un 65% de los gastos familiares de los beneficiarios, mientras que el 35% restante debe ser financiado con la venta temporal de su fuerza de trabajo, productos artesanales o mediante el endeudamiento.

La reforma agraria en El Salvador se desarrolló en el marco de un Gobierno de facto que culminó con la vigencia de la Constitución de 1983, la cual en su Artículo 105 fijó como límite de tenencia de la tierra por persona natural o jurídica 245 hectáreas, y ordenó el traspaso de los excedentes a los beneficiarios de la reforma agraria, así como de la propiedad estatal rústica que no se utilice para los propios fines de las instituciones propietarias. Estas disposiciones pasaron a constituir la segunda fase de la reforma agraria, ya no con un techo de 100 y 150 hectáreas, sino de 245 hectáreas. La primera norma estaba contenida en los decretos legislativos 895 y 896 de marzo de 1988, cuya aplicación no fue posible debido a un sin número de intereses políticos contrarios al proceso de reforma agraria.

Los mencionados decretos, que trataban respectivamente de la propiedad estatal rústica y de los excedentes de tenencia de la tierra, fueron derogados por el Decreto 747 vigente desde el 15 de mayo de 1991. Este decreto incluye las principales disposiciones de aquéllos, exceptuando algunas que fueron declaradas inconstitucionales.

Jurisdicción Agraria

Se puede afirmar que en El Salvador se han dado las bases para la creación de la jurisdicción agraria, puesto que la Constitución Política de

1983 en su Artículo 131, Literal 31, asigna esa responsabilidad al órgano legislativo. Asimismo, en el Artículo 172 se estipula que es potestad de la Corte Suprema de Justicia juzgar en materia agraria.

Por ello se nombró una Comisión para la creación de los tribunales agrarios, la cual recomendó un juzgado por departamento, lo que significaría un total de 14 juzgados y 3 tribunales colegiados que constituirían la segunda instancia de apelación en materia agraria.

Aspectos Institucionales

La reforma agraria en El Salvador se inició en 1980, siendo confiado este proceso al Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) y a la FINATA. El primero se encargó de expropiar las tierras excedentes a 500 hectáreas, a fin de adjudicárselas colectivamente a las cooperativas; en cambio, la segunda era responsable de las expropiaciones de tierras arrendadas o sometidas a explotación indirecta por sus propietarios.

Amparadas en los decretos 153 y 207, estas instituciones entregaron tierras en forma individual y asociativa; además, con los decretos 839 y 840 se llevó a cabo la transferencia voluntaria de tierras y el financiamiento para su compra. Sin embargo, los primeros decretos quedaron derogados por la declaratoria de inconstitucionalidad de los segundos, con lo cual se interrumpió el trabajo de ambas entidades.

La situación institucional se complicó aún más con la creación del Banco de Tierras mediante el Decreto 713 que entró en vigencia el 4 de marzo de 1991, lo que originó una yuxtaposición de estructura y de funciones con la FINATA.

Lo anterior evidencia la necesidad de definir y delimitar las funciones de las instituciones que conforman al sector público agrícola, a fin de lograr de una manera coherente y sistemática el cumplimiento integral de las acciones que promueven el desarrollo rural y la justicia social en el agro.

Ejecución de los Acuerdos de Paz

Los Acuerdos de Paz conformaron el marco político necesario para poner fin al conflicto armado salvadoreño. Sin embargo, su ejecución se ha visto amenazada debido a los siguientes factores:

a. Resistencia de los grupos de poder que han criticado al Gobierno por haber hecho concesiones a la guerrilla, los cuales plantean el sí al diálogo pero no a la negociación.

b. Falta de tiempo para cumplir adecuadamente con los calendarios acordados para la ejecución de los Acuerdos de Paz y la falta de confianza entre ambas partes para garantizar su cumplimiento.

c. Limitaciones económicas que tiene el Gobierno para financiar la adquisición de las tierras en zonas conflictivas, así como la propiedad estatal rústica y los excedentes de 245 hectáreas, lo que suma un total aproximado de 190 000 hectáreas (tomando como base el inventario de tierras presentado por el FMLN). Según el plan de reconstrucción nacional presentado por el Gobierno, se necesitarían 700 millones de colones[1] para el adecuado cumplimiento de los Acuerdos de Paz, de los cuales se asignarán para el sector agropecuario solamente 50 millones.

d. Negativa de los propietarios de los terrenos ubicados en la zona de conflicto de vender sus tierras, aun cuando en estos casos el Estado tiene la obligación de reubicar a los ocupantes de estas tierras en otras que reúnan condiciones similares.

e. Dificultad que enfrenta el Banco de Tierras para ejecutar la distribución de la tierra, ya que no cuenta con la experiencia ni la logística adecuadas para cumplir con los compromisos derivados de estos acuerdos.

f. Total contradicción entre la canalización de recursos financieros destinados a satisfacer las necesidades crediticias del sector agrario nacional bajo condiciones favorables y privilegiadas y los principios neoliberales que promueven los organismos financieros internacionales.

El Código Agrario

El Código Agrario representa un esfuerzo de los ministerios de Justicia y Agricultura de El Salvador por armonizar y sistematizar la dispersa y

1 Equivalentes a unos US$ 85 millones.

abundante legislación agraria existente en el país, con el propósito de simplificarla y adecuarla en beneficio del sector agropecuario. El Código fue elaborado por un grupo de juristas salvadoreños[2] de reconocida experiencia en materia de derecho agrario, quienes contaron con la asesoría de un experto internacional[3] de amplia experiencia y trayectoria en dicha especialidad, designado para esos efectos por la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

La propuesta original del Código fue sometida a consideración de los directivos del más alto nivel del sector público salvadoreño, en un seminario-taller realizado en octubre de 1992. De esta actividad surgió un conjunto de recomendaciones, las cuales fueron incorporadas al documento que posteriormente sería presentado a la Presidencia de la República.

Es importante enfatizar que en el momento de realizar la presente publicación el Código se encuentra en la fase de discusión y ajuste, aún no ha sido aprobado por la Asamblea Legislativa y, por tanto, en la actualidad no tiene el carácter de Ley de la República.

El contenido del Código Agrario está organizado en cinco libros. El Libro Primero contempla un conjunto de disposiciones generales; el Libro Segundo se refiere a la Empresa Agraria, lo que constituye una nueva modalidad nunca antes planteada en el país; el Libro Tercero tiene que ver con el ordenamiento de la propiedad, tema que había sido objeto de estudio con anterioridad cuando se planteó la reestructuración de los sistemas de propiedad; el Libro Cuarto define y reglamenta los contratos agrarios considerando las modalidades de constitución y ejercicio de las empresas; finalmente, el Libro Quinto contempla la jurisdicción agraria.

Disposiciones Generales

El Código se plantea como objetivo fundamental el desarrollo de la persona humana en lo económico, lo social, lo político y lo cultural, y regula con ese fin la empresa agraria, el ordenamiento agrario y los contratos

---

2 Integrantes de la Comisión Redactora: Dr. Gastón Ovidio Gómez, Coordinador, por el Ministerio de Justicia; Dr. Ernesto Menéndez Castro y Dr. José Luis Rodríguez, por el Ministerio de Agricultura y Ganadería; Dr. Magno Tulio Sandoval, por la Secretaría del Medio Ambiente; Lic. Pedro Joaquín Hernández, por la FINATA.

3 Dr. Ricardo Zeledón, magistrado de la Sala de Casación de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

agrarios tutelados por los jueces y tribunales agrarios. En este contexto se reconoce la importancia de la participación masiva de la población a través de la empresa agraria, pudiendo adoptar libremente la modalidad asociativa que más convenga a sus intereses.

Se destaca el papel central del Estado como garante de la igualdad de oportunidades, del acceso a los servicios públicos y la regulación de los mercados, y de la propiedad privada y la libertad de contratación con arreglo a la Constitución. Por otra parte, se establece que el Estado garantizará los derechos humanos de los ciudadanos, empleando todos los medios necesarios para consolidar la paz en el marco de una auténtica libertad y democracia.

Se definen las características de los campesinos y de los pequeños productores, considerando entre los primeros a los que trabajan un máximo de siete hectáreas de tierra y entre los segundos a los que no excedan 35 hectáreas.

Se reconoce la agricultura como un sector ampliado que integra todas las actividades agrarias, sobre la base de una efectiva articulación con la industria y el apoyo de un moderno sistema de servicios, cuyo desarrollo debe conciliar aspectos económicos y sociales con la sostenibilidad de los recursos naturales. Además, se postula que la modernización de la agricultura debe ser democrática e incluyente, debe fortalecer las relaciones intersectoriales y debe considerar la necesidad de preservar los recursos naturales para las generaciones futuras. Ello implica una profunda transformación de los recursos humanos por medio de la educación y la capacitación empresarial.

El desarrollo agrario se considera como un requisito indispensable para alcanzar el desarrollo nacional, fundamentado en una acción integrada de las instituciones estatales para fomentar la producción agropecuaria, instrumentar el ordenamiento rural, y propiciar la concertación entre los diferentes sectores de la población, el aprovechamiento de las ventajas comparativas naturales y su transformación en ventajas competitivas dinámicas, la reconversión y aprovechamiento de los recursos naturales y humanos, y la liberalización del mercado.

La política agraria debe incorporar principios de equidad y justicia social en el orden económico reconocido por la Constitución de la República. Con ese propósito contemplará entre sus instrumentos básicos: a) la dotación de tierras acompañada de apoyo técnico y financiero a los empresarios

agrarios; b) el procesamiento agroindustrial de la producción; c) la asistencia social en aspectos de educación, capacitación, salud, vivienda y recreación; y d) la construcción de infraestructura productiva y de servicios.

El Estado otorgará seguridad jurídica a todos los beneficiarios de la reforma agraria mediante la entrega masiva de títulos de propiedad, quienes además podrán escoger libremente el modelo de producción que más les convenga, dentro de las limitaciones jurídicas establecidas por la legislación vigente en el país. Por otro lado, se promoverá el desarrollo de un libre mercado de tierras con vocación agropecuaria.

La empresa agraria gozará de una tutela jurídica adecuada de protección social y económica, por parte de los poderes públicos y de otros sectores productivos de la economía. Se establece que podrán organizar empresas agrarias todas las personas naturales mayores de 20 años, sin distinción de sexo, que según el Código Civil son capaces de obligarse. Además, podrán hacerlo las personas con edades entre 16 y 20 años que ostenten la respectiva habilitación legal.

Se reconoce el destino de la propiedad agraria como bien productivo y su subordinación a la función económico-social. En consecuencia, se dispone de normas específicas que posibiliten un ordenamiento agrario orientado a lograr una redimensión jurídica de la propiedad agraria, de su distribución, ejercicio, goce y disfrute.

La noción de contrato agrario adoptada por el Código no se limita exclusivamente al goce y disfrute de los fundos y de los otros bienes conexos a la agricultura, sino a la actividad de producción desarrollada por los agricultores. Por tal motivo, se reconoce el contrato agrario como el instrumento jurídico capaz de permitir y regular las relaciones jurídicas tendientes a la obtención y utilización de los medios para el desarrollo del ciclo biológico, así como para la constitución y ejercicio de empresas agrarias.

El derecho a la acción procesal se concibe como un derecho humano a la justicia y dignidad personal, en libertad económica, así como a la propiedad de la tierra como bien productivo. En tal sentido, el derecho procesal agrario como elemento dispensador de la justicia agraria estará regulado en el procedimiento por los principios de gratuidad, sumaria, oralidad, concentración e inmediación.

Empresa Agraria

La Constitución de la República de 1983 establece en su Artículo 205 el límite máximo de tenencia de la tierra en 245 hectáreas. Las propiedades que sobrepasan este techo fueron expropiadas con anterioridad por el Ministerio de Ley de la Reforma Agraria. Por tanto, se puede afirmar que en el país no existen tierras de propiedad estatal disponibles para adjudicarlas a los campesinos sujetos de la reforma agraria. Por otra parte, sus actuales beneficiarios enfrentan serios problemas de pobreza, limitado acceso a créditos y procesos administrativos deficientes como consecuencia de los sistemas de cogestión establecidos por dicho proceso.

En ese contexto, se hace necesario desarrollar en las cooperativas y empresas individuales una nueva concepción empresarial que las dinamice y les permita organizarse libremente como empresas autogestionarias, ya no ligadas al Estado en su proceso de dirección, sino más bien administradas por sus asociados con entera libertad de decidir qué, dónde y cómo producir.

Con este propósito, el Libro Segundo del Código Agrario concibe la empresa agraria como una figura asociativa que se denominará Sistema Cooperativo de Participación Real. Este se caracteriza principalmente por la emisión de certificados de participación real que representarán partes alícuotas del patrimonio o capital social de la empresa, los cuales se distribuirán entre los asociados en función de sus aportaciones en efectivo o especies, sean éstos bienes muebles e inmuebles.

Se darán facilidades para que las cooperativas del sistema tradicional o reformado puedan convertirse en empresas de participación real, con capacidad para transferir a sus asociados lotes para vivienda hasta de 500 metros cuadrados. Asimismo, se impulsará su desarrollo de tal manera que puedan pasar de la fase inicial de producción a la etapa de transformación agroindustrial y comercialización del producto.

Ordenamiento Agrario

El ordenamiento agrario se define como el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad del Estado y de los poseedores de la tierra, con el propósito de que los terrenos agrícolas se mantengan en un proceso continuo de producción, mediante actos agrarios realizados por las empresas que aseguren una explotación destinada al incremento progresivo de

la producción y la productividad. Lo anterior garantiza la protección de los recursos naturales y el medio ambiente, y coadyuva al desarrollo económico y social del sector agropecuario.

En primer lugar, se destaca el reconocimiento del derecho de la propiedad privada como derecho individual, y se establece como único límite a ella la función económico-social y la protección de los recursos naturales y del medio ambiente. Se fomenta la pequeña propiedad rural y se facilita, además, la asistencia técnica y crediticia por parte de las instituciones encargadas del desarrollo agrario.

Se establece un concepto de posesión agraria distinto del de la posesión civil, que consiste en la explotación continua por la realización de actos posesorios, que hagan producir el bien adquirido reconociendo el derecho a trabajarlo en forma directa o indirecta por medio de la administración o del contrato de arrendamiento. Se prohíbe todo acto de violación al derecho de la propiedad, no pudiendo ocuparse o tomarse bienes mediante actos violentos, ni aún bajo el pretexto de encontrarse ociosos, deficientemente cultivados o abandonados.

Se reglamenta la función económica y social desde un punto de vista objetivo y subjetivo, referida por una parte a la obligación del Estado de proveer de bienes agrarios a quienes carezcan de ellos o los tengan en forma insuficiente, para lo cual se plantea el establecimiento de dos mecanismos:

a. Crear un Fondo Nacional de Tierras, integrado por todas aquellas propiedades pendientes de adjudicar y que la Constitución ordene distribuir entre los beneficiarios de la reforma agraria, así como las tierras que ya han sido adjudicadas y el Estado eventualmente recupere por diferentes causas.

b. Estimular y fortalecer el funcionamiento del mercado nacional de tierras agrícolas, mediante el financiamiento que el Estado otorgará para la adquisición de tierras a precios de mercado y el establecimiento de procedimientos pertinentes para facilitar las transacciones entre los compradores beneficiarios de la reforma agraria y los propietarios que voluntariamente deseen vender sus terrenos.

Por otra parte, la función económico-social de la propiedad impone a los propietarios la obligación de cumplir con el destino productivo de la tierra, debiendo explotarla en forma continua a través del tiempo. En caso

contrario, serán sujetos a sanciones que van desde una multa progresiva hasta llegar a la expropiación. Para tales efectos se consideran tierras abandonadas incultas u ociosas aquéllas que no se cultivan directamente por el propietario o no se arriendan para esos fines durante un período de dos años consecutivos, con excepción de los terrenos en descanso o cubiertos por vegetación arbórea con fines de protección del suelo.

También se estipulan algunas disposiciones generales sobre explotación y uso sostenido de los recursos naturales y del medio ambiente, lo cual será atribución de la Secretaría del Medio Ambiente (SEMA), adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería, que a través del Código del Medio Ambiente reglamentará en forma específica la explotación y uso de los recursos naturales. Entre las disposiciones de manejo ambiental y recursos naturales se destacan las siguientes:

a. El uso indebido de los recursos naturales será sancionado con multa por el Juez Agrario.

b. Se limita la facultad de parcelar bienes agrarios, al exigirse permiso previo otorgado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

c. En los bienes nacionales de uso público no se permite ningún tipo de explotación particular.

Finalmente, se establecen medidas que facultan al Estado para realizar expropiaciones de inmuebles que no cumplan con la función económico-social, o bien por causa de utilidad pública e interés social.

Contratos Agrarios

Los contratos agrarios se clasifican en dos tipos, los cuales se caracterizan a continuación:

a. Contratos constitutivos de empresas agrarias, como por ejemplo el contrato de adjudicación de tierras, el contrato de compraventa agraria y el contrato de arrendamiento de tierras. Estos permitirán organizar los bienes de producción para someterlos a una actividad bajo la dirección del empresario, con el propósito de fomentar una adecuada explotación de las unidades económicas.

b. Contratos de ejercicio de la empresa agraria, los cuales se ubican en diferentes momentos del ciclo productivo tales como el contrato de

crédito agrario, el contrato de seguro de cosechas y los contratos agroindustriales y comerciales. Su objetivo primordial consiste en facilitar la acción de la empresa, poniendo a su disposición los diferentes factores de producción requeridos para su adecuada operación.

Todos los contratos mencionados están impregnados de la filosofía económico-social que sustenta al derecho agrario moderno. Con las disposiciones relativas a las empresas y a los contratos agrarios, se pretende que los productores, independientemente de la modalidad de organización adoptada, asuman un rol de participación activa en el sector agropecuario nacional transformando o combinando los medios de producción para crear riqueza.

Procedimientos Agrarios

Las disposiciones contenidas en esta sección se fundamentan en el Artículo 131, Numeral 31 de la Constitución de la República de 1983, donde se establece que la jurisdicción agraria constará únicamente de juzgados agrarios de primera instancia y cámaras de segunda instancia. Se establecen las reglas de competencia, entre las que se señalan los procesos reivindicatorios, interdictos de deslinde, amojonamiento, informaciones posesorias, diligencias de titulación supletoria, juicios ejecutivos, sucesiones de fundos agrarios y contenciosos administrativos y civiles en los que tenga interés el Estado. También se contemplan los procesos de expropiación, usurpación, desalojo, servidumbres agrarias, conflictos sobre créditos a la producción, y denuncias de tierras ociosas y contra instituciones agrarias. La parte más novedosa de esta sección es la referida a la protección de los recursos naturales renovables, a la ecología y al medio ambiente.

Se define claramente la diferencia entre el proceso civil y el agrario, estableciendo principios procesales universales propios de la justicia agraria, los cuales se reseñan a continuación:

a. La celeridad y humanización del proceso.
b. La inmediatez del juez a las partes.
c. La concentración de las fases del proceso.
d. El poder amplio del juez para conducir el proceso.
e. El impulso procesal del oficio.
f. La libre valoración de la prueba.
g. La gratuidad de la justicia y defensa de la parte más débil.

h. La oralidad del proceso.
i. La justicia distributiva y publicidad del proceso.

También se regulan los órganos auxiliares de la administración de justicia agraria como la nueva Policía Nacional Civil, el Ministerio de Agricultura y Ganadería y las municipalidades; además, se crean las procuradurías agrarias.

En lo que respecta al proceso ordinario agrario, el Código establece por primera vez en la historia jurídica del país el juicio oral, que contiene seis fases bien definidas:

a. **Iniciación del juicio**. Comprende la demanda, la contrademanda ya sea oral o por escrito, los emplazamientos, las contestaciones y las excepciones o defensas previas que se enumeran como admisibles.

b. **Instrucción de juicio oral**. Durante ésta se recopilan las pruebas en forma oral, incluyendo los instrumentos públicos o privados y las inspecciones *in situ*.

c. **Final del juicio oral**. Después de recopiladas las pruebas, el juez declara abierto el juicio oral dando a conocer el objeto de la audiencia y ordenando al secretario del juzgado que dé a conocer verbalmente las principales fases del juicio. Por su parte, los testigos y peritos declararán en forma oral, mientras el juez toma nota de lo que creyere necesario para dictar sentencia.

d. **Sentencia**. Una vez concluido el juicio oral o contestada afirmativamente la demanda, el juez establece dos tipos de sentencias: 1) la parte resolutiva en forma oral dentro de las veinticuatro horas hábiles siguientes; y 2) la sentencia escrita en un plazo no mayor de ocho días.

e. **Recursos**. Se admite únicamente el recurso de revisión con carácter de casación ante la Cámara Agraria de Segunda Instancia, solamente de la sentencia definitiva y autos con carácter de tal, cuando éstos se fundamenten en las causas de inobservancia o errónea interpretación de la ley, o por quebrantamiento de las formas esenciales del juicio.

f. **Ejecución de la sentencia**. En esta fase el juez agrario procede a que se cumpla lo ordenado en la sentencia, sin necesidad de requerimiento de las partes.

Los procedimientos agrarios especiales en juicio sumario incluyen:

a. Los procedimientos especiales de expropiación contemplados en la Ley de Creación del ISTA.

b. Las informaciones posesorias y localización de derechos pro indivisos.

c. Los juicios que promuevan las instituciones agrarias o las demandas que éstas enfrenten, así como todas las sanciones que actualmente competen administrativamente al Ministerio de Agricultura y Ganadería y a sus instituciones autónomas.

d. Los juicios ejecutivos que entablen las instituciones agrarias.

e. Los procedimientos de desocupación de inmuebles sobre contratos de arrendamiento.

f. Los actos previos de conciliación.

g. La formulación de contratos, daños y perjuicios resultantes de los juicios, demandas y pago de mejoras.

Implicaciones de Carácter Jurídico, Social y Político Derivadas de la Aplicación del Código

Aspectos Jurídicos

El Código Agrario pretende unificar, armonizar y sistematizar en un solo texto las diferentes leyes agrarias del país. Incluye los institutos propios del derecho agrario, dotados de las características de especialidad de la materia como son la empresa agraria, los contratos agrarios, la propiedad agraria y la jurisdicción agraria. De esta manera, se reafirma la autonomía del derecho agrario con respecto a su tronco común: el derecho civil.

La implicación jurídica más importante es la inclusión de la jurisdicción agraria, ya que este elemento permitirá agilizar las resoluciones de los conflictos agrarios, establecer la igualdad de condiciones para las partes

involucradas en el conflicto y contribuir a eliminar las imposiciones procedentes de los niveles de decisión política.

La aplicación del Código Agrario contribuirá enormemente a la consolidación del proceso de paz que vive actualmente El Salvador. Su divulgación coadyuvará a que la legislación agraria sea del conocimiento general de los sectores involucrados en el proceso de desarrollo agrario, pues debido a su grado de dispersión y a la escasa divulgación, la mayor parte de ella no es conocida por el sector campesino.

Al mismo tiempo, el Código permitirá llevar a la práctica las disposiciones constitucionales con respecto a los excedentes de 245 hectáreas y a la propiedad estatal rústica que no se utilice para los propios fines de las instituciones estatales, lo cual constituye una demanda del sector campesino y una obligación del Gobierno según los Acuerdos de Paz.

Aspectos Sociales

El proceso de reforma agraria iniciado en 1980 marcó un estadio importantísimo dentro de la sociedad salvadoreña, ya que como resultado de la ejecución de la primera fase de la reforma agraria se eliminó la gran propiedad latifundista en el país, al expropiarse todas las fincas superiores a 500 hectáreas con el propósito de adjudicárselas a los campesinos sin tierra. Durante la tercera fase, se expropiaron las fincas que no eran cultivadas directamente por sus propietarios, sin importar su extensión, como una sanción a la explotación indirecta de la tierra. En total se adjudicaron alrededor de 287 000 hectáreas que representan el 19% de la superficie con potencial agrícola del país, lo que beneficia a unos 85 000 campesinos[4].

El Código Agrario retoma las bases planteadas en el primer congreso de reforma agraria realizado en 1970, con la finalidad de consolidar dicho proceso y contemplar: la provisión de servicios de asistencia técnica y crediticia, la reducción del analfabetismo en el campo con la ampliación de los sistemas educativos, la construcción de viviendas rurales y la dotación de infraestructura que facilite el uso continuo de las tierras disponibles.

---

4 Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería. Oficina Sectorial de Planificación Agropecuaria. 1991. X Evaluación del Proceso de la Reforma Agraria. San Salvador, Salv: p. 4, 16, 17. (Doc. 01/05/91).

Es importante destacar que después de 12 años de guerra civil se deben incorporar los excombatientes al proceso productivo, a quienes se les dotará de tierras agrícolas mediante un programa especial impulsado por el Gobierno, a fin de hacerlos partícipes de los beneficios que ofrece la empresa agraria.

El Código tiene su antecedente más inmediato en los Acuerdos de Paz y además se inspira en los tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos. Por lo tanto, fomentará la aplicación de un derecho agrario fundamentado en el irrestricto respeto a los derechos humanos individuales y políticos, económicos y sociales, así como al desarrollo y la paz del país.

Aspectos Políticos

Los Acuerdos de Paz concedieron al Gobierno un plazo perentorio de 12 meses para presentar el proyecto de Código Agrario, a partir de la firma de éstos el 16 de enero de 1992. La base fundamental para su elaboración es el plan de desarrollo económico y social, que define como sus principales áreas de política la reducción de la dependencia externa, la estabilización financiera y la rehabilitación económica, así como la reforma institucional y legal. En ese contexto, el mencionado plan se propone establecer un sistema de economía social de mercado, en un marco de libertad que garantice la propiedad privada, el respeto a los derechos ciudadanos y la igualdad de oportunidades a todos los miembros de la sociedad salvadoreña.

Una de las principales áreas de acción es la consolidación de la reforma agraria ya que, debido a la politización que la ha caracterizado y a las deficiencias de la administración pública para ejecutarla, se generó un proceso de estancamiento del sector reformado que lo llevó a una crisis de tipo productivo y financiero. La aplicación del Código contribuirá a la solución de este problema, mediante el otorgamiento de seguridad jurídica de la propiedad y el fomento del progreso de los campesinos, a fin de que se conviertan en verdaderos empresarios agrarios sin limitar su iniciativa y libertades individuales.

Por otro lado, el Código Agrario permitirá al Gobierno cumplir con uno de los compromisos de los Acuerdos de Paz y además constituye un valioso instrumento de concertación con las diferentes fuerzas políticas del país, en uno de los temas más importantes y críticos para lograr la estabilidad y el desarrollo futuro del país.

PROCESO LEGISLATIVO PARA LA MODERNIZACION DEL SECTOR AGRICOLA HONDUREÑO

José Tomás Guillén W.[5]

Introducción

El presente documento se elaboró con el propósito de dar a conocer las experiencias de Honduras en reforma agraria, así como los esfuerzos realizados por el Gobierno, a fin de lograr un crecimiento armónico y sostenido del sector agropecuario y superar de esta manera la crisis económica que ha afectado la actividad agrícola en los últimos diez años.

Diversos factores han contribuido a que el desempeño del sector haya sido insuficiente en términos de eficiencia económica y social. Hasta 1990 los esfuerzos para reactivar el sector fueron débiles y poco significativos, por lo que fue necesario adoptar medidas que comprendieran elementos jurídicos e institucionales, además de los netamente económicos, que permitieran la transformación y adecuación del sector agrícola. En este contexto reviste especial importancia el proceso de elaboración, concertación y aplicación de la Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola promulgada en Honduras en 1992.

---

5 Director Ejecutivo del Instituto Nacional Agrario de Honduras.

Con este documento se pretende aportar los elementos de juicio que permitan conocer la situación actual y las perspectivas de desarrollo del sector reformado, en el marco del programa de reactivación económica nacional.

Antecedentes

Evolución del Proceso de Reforma Agraria

La reforma agraria en Honduras se inició en 1962 y se mantiene vigente hasta la fecha, aunque con una intensidad de aplicación diferente en varias épocas. El modelo de reforma agraria ha sido calificado como "modernizador" y busca la transformación de campesinos sin tierra en empresas campesinas de carácter cooperativo, asociativo y familiar. El ritmo de la reforma agraria dependió en gran medida de la correlación de fuerzas entre el Gobierno y la presión de las organizaciones campesinas.

El marco jurídico para la reforma agraria está dado por un conjunto de leyes y decretos. El Código Civil de 1906 define el *status* jurídico de las tierras nacionales y ejidales. La Ley de Reforma Agraria de 1962 define las acciones del Instituto Nacional Agrario (INA) y las características de los beneficiarios potenciales. El Decreto Ley No. 8 de 1972 institucionaliza la posesión de tierras nacionales y ejidales por parte de los campesinos y obliga el arrendamiento de tierras ociosas. El Decreto No. 170 de 1975 permite la titulación de tierras nacionales al dominio pleno, previo pago. El Decreto No. 89 de 1982 aprueba el proyecto de titulación de tierras a unidades agrícolas familiares. Finalmente, en 1992 se aprueba la Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola, que viene a reformar la tenencia de la tierra y a acelerar el proceso de titulación de tierras.

El proceso de reforma agraria ha pasado por cinco etapas claramente definidas. Durante el período 1962-1966 se enfatizó la adjudicación de parcelas familiares en tierras de colonización (lotificación agraria). Entre 1967 y 1971 se le dio prioridad a la organización de cooperativas agrarias y asentamientos campesinos en tierras ejidales y nacionales. De 1972 a 1974 se intensificó la asignación de tierras y la formación de empresas asociativas. Durante 1975 a 1981 se llevó a cabo el traspaso de todas las tierras nacionales y ejidales al dominio del INA, la regulación de límites de propiedad privada, el establecimiento de procedimientos para la asignación de tierras y la promoción de proyectos de desarrollo rural integrado.

Finalmente, entre 1982 y 1988 se realizó el Programa de Titulación de Tierras que incluye acciones de reubicación campesina.

La asignación de tierras desde 1962 a 1991 involucra una área de 390 984 hectáreas, lo que equivale al 10% del área total en fincas. La mayor parte de las adjudicaciones se realizó en el período 1973-1976, con más del 40% del total de tierras distribuidas. Los terrenos adjudicados se han entregado a grupos campesinos organizados en forma cooperativa o asociativa. El total de beneficiarios hasta 1991 era de 58 072 familias, que representan alrededor del 20% de la población rural.

La forma de asignación de las tierras de reforma agraria corresponde en un 45% a modalidades colectivas (cooperativas y empresas asociativas), mientras el restante 55% se localiza en asentamientos bajo sistemas de explotación individual o mixta. Un 70% de los beneficiarios se ubica en los asentamientos; sin embargo, existe una mayor asignación de tierras por familia en el sector cooperativo.

El Programa de Titulación de Tierras se inició en 1982, con el propósito de entregar títulos de dominio pleno a campesinos con propiedades de 5 a 50 hectáreas. Este programa dispuso de financiamiento de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) (US$12.5 millones) y pretendía cubrir 3.3 millones de hectáreas con 70 000 títulos. Este programa se concibió con el doble objetivo de regular la ocupación precaria de tierras públicas e incentivar la producción cafetalera. No obstante, sus evaluaciones señalan que no se lograron los efectos esperados con respecto a posibilitar un mayor acceso al crédito y reducir las transacciones de tierras.

Durante todo el proceso de reforma agraria, la invasión y ocupación precaria de tierras ha sido un fenómeno permanente. En la década de los ochentas, se produjeron unos 300 conflictos agrarios y la mayoría de las organizaciones campesinas surgió precisamente a partir de la lucha por la tierra. La reacción gubernamental ha sido permisiva en ocasiones, pero en la mayoría de los casos se procedió al desalojo. La presión por la tierra se hace evidente al hacer referencia a los problemas de desempleo y subempleo y a la crisis de seguridad. De igual manera, 175 000 familias rurales sin tierra mantienen sus demandas.

Principales Limitaciones de Carácter Institucional y Jurídico de la Reforma Agraria

De conformidad con el diagnóstico institucional elaborado, se identificó una serie de problemas relacionados con la estructura y funcionamiento del sector público agrícola. A continuación se expone un resumen de los principales problemas de carácter institucional:

a. Se carece de una estructura administrativa oficializada que reconozca líneas directas de autoridad y permita el flujo ágil de directrices de políticas y centralización en la conducción del sector, en el marco de los organismos que lo conforman. La organización actual es el producto de un crecimiento irregular que ha respondido más a propósitos coyunturales diversos, sin procurar la unificación o integración del sector, lo que da como resultado la yuxtaposición de estructuras de diferente complejidad.

b. Existe un limitado impacto de los resultados previstos a través de la aplicación de los mecanismos de planificación. El país no ha logrado institucionalizar un sistema de planificación sectorial agrícola que sea capaz de armonizar la estructura, funciones, recursos, procedimientos, normas y áreas de acción de los diversos organismos públicos y privados que conforman el sector, a fin de permitir de manera coherente y sistemática el cumplimiento integral de las diversas fases del proceso de planificación.

c. La política sectorial en general no ha sido lo suficientemente clara, lo que da lugar a diversas interpretaciones; el esfuerzo más consistente y armónico lo constituye la formulación del programa de reactivación agrícola. Los instrumentos y procedimientos formales de programación han resultado sumamente débiles e incoherentes. Desde el punto de vista técnico, el diseño de políticas agrícolas ha adolecido de una limitación significativa relacionada con la identificación de instrumentos concretos de ejecución, agravada por la falta de elementos que permitan ejercer el respectivo control en forma oportuna.

d. Las deficiencias estructurales de los servicios de asistencia que prestan las entidades en el sector agrícola, tanto públicas como privadas, constituyen una limitación que afecta y restringe el incremento de la producción y la elevación de ingresos en las zonas rurales. Otros factores que contribuyen a configurar esta situación son la multiplicidad

de fuentes en la prestación de servicios y la concentración en pocas áreas geográficas, dejando fuera amplias zonas de potencial agrícola.

e. El sistema administrativo y gerencial no responde al dinamismo requerido para el apoyo de sus actividades. Por el contrario, constituye una verdadera limitación para el cumplimiento de los planes y programas del Estado y para las acciones productivas que desarrolla el sector privado.

La legislación hondureña en materia agrícola es compleja y abundante; en ella se pueden identificar grandes contradicciones y conflictos de competencia en su aplicación en vista de que su creación no ha respondido al desarrollo de políticas claras, definidas, realistas y propias del sector. El surgimiento de iniciativas legales en forma aislada se ha traducido en la emisión de leyes, decretos, reglamentos y acuerdos ejecutivos que regulan actividades específicas, lo que origina una legislación fragmentada y dispersa dentro del sector agrícola. De esta situación se desprenden las siguientes consecuencias:

a. Algunas leyes contienen regulaciones sobre la misma materia, que por lo general provocan contradicciones y competitividad funcional entre diferentes organismos estatales, y consecuentemente desorden y confusión en el proceso de aplicación.

b. En términos generales, el Estado no ha creado las instancias técnico-jurídicas con personal especializado que manifieste capacidad de aplicación y decisión en los conflictos que se presenten para resolverlos apropiadamente en el entorno del marco legal.

c. Existe una imposición procedente de los niveles de decisión superior, que condicionan la alteración del espíritu y contenido de las leyes.

d. Se adoptan decisiones sin base legal, debido a los vacíos legales dentro de la legislación vigente y a la ausencia de leyes especializadas.

e. Se presentan limitaciones y desestímulos a la inversión agrícola, originados por la complejidad y lentitud en la obtención de resoluciones de competencia institucional del sector, con mayor énfasis en el nivel regional.

f. Se desconoce la legislación agrícola inherente al proceso de producción, producto de la escasa divulgación y capacitación a los productores sobre esta materia.

g. Se halla cierta incapacidad asociada con falta de decisiones, lo que evita la remisión oportuna al Poder Judicial de aquellos casos que trasciendan la competencia del orden administrativo.

Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola

La Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola representa un esfuerzo para modernizar las políticas e instituciones del sector, simplificándolas y adecuándolas a criterios de eficiencia económica en beneficio de todos los participantes en la actividad agropecuaria del país. Para lograr estas metas, su alcance es necesariamente comprensivo y su orientación busca encauzar la reactivación en todos los rubros (comercialización, crédito, tenencia de la tierra, transferencia de tecnología y aspectos forestales) y en toda clase de productores, ya sean independientes o del sector reformado: pequeños, medianos o grandes.

Objetivos de la Ley

a. Establecer las condiciones adecuadas para que los productores y productoras, cualquiera que sea su forma de organización o de empresa, desarrollen sus actividades de producción de alimentos y demás productos agrícolas en forma eficiente, asegurando la conservación y el aprovechamiento racional de los suelos, aguas, bosques y de la flora y fauna silvestre.

b. Consolidar la organización e institucionalización del sector público y agrícola, establecer las bases para la racionalización y mejorar la coordinación de sus actividades.

c. Establecer un marco adecuado que favorezca la inversión en el campo y la retribución justa a los productores y productoras agrícolas y la generación de empleo rural, a fin de alcanzar la seguridad alimentaria y mejorar las condiciones de vida de la población rural.

d. Impulsar el desarrollo agroindustrial y la exportación de los productos agrícolas.

e. Estimular la comercialización interna y externa de productos agrícolas, preferentemente mediante entidades creadas por iniciativa de las personas que producen.

f. Procurar la expansión económica del agro, mejorando la canalización de recursos financieros a los productores y productoras por medio de las instituciones de crédito estatales o privadas.

g. Fortalecer los servicios de generación y transferencia de tecnología a los productores y productoras, y promover la constitución y desarrollo de centros privados con esos propósitos.

h. Procurar un adecuado marco de seguridad en el acceso y la tenencia de la tierra, así como permitir que empresarios y empresarias que no son propietarios puedan realizar inversiones productivas en el campo, por medio de contratos de arrendamiento con propietarios y propietarias rurales o de mecanismos de coinversión con agricultores y agricultoras independientes y beneficiarios o beneficiarias de la reforma agraria.

i. Orientar la expansión de las actividades agrícolas hacia modalidades de explotación que sean compatibles con la conservación y buen manejo de los recursos naturales, protección del medio ambiente y equilibrio ecológico del país.

Modificaciones Contempladas en Materia de Reforma Agraria

Específicamente en el área de la tenencia de la tierra, la Ley propone cambios significativos que se relacionan, entre otros, con los siguientes aspectos: mejoramiento del acceso a la tierra por parte de las familias rurales menos favorecidas, eliminación de la incertidumbre sobre el derecho de propiedad, permiso a los beneficiarios de la reforma agraria para que escojan la modalidad de organización que más convenga a sus intereses, promoción del uso más eficiente de la tierra mediante la legalización de formas de explotación que incluyen el arrendamiento y la coinversión, incorporación plena de la mujer como beneficiaria de la reforma agraria, facilidad de acceso al crédito mediante el otorgamiento de títulos de dominio pleno que podrán servir de garantía hipotecaria, y desarrollo de un mercado ágil de tierras.

Los cambios contemplados y sus respectivas justificaciones se detallan a continuación:

a. Eliminar los causales de afectación de tierras fundamentadas en el criterio de eficiencia que contempla la Ley de Reforma Agraria, ya que éste es de carácter subjetivo y su aplicación ha sido arbitraria, lo que ocasiona perjuicios irreparables al agro hondureño (artículos 30 y 31 de la Ley de Reforma Agraria, reformados a través del Artículo 50 de la Ley para la Modernización). Los únicos motivos de afectación son la posesión de áreas superiores a los techos de tenencia establecidos, o dejar la tierra en receso de uso productivo por más de 18 meses consecutivos (Artículo 51 de la Ley para la Modernización).

b. Permitir la titulación de tierras nacionales o ejidales cuando sus ocupantes las hayan explotado por un período no menor de tres años, independientemente de la fecha de emisión de la Ley (Artículo 15, reformado por el artículo 49 de la Ley para la Modernización).

c. Legalizar el arrendamiento de tierras agrícolas sin ninguna restricción[6] (Artículo 53 de la Ley para la Modernización). En casi todos los demás países del mundo el arrendamiento de la tierra es lícito y representa un elemento básico a la producción agrícola. La disponibilidad de esta opción asegura que:

   - El joven productor que desee iniciarse en la actividad agrícola pueda conseguir acceso a tierras, aunque en un inicio no tenga la capacidad financiera de comprarlas.

   - Las tierras sean constantemente reasignadas a su uso más intensivo. El que está dispuesto a pagar el alquiler casi siempre es capaz de hacer que la tierra rinda más de lo que producía en su *status* anterior.

1 La práctica del arrendamiento ocurre con mayor frecuencia entre los pequeños productores. Estudios en distintas partes del mundo demuestran que típicamente el pequeño o mediano productor experimenta un ciclo en su vida como agricultor. En los primeros años, cuando las exigencias de mantener una familia joven son más apremiantes, tiende a ampliar su área explotada por medio del arrendamiento de parcelas adicionales. Luego, cuando se acerca a la jubilación y ya no puede trabajar mucha tierra, tiende a concederla a otros a través del mismo mecanismo. El tratar de prohibir la actividad de arrendamiento conduce a invasiones, así como a menores niveles de productividad.

- Las unidades de producción que no pueden cultivar toda su extensión dispongan de un medio para hacerla producir.

d. Disponer que, cuando se adjudiquen tierras, el INA tome en cuenta las preferencias de los beneficiarios en relación con las formas de organización que deseen. Específicamente, pueden escoger entre las opciones de recibir parcelas individuales (como dueños-operadores individuales), organizar una cooperativa de producción conjunta, o explotarla en parte solidariamente y en parte individualmente (Artículo 58 de la Ley para la Modernización).

e. Crear un programa de reconversión de las explotaciones de la reforma agraria, con el objetivo de consolidarlas económica, administrativa y técnicamente (Artículos 61 y 62 de la Ley para la Modernización). Este programa otorgará a los beneficiarios de la reforma agraria bonos que pueden ser redimibles por insumos agrícolas.

f. Eliminar la discriminación que existe en contra de las mujeres como beneficiarias de la reforma agraria (Artículo 63 que reforma el Artículo 79 de la Ley de Reforma Agraria).

g. Proporcionar seguros de vida en el sentido de que los cónyuges o compañeros o compañeras de hogar reciban los derechos sobre la tierra en caso de muerte o incapacidad del beneficiario de la reforma agraria (Artículo 63 que reforma el Artículo 84 de la Ley de Reforma Agraria).

h. Otorgar a los beneficiarios de la reforma agraria títulos de dominio pleno, inmediatamente que se les adjudique la tierra, la cual podrán pagar en un plazo hasta de veinte años sin ninguna prima. Las parcelas así adquiridas pueden ser vendidas a un tercero que califique como beneficiario de la reforma agraria y que desee asumir la obligación por el pago de la hipoteca. Además, los trámites de titulación se han simplificado (Artículo 65 de la Ley para la Modernización).

i. Con el propósito de ampliar el acceso a la tierra y desarrollar un mercado de tierras estable y ordenado, se constituirá un fondo especial para dotar de préstamos a los beneficiarios de la reforma agraria, destinado a financiar la compra de predios con vocación agrícola hasta de 10 hectáreas por persona beneficiada (Artículo 69 de la Ley para la Modernización).

Ventajas Derivadas de la Aplicación de la Ley

Se espera que la puesta en marcha de la Ley redundará en un conjunto de ventajas para el sector agropecuario en general y para los productores en particular, las cuales se reseñan a continuación:

a. Proveer de seguridad jurídica a la propiedad y a las inversiones en el agro.

b. Evitar los enfrentamientos entre los sectores sociales del área rural.

c. Posibilitar la realización de acciones de coinversión y alquiler de la tierra.

d. Disponer de mejores alternativas de acceso a la tierra a través de los mecanismos de mercado.

e. Lograr una valorización real del recurso tierra.

f. Evitar las invasiones a las tierras privadas.

Beneficiarios de la Reforma Agraria Antes y Después de las Modificaciones

En el Cuadro 1 se presentan las principales condiciones a que estaban sujetos los beneficiarios de la reforma agraria antes de la promulgación de la Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola, así como las que entraron en vigor a raíz de las modificaciones efectuadas.

Cuadro 1. Principales condiciones de los beneficiarios de la reforma agraria antes y después de la Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola.

ANTES DE LA LEY	DESPUES DE LA LEY
1 Los beneficiarios no eran propietarios individuales y los hijos no heredaban la propiedad.	1 Los beneficiarios son propietarios individuales y colectivos.

ANTES DE LA LEY	DESPUES DE LA LEY
2 Se discriminaba a la mujer como beneficiaria.	2 Se da la igualdad entre mujeres y hombres.
3 No había seguro de cancelación de la hipoteca, en caso de muerte del beneficiario.	3 Se cancela la hipoteca si muere el beneficiario.
4 No había financiamiento para la compra de tierras.	4 Se crea el fondo de tierras.
5 No se disponía de capital de trabajo.	5 Los beneficiarios reciben los bonos de capital de trabajo.
6 El acceso al crédito oficial era decreciente.	6 Se fortaleció el Banco Nacional de Desarrollo y su focalización al pequeño productor.
7 Se disponía de poco financiamiento privado dirigido a los campesinos.	7 Se crean las cajas rurales, cuyos propietarios serán los campesinos.
8 No se titulaban las parcelas menores de cinco hectáreas.	8 Se titulan todos los predios de cualquier tamaño.
9 Se restringía la modalidad de organización a la forma colectiva impuesta por el Estado.	9 Se permite la libre escogencia de formas de organización.
10 No existían garantías económicas para los socios de las empresas asociativas.	10 Se crean los certificados de participación económica en las empresas.
11 Se prohibían las sociedades anónimas y la coinversión.	11 Se permite la constitución de sociedades anónimas y la coinversión.
12 Se prohibía el traspaso de tierras.	12 Se pueden realizar traspasos de tierras.

Fuente: Elaboración del autor.

Proceso de Concertación de la Ley

A partir de 1990, coincidiendo con la instalación de un nuevo período gubernamental, se inició con decisión política la concertación en el campo que más tarde se denominó Pacto Agrario Nacional, sustentado en el Plan de Gobierno 1990-1994.

El Pacto Agrario tenía como meta alcanzar la paz, el trabajo y la modernización del agro nacional, a través de la reconversión y modernización del sector reformado y de la aplicación de una política agropecuaria clara, precisa y diferenciada, que constituiría el marco esencial para apoyar el desarrollo del sector en su conjunto. En consecuencia, el Pacto representó la democracia rural del cambio en acción, donde todos los que viven en el agro tendrían participación.

Dicho Pacto se logró gracias al esfuerzo de buena voluntad que privó en los diferentes sectores: ganaderos, agricultores, organizaciones campesinas y el Gobierno de la República; además, se constituyó en el fundamento principal de la aplicación de la Ley de Reforma Agraria, así como de las reformas que contempla la Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola. En ese contexto, el Pacto Agrario ha venido a proporcionar tranquilidad y bienestar a los hondureños dedicados a las labores del campo.

Su objetivo primordial consiste en propiciar que los sectores involucrados en la concertación participen en las instancias de decisión en el momento de planificar y ejecutar programas de acción en el sector agropecuario, teniendo como objetivo final el mejoramiento integral de la familia para el logro de la paz y la tranquilidad nacional. En tal sentido, los programas y proyectos deben tener como sujeto y objeto al hombre, enfatizando el fortalecimiento de la capacidad de participación, tanto individual como colectiva de los habitantes rurales.

Elementos de Estímulo para la Participación Efectiva en el Proceso de Concertación

Con el propósito de lograr una intervención efectiva de todos los sectores, el Estado definió algunos elementos formales que permitieron una amplia participación basada en los principios democráticos:

a. Las instancias decisorias serían las siguientes: a) por los campesinos el Consejo Nacional Campesino (CNC); b) por los agriculto-

res y ganaderos la Federación Nacional de Agricultores y Ganaderos de Honduras (FENAGH); y c) por el Gobierno el Instituto Nacional Agrario y el Ministerio de Recursos Naturales.

b. Los concertantes en el momento de los debates concurrieron debidamente autorizados para tomar decisiones y con planteamientos viables y precisos sobre sus expectativas y compromisos.

c. Se nombraron comisiones para preparar los reglamentos de la Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola.

d. Se definieron políticas complementarias para dinamizar el sector acompañadas con la aplicación de la Ley, tales como:

- La readecuación de la deuda de los campesinos y ganaderos.
- La creación de un fondo de capital de semilla, consistente en dos mil lempiras[7] al año, durante tres años consecutivos para cada productor organizado.
- La organización de las cajas rurales.
- La creación de un fondo especial para préstamos.
- La generación y transferencia de tecnología agropecuaria.
- La legalización del arrendamiento de tierras.
- La coinversión y participación en la producción y distribución con cualquier tipo de empresa legalmente constituida.
- La emisión de títulos de participación individual en las empresas de los beneficiarios de la reforma agraria.
- La adjudicación colectiva de la tierra.
- El establecimiento y fortalecimiento del mercado de tierras.

---

7 Equivalentes a US$172.

Procedimiento de Discusión

Se consideraron como sectores involucrados en la actividad agropecuaria nacional a los campesinos organizados beneficiarios de la reforma agraria, a los campesinos independientes pertenecientes al sector no reformado, a la FENAGH y al Comité Nacional de Productores para la Política Agrícola.

Se entienden por campesinos organizados todos los campesinos afiliados a las centrales campesinas a través de sus empresas, cooperativas, empresas asociativas, ligas campesinas o subseccionales campesinas, las cuales forman el movimiento campesino organizado integrado por 12 centrales, a saber:

a. Federación de Cooperativas de la Reforma Agraria de Honduras (FECORAH).

b. Central Nacional de Trabajadores del Campo (CNTC).

c. Asociación Nacional de Campesinos de Honduras (ANACH).

d. Asociación Campesina Nacional (ACAN).

e. Alianza Campesina de Organizaciones Nacionales de Honduras (ALCONH).

f. Central Nacional de Campesinos de Honduras (CENACH).

g. Organizaciones Campesinas de Honduras (OCH).

h. Unión Nacional de Campesinos (UNC).

i. Federación Hondureña de Mujeres Campesinas (FEHMUC).

j. Federación Campesina Agropecuaria Diversificada de Honduras (FECADH).

k. Asociación Nacional de Mujeres Campesinas (ANAMUC).

l. Consejo de Desarrollo Integral de Mujeres Campesinas de Honduras (CODIMCA).

Todas estas organizaciones estaban integradas en dos centrales: la Coordinadora Nacional Campesina de Desarrollo de Honduras (CONACADH) y el Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras (COCOCH).

Posteriormente, las organizaciones campesinas que suscribieron el documento de concertación decidieron constituir el CNC, cuyos integrantes son la ANACH, la UNC, la FECORAH, la ALCONH, la FEHMUC, la CENACH, la FECADH, la Unión de Productores Campesinos Agropecuarios del Sur y la ANAMUC. El mencionado Consejo fue constituido con personalidad jurídica, patrimonio propio de carácter civil y de interés colectivo y sin ingerencias políticas ni religiosas.

Por su parte, la FENAGH está integrada por los grandes y medianos agricultores y ganaderos, cuya característica esencial es su independencia del Gobierno; además, anteriormente se pronunció en contra de la aplicación de la Ley de Reforma Agraria bajo la anterior legislación.

La concertación de la Ley se efectuó mediante 16 sesiones de trabajo con la dirigencia campesina a nivel nacional, representantes de los agricultores y ganaderos, y el Comité Nacional de Productores para la Política Agrícola. Las discusiones fueron conducidas por organismos privados, así como por representantes del INA y de la Secretaría de Recursos Naturales.

La suscripción del documento de concertación fue voluntaria y como principio democrático se otorgó a todas las organizaciones involucradas el derecho de firmar. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, no fue posible que todas firmaran el acuerdo en mención, como en el caso de las organizaciones campesinas afiliadas a CNTC, ACAN, OCH y CODIMCA, que representan el 23% del total de organizaciones gremiales y el 22% de los campesinos beneficiarios de la reforma agraria.

Principios y Compromisos Básicos de los Concertantes

El adecuado cumplimiento de los acuerdos derivados del proceso de concertación implica llevar a la práctica varios principios y compromisos convenidos entre los participantes, los cuales se presentan a continuación:

a. El respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización.

b. La transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los acuerdos.

c. El cumplimiento efectivo y oportuno de los acuerdos.

d. La plena y efectiva participación en las actividades de control y seguimiento de los acuerdos.

e. La cooperación y apoyo en las acciones de comercialización, servicios de crédito y asistencia técnica.

f. La toma de decisiones de común acuerdo entre las partes.

Estrategia para Impulsar la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural

La nueva política agropecuaria otorga prioridad especial a la producción agrícola alimentaria y al desarrollo de una política de abastecimiento adecuada y de precios justos para los productores y consumidores nacionales. El nuevo enfoque define como estrategia de desarrollo del sector agropecuario la modernización agrícola, con el propósito de impulsar la consolidación del proceso de reforma agraria y el desarrollo rural integrado.

Como parte esencial de esta estrategia, el Gobierno de Honduras promulgó la Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola, la cual tiene las siguientes implicaciones importantes en materia de reforma agraria y desarrollo rural:

a) Modifica el marco jurídico existente, de manera que se eliminará la amenaza permanente de expropiación en aras de la eficiencia.

b) Establece mecanismos para lograr una ágil operación del mercado de tierras, eliminar la veda del alquiler de tierras y otras restricciones a excepción de los topes sobre la propiedad, y crear el Fondo de Tierras.

c) Establece tribunales de litigios agrarios para expeditar su resolución y aporta soluciones inmediatas para que las tierras proindivisas puedan ser utilizadas.

d) Dispone de medidas para acelerar el proceso de titulación, confiriendo títulos de dominio pleno y ampliando su cobertura a los productores con

menos de cinco hectáreas y más de dos, incluyendo los grupos del sector reformado.

e) Establece un programa para reestructurar los grupos reformados, con el fin de que se establezcan sobre una base comercial que les permitirá ser más productivos y exitosos. Para esos efectos, dispone del otorgamiento de títulos de dominio pleno en asociación o en forma individual, según su escogencia; brinda a dichos grupos la opción de elegir su estructura jurídica y administrativa, desde formas cabalmente comunes hasta la parcelación; e incluye opciones mixtas y la posibilidad de crear acciones en la empresa para que el ingreso de la membresía esté en función de su productividad.

f) Dispone de la simplificación y de una mayor transparencia de los procedimientos relacionados con las concesiones de las tierras costeras, proporcionando a la vez mayores incentivos para su explotación racional y expedita. Además, considera la posibilidad de crear una nueva figura organizativa empresarial que permitirá liberar los sistemas de producción, capitalización, distribución, participación y comercialización.

DILEMAS DE LA NUEVA REFORMA AGRARIA MEXICANA

Gustavo Gordillo de Anda[8]

Hacia un Nuevo Paradigma de Agricultura

En los últimos cuatro años, la agricultura mexicana ha estado inmersa en una profunda transformación que presenta un momento trascendental en la reforma al Artículo 27 de la Constitución y en la aprobación de su ley reglamentaria en febrero de 1992.

Los productores rurales y los empresarios interesados o ya involucrados en las actividades agropecuarias y forestales comienzan a ver una imagen concreta y regional del nuevo perfil de agricultura. Estas imágenes permeadas por incertidumbres y expectativas serán determinantes en los comportamientos económicos que adopten en el corto y mediano plazo. Estos comportamientos constituyen la expresión última de la instrumentación de la reforma agropecuaria y, por ende, darán cuenta de sus alcances y posibles distorsiones.

Para desarrollar este proceso que puede denominarse como la **asimilación social** de la reforma agropecuaria, resulta conveniente tener como marco de referencia los cinco rasgos principales de la economía rural a finales de los ochentas.

---

8 Subsecretario de Organización y Desarrollo Agrario de la Secretaría de Reforma Agraria de México.

El primero se refiere a su carácter de **agricultura protegida**, por medio de mercados cerrados, control de precios, oferta garantizada de crédito subsidiado, canales estatales de comercialización y exenciones fiscales, para mencionar los mecanismos más comunes.

El segundo rasgo señala la **excesiva intervención estatal** tanto en los mercados agropecuarios de productos e insumos, como en las decisiones económicas de los productores del denominado sector reformado. Esto dio lugar a que amplios segmentos de la economía ejidal se condujeran como una extensión de lo estatal.

Un tercer rasgo es la **excesiva regulación y obstáculos a la vinculación entre agentes económicos**. Se buscaba que la economía campesina se desarrollara en un estanco aparte y se ejercía una serie de prohibiciones a la participación de industriales, inversionistas o agentes comerciales en las actividades agropecuarias, que a lo único que condujeron fue al despliegue de mercados negros y diversas formas de simulación.

El cuarto rasgo estaba definido por la **inamovilidad de la tierra como factor de producción**, que junto con la excesiva regulación bloqueaba la inversión y la reorganización económica, alentaba muchos casos de tierras ociosas e impedía el acceso a nuevas opciones de crédito.

El quinto rasgo se refiere al **carácter bimodal de nuestra agricultura**, donde un reducido número de poderosas unidades económicas contrastan con un universo de productores confinados a pequeños predios, la gran mayoría de ellos en condiciones de minifundio sin perspectivas de desarrollo. La concentración crónica de recursos y servicios de fomento en las regiones más desarrolladas ha alimentado por décadas la bimodalidad del campo mexicano. La contraparte de esta bimodalidad productiva es la grave polarización social en el campo, de tal forma que incidir en la desigualdad rural implica necesariamente incorporar nuevas estrategias que logren atenuar la bimodalidad.

A solo cuatro años de distancia, la burocratización de la economía rural ha sido severamente acotada y se han sentado las nuevas reglas que tenderán a diluir la desvinculación entre agentes económicos y la inamovilidad en los factores de producción. En un período sorprendentemente corto se ha transformado el rostro de la agricultura mexicana.

La reforma agropecuaria también se puede visualizar como un cambio radical en las reglas con que operaba la agricultura mexicana. Estas

expresan normas legales, prácticas institucionales y comportamientos económicos en los ámbitos de la producción, vinculación entre agentes económicos, y relación entre el Estado y los campesinos.

Esta transformación en las reglas con que operaba la economía rural significa un cambio de paradigma en la agricultura mexicana. Este cambio atraviesa por un accidentado camino plagado de inercias, obstáculos, oportunidades y dilemas para los productores. Está en juego la construcción de un paradigma de agricultura bajo las siguientes vertientes:

a. Una agricultura más libre, donde funcionen mejor los mercados y se desarrolle en términos cuantitativos y cualitativos la intervención del Estado.

b. Una mayor y diversificada organización económica de los productores rurales, vinculada con otros agentes económicos para sustentar una agricultura ampliada que trascienda la simple producción primaria.

c. Un universo de servicios en la agricultura, a partir de la generación —en forma endógena— de empresas encargadas de las funciones de comercialización, almacenamiento, transporte, asesoría en proyectos productivos, difusión tecnológica, asistencia y adiestramiento técnico y capacitación en gestión empresarial.

d. Un nuevo tipo de agricultura de contrato que permita establecer plazos, condiciones y reglas más claras y equilibradas entre los diversos agentes productivos.

e. Una agricultura integrada vertical y regionalmente, que posibilite el aprovechamiento pleno de las potencialidades por producto y región.

f. Unas formas de organización económica y asociación que permitan establecer economías de escala y acceder a nuevos canales de comercialización y financiamiento.

g. Un fomento estatal sustentado en políticas diferenciadas que respondan eficazmente a las necesidades y potencialidades por tipo de productor, región y producto.

h. Una política de bienestar rural concertada y corresponsable con compromisos y aportaciones, que se centre en el combate a la pobreza y en la apropiación por parte de los pobladores rurales de conocimientos y

habilidades relacionados con el desarrollo de la economía popular y la organización comunitaria.

i. Una agricultura que le dedique una mayor inversión a la formación de recursos humanos y al desarrollo de los productores en sus facetas de agentes de mercado y empresarios.

j. Una agricultura articulada a la política macroeconómica, a partir de su revalorización como componente fundamental de la economía nacional.

En la construcción de este nuevo paradigma, la reciente reforma al Artículo 27 de la Constitución abre un amplio panorama para mayores cambios que seguramente serán poco vistosos porque suceden a nivel local, en cada ejido y comunidad; pero terminarán por ser de mayor trascendencia porque definen la inclusión del sector reformado en el proyecto de modernización del campo, así como las posibilidades de iniciar el largo camino hacia una agricultura menos polarizada en lo social y menos heterogénea en las condiciones de producción.

Ejes de la Nueva Ley Agraria

La reforma constitucional en materia agraria ha representado un complejo proceso, cuyo germen se gesta desde hace casi dos décadas con el surgimiento de corrientes en el movimiento campesino, que reclamaban autonomía en la conducción de sus actividades económicas y un ejercicio de sus derechos ciudadanos, sin subordinación al circuito del pacto corporativo.

Esta raíz social de la reforma le imprime su sello de cambio y continuidad; es decir, la reforma apuntala la construcción de un nuevo paradigma de agricultura pero sin llegar una ruptura que expresaría un proyecto de modernización excluyente para amplios segmentos de productores.

El otro elemento fundamental del proceso de reforma constitucional está dado por una ardua labor de concertación con las diversas fuerzas sociales involucradas en el desarrollo rural. Esta concertación logró crear un espacio de convergencia entre la corriente de productores, cuyo reclamo central es la libertad política, y la corriente que demanda libertad económica.

Esta convergencia exitosa se revela en el trayecto relativamente fluido y sin conflictos sociales con que ocurrió la reforma al Artículo 27 de la Constitución y la legislación de su ley reglamentaria. Sin duda, se expresaron y persisten diferencias en múltiples aspectos concretos que no han permitido valorar en sus justas proporciones la importancia del consenso alcanzado.

Conviene analizar la nueva reforma desde las respuestas que ofrece a problemas y dilemas centrales de la agricultura mexicana, con la finalidad de obtener una imagen más clara de su espíritu y trascendencia:

a. Para romper con el ancestral contrasentido de aplicar reglamentaciones y políticas comunes a un universo ejidal caracterizado por su heterogeneidad en recursos naturales, condiciones productivas y cultura, la nueva ley agraria reconoce esta heterogeneidad a través de la transferencia a la asamblea ejidal de una serie de facultades que estaban en manos de la burocracia.

   Ahora la asamblea tiene las facultades para: elaborar su propio reglamento, decidir quiénes son los socios del ejido, convocarse a sí misma, y determinar la distribución en parcelas individuales, tierras de uso común y zona de asentamiento humano.

   Esta transferencia de facultades ha quitado poder a la burocracia y a las antiguas autoridades ejidales. Ahora el comisario ejidal ya no es una autoridad que comúnmente desempeñaba el papel de eslabón de la cadena corporativa, pues se le ha acotado su papel a representante de la asamblea.

b. Para establecer una combinación viable de libertad individual con lazos comunitarios y decisiones colectivas de la asamblea, la nueva ley reconoce el derecho de cada ejidatario a rentar, compactar o vender su parcela a otro ejidatario, pero le asigna a la asamblea la decisión sobre las tierras de uso común y la delimitación de la zona de asentamiento humano.

c. La flexibilidad en las formas de tenencia de la tierra se introduce con la nueva Ley, atribuyéndole a la asamblea ejidal la facultad para determinar por una mayoría calificada los posibles cambios en la tenencia de la tierra: de régimen ejidal a comunidad o a pequeña propiedad.

d. Con la finalidad de proteger y ampliar los derechos de los avecindados que no tienen acceso a la tierra, la nueva Ley establece la figura jurídica del avecindado, le otorga el derecho a comprar una parcela ejidal y le abre un espacio de organización colectiva con la figura asociativa de las juntas de pobladores, que facilitan la interacción con las instituciones del municipio y la misma asamblea ejidal.

e. Con el propósito de propiciar las vinculaciones entre agentes económicos, la nueva ley desregula las figuras asociativas sin desconocer las existentes, incorpora al ámbito rural la figura de sociedad mercantil y amplía las posibilidades de la forma contractual denominada asociación en participación.

f. Sin rebasar los límites de la pequeña propiedad, las nuevas medidas desreguladoras le imprimen flexibilidad para compactar predios y diversificar las actividades productivas. Esto resulta crucial para atacar el problema del minifundio privado y abrir opciones a las unidades económicas ganaderas.

g. Con la creación de la Procuraduría Agraria como organismo mediador y de los Tribunales Agrarios como instancia de justicia separada del ejecutivo federal, se termina la incongruencia donde el ejecutivo era juez y partícipe en la solución de los conflictos agrarios. De esta forma, se acota el papel de la presidencia en materia agraria.

Precondiciones para la Instrumentación de la Nueva Ley Agraria

En los últimos meses se han realizado reuniones con ejidos en una diversidad de regiones del país, donde se confirma una convicción casi generalizada sobre la necesidad impostergable de los cambios; sin embargo, también se revela que, en relación con el fin del reparto agrario y con la propiedad plena sobre las parcelas, por parte de no pocos ejidatarios persisten reservas e incertidumbres sobre riesgos y aparentes intenciones de desconfianza crónica hacia las iniciativas de la burocracia.

A la fecha, esta situación ha venido cambiando paulatinamente, producto de una amplia labor de promoción y difusión por parte de instituciones y representaciones campesinas, de forma que las condiciones para susten-

tar socialmente la nueva ley agraria han mejorado. No obstante, todavía estamos lejos de una multiplicación de iniciativas campesinas para aprovechar las oportunidades de las nuevas reglas. Esta situación obedece en buena medida a los graves problemas de descapitalización, pocas y caras oportunidades de financiamiento y baja rentabilidad. Estos problemas también retrasan la iniciativa de inversionistas y productores privados más desarrollados.

Lo anterior da lugar a que en estos momentos las inquietudes y el reclamo campesino se concentren en los aspectos de rezago agrario, titulación, financiamiento, subsidios y comercialización. En consecuencia, las precondiciones básicas para una plena incorporación de las reformas son la consolidación del fin del reparto agrario, la titulación de solares y parcelas, y la conformación de un nuevo arreglo institucional.

Consolidación del Fin del Reparto Agrario

El reparto agrario como política estatal tenía que ser un proceso finito, por la simple razón de los límites físicos de la superficie susceptible de explotación. Las distorsiones en las dotaciones de tierra, producto de intereses caciquiles y burocráticos, así como la extensión del reparto más allá de sus límites alimentaron el minifundismo y desempeñaron un complejo papel en términos de paz social, control político y generación de expectativas.

En los últimos años se constituyeron los consensos entre las representaciones campesinas para sustentar socialmente la decisión gubernamental de terminar con el reparto agrario, lo cual no niega que entre algunas organizaciones y entre ciertos segmentos de la burocracia marginada por la nueva ley agraria se busque mantener viva la polémica sobre la existencia o no de tierras susceptibles de repartir. Este comportamiento obedece comúnmente a una actitud que apuesta al fracaso de la nueva reforma agropecuaria se alimenta de una ideología agrarista que no supo actualizarse y terminó por polarizar el debate e "ideologizar" los problemas y sus soluciones.

Plantearse el fin del reparto agrario pasa necesariamente por solucionar el crónico problema del rezago agrario, lo cual significa erradicar incertidumbres y conflictos al interior de muchos ejidos, entre comunidades y entre diferentes formas de propiedad. Es por esto que la conclusión del rezago se caracteriza como un acto de reconciliación, de seguridad y de certeza en el núcleo de producción en el campo.

El compromiso gubernamental se concreta en el Programa de Abatimiento del Rezago Agrario, que con plazos y acciones pactadas a nivel estatal se propone desahogar todos los expedientes de solicitudes de tierras en trámite, las demandas de ampliación, dotación y creación de nuevos centros de población, los casos de restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, y las solicitudes de confirmación de derechos agrarios. A la fecha se había tramitado casi la mitad de los expedientes que conforman el rezago y en 11 estados quedará concluido en 1992.

En forma complementaria, los tribunales y la Procuraduría Agraria ya están abordando el rezago en términos de problemas agrarios por deslindes o controversias de derechos, así como posesiones y asentamientos irregulares. En cuanto a los asuntos agrarios internos por el aprovechamiento de sus recursos, los conflictos entre ejidatarios sucesores o avecindados ahora son facultad de la Asamblea General de Ejidatarios o Comuneros.

Una adecuada conclusión del reparto agrario puede convertirse en puntal para la consolidación de la nueva ideología agraria, donde permanece como reivindicación fundamental la justicia social; pero ya no se sustenta en el acceso a la tierra, sino en la garantía de acceso correspondiente a oportunidades de fomento productivo, abasto y servicios, es decir, empleo y bienestar social.

Estrategia de Titulación de Parcelas

El régimen de tenencia de la tierra ejidal y comunal tiene una historia diferente en cada región, donde han estado presentes en mayor o menor grado algunos de los siguientes fenómenos: dotaciones plagadas de errores o distorsiones burocráticas, multitud de variantes de rezago agrario, despojos de facto por parte de caciques y autoridades ejidales, ancestrales problemas de linderos y acceso a recursos de agua entre pueblos y comunidades, parcelas relativamente abandonadas por efectos de la migración, y sobre todo una multitud de acuerdos no formales suscritos entre los pobladores avalados y protegidos por la comunidad.

Considerando lo anterior, el Gobierno ha optado por una estrategia que abre posibilidades para que la instrumentación de la reforma sea conducida por el movimiento campesino, de acuerdo con los ritmos y decisiones locales que adopten los ejidatarios. Cinco elementos principales de dicha estrategia son:

a. La titulación de derechos ejidales, comunales, individuales y colectivos se realizará en forma conjunta entre el Gobierno y los campesinos, con la participación de sus organizaciones regionales y nacionales y apoyados en convenios que establezcan responsabilidades, plazos y acciones precisas.

b. La titulación se realizará de acuerdo con la demanda puntual campesina y como respuesta a una promoción y decisión de la asamblea ejidal.

c. El compromiso gubernamental con ejidatarios, comuneros y avecindados para titularles sus solares ubicados en la zona del asentamiento humano implica una tarea de enormes dimensiones por tratarse de más de cuatro millones de solares. Esta titulación significará certeza para el patrimonio familiar y alentará la permanencia en las comunidades y la inversión en el mismo solar para mejorar las condiciones de su habitat y, sobre todo, para crear talleres o pequeñas empresas familiares.

d. El apoyo en la elaboración del reglamento interno de la asamblea ejidal se realizará con un esquema que facilite el procesamiento sencillo y transparente de las decisiones. Este elemento operativo desempeña un papel clave en la conformación de prácticas democráticas en el interior del ejido, así como en el logro de consensos para emprender proyectos productivos y asociaciones.

e. En congruencia con esta estrategia, se desplegarán acciones colaterales de apoyo bajo la premisa de que la titulación es precondición básica para desarrollar la organización económica del ejido, siempre y cuando surja de una conjunción de voluntades ratificada en la asamblea y no de intereses externos.

Nuevo Arreglo Institucional

Considerar las implicaciones de conformar un nuevo arreglo institucional para el campo mexicano requiere tener presentes las condiciones prevalecientes a finales de los ochentas. Para empezar, se contaba con un desproporcionadamente grande e ineficiente aparato estatal, canalizador de grandes volúmenes de recursos, pero con severas distorsiones debido a su conducción centralizada, manejo de políticas generales para un agro en extremo diverso, ausencia total de formas de contraloría social, opacidad con respecto a los beneficiarios, concentración de los recursos en ciertas regiones y otorgamiento de subsidios sin contrapartida productiva.

En estas condiciones, un alto porcentaje de los recursos se consumía dentro del mismo aparato burocrático, mientras que un porcentaje mayor se convertía en una verdadera renta institucional a favor de productores privilegiados por su posición y capacidad de gestión.

La crónica centralización en el diseño y conducción de las políticas agropecuarias se veía agravada por la muy escasa participación —salvo contadas excepciones— de los gobiernos estatales y municipales en materia de fomento agropecuario. Además, existía un vacío institucional en lo referente a normas, mecanismos, experiencias y voluntad para sustentar una concertación puntual y local con los productores, en torno a proyectos específicos.

En los últimos cuatro años se han realizado avances sin precedente, en materia de desburocratización, descentralización, mecanismos de concertación y particularmente en la cancelación de subsidios generalizados sin justificación productiva o social.

Las nuevas prácticas institucionales deben abandonar las políticas generales que históricamente han mostrado un desempeño a favor de una mayor polarización social y que alimentan la misma heterogeneidad productiva del campo; además, deben incorporar políticas diferenciadas por región, tipo de productor y producto. Esto solo será posible con instituciones extraordinariamente flexibles que incorporen la concertación como eje de su dinámica operativa.

Lo anterior presupone: a) alcanzar altos niveles de descentralización que implican una transferencia a los gobiernos estatales del papel de promotores del desarrollo rural; y b) restringirles a las instituciones federales las funciones de carácter normativo, estrategia global y apoyo a las políticas locales.

Por otro lado, todavía está pendiente la conformación de un nuevo sistema de financiamiento al campo, una de cuyas partes fundamentales será el soporte a proyectos de compactación de tierras, reconversión productiva y formación de empresas de servicios en el seno de las organizaciones de productores. El Fondo Nacional para Empresas de Solidaridad, creado en noviembre de 1991, se dirige a esta dirección.

Por último, cabe insistir que construir un nuevo arreglo institucional implica incorporar un bloque de normas y políticas que perfilen un escenario, viable y cercano, donde los pobladores del campo ejerzan su derecho

concreto y realizable con un mínimo de bienestar. El Programa Nacional de Solidaridad anticipa este tipo de políticas. El reto es alcanzar una garantía de niveles mínimos de bienestar, acompañada por un fomento estatal que al estar caracterizado por su efecto nivelador en la estructura productiva favorezca la redistribución del ingreso.

Posibles Escenarios: Oportunidades y Riesgos

A lo largo del proceso de diseño y concertación de la nueva ley agraria, se tuvo que asumir la heterogeneidad que caracteriza a la agricultura mexicana y abrir muchos escenarios bajo la premisa de que la Ley no es un elemento aislado, sino el marco normativo de una profunda reforma agropecuaria. La instrumentación de esta reforma depende de un proceso de maduración basado en convicciones y convergencias a nivel regional, determinadas por las condiciones productivas y naturales de la región y por los efectos que genera en las redes locales de poder.

La incorporación de las reformas legales correrá con diferente suerte en cada región y adoptará diversas modalidades. La razón principal obedece a que el agro mexicano es un gran mosaico de recursos naturales y condiciones productivas, organizativas y culturales diversas.

La nueva reforma agraria, inmersa en la estrategia de desarrollo nacional, alienta nuevos comportamientos entre los diversos agentes económicos involucrados en las actividades rurales. Resulta difícil y poco útil pronosticar el escenario global en que desembocarán estos comportamientos. Será de mayor utilidad un análisis que perfile variantes y modalidades de escenarios o más bien de tendencias regionales por ser confrontadas y ajustadas con los comportamientos que comienzan a ocurrir y ganar consenso. A continuación se presentan en forma breve y esquemática algunos elementos de posibles tendencias:

a. En las perspectivas del ejido como unidad económica, desempeñan un papel determinante las nuevas reglas que alientan su diversificación en sus dos áreas económicas: tierras parceladas y tierras de uso común. Dichas reglas se llevan a cabo por medio de diversas figuras asociativas, como las sociedades de producción rural, las unidades agroalimentarias de la mujer campesina, las sociedades de solidaridad social y las asociaciones en participación, estas últimas, sobre todo, a partir de las tierras de uso común.

Existe el riesgo de que estos nuevos espacios de diversidad económica se conviertan en un elemento de atomización y desintegración del ejido, lo cual no solo tendería a una desarticulación comunitaria de los pobladores del núcleo agrario, sino también causaría efectos económicos negativos al cancelar los beneficios que representa un mayor nivel de organización, en términos de menores costos en las transacciones y mayores opciones productivas.

No se trata de una tendencia predominante o irreversible. De hecho, los ejidatarios tienen su mejor opción en un esquema donde el ejido se conforma como empresa controladora que potencia la diversidad de entidades y asociaciones económicas en su interior y las articula para su desarrollo como empresa de servicios.

Según la complejidad y dimensión económica que alcance el ejido, dichos servicios pueden abarcar las esferas de infraestructura de acopio, aprovisionamiento de insumos, transporte, comercialización de productos y, en particular y de mayor importancia, los servicios referidos a asesoría técnica, apoyos para la elaboración de proyectos y capacitación en administración.

Sin duda, se plantea un esquema-escenario cuya construcción es gradual y en algunos casos comenzó desde hace varios años. Lo importante es que los ejidatarios valoren las decisiones y esfuerzos que construyen la base material para que su ejido se desarrolle como empresa económicamente viable y en sólida interacción con su doble papel de aglutinador social de los pobladores del núcleo agrario y órgano de representación campesina.

Lo anterior marca la importancia, tanto de promover que el nuevo protagonismo de la asamblea no se distorsione en una camisa de fuerza para la iniciativa económica de los ejidatarios, como de garantizar que el fomento estatal sea estrictamente de acompañamiento, pero que en un sentido sea proclive a la integración del ejido y a su viabilidad económica.

b. El curso que tome la incorporación de las reformas en el ámbito ejidal va a depender en forma determinante de dos factores: la organización de los productores y la multiplicación de figuras contractuales. Se trata de factores determinantes porque impulsan con fuerza y modulan la interacción del sector reformado con el mercado y el acceso a

financiamientos, tecnologías, canales de comercialización y capacidades gerenciales.

En lo que respecta a las asociaciones en participación, que son una figura contractual idónea para el campo, se observa un acelerado crecimiento en los últimos tres años. A finales de noviembre de 1992 sumaban 411 asociaciones en operación, que involucran financiamientos del orden de un billón de pesos[9], y 713 asociaciones en proceso de formulación. Las cifras resultan poco significativas si se comparan con las necesidades y posibilidades del agro mexicano; sin embargo, su acelerado crecimiento y las opciones que abren a los ejidatarios sugieren la posible multiplicación de una nueva agricultura de contrato en el mediano plazo.

Por el lado de la organización de los productores, se ha hablado mucho de su crecimiento y diversificación en las últimas dos décadas. Ahora, las nuevas condiciones representan siete retos:

1. La **representatividad**, que plantea alcanzar un equilibrio entre la autonomía del productor para tomar sus propias decisiones y la construcción de su organización gremial que le brinde fuerza colectiva.

2. La **propiedad**, que significa afianzar claramente la propiedad efectiva de cada productor sobre su tierra y al mismo tiempo consolidar las redes de solidaridad que genera la comunidad rural.

3. La **inclusión**, que plantea la incorporación de los pobladores rurales sin desarrollar una oligarquía de las organizaciones.

4. La **integración**, que se traduce en cómo lograr la articulación de la producción primaria con la transformación industrial y la comercialización, de tal forma que remonte el actual esquema que separa y limita a los productores de materias primas y beneficia mayormente a los otros agentes económicos por incorporar valor agregado.

---

9 La tasa de cambio es de 3 nuevos pesos por cada US$.

5. La **hibridación**, que implica incorporar las ventajas del mundo empresarial —capacidad de gestión administrativa, uso de tecnología y competitividad— con las prácticas productivas campesinas.

6. La **urbanización rural**, que plantea la adopción de los valores urbanos de tolerancia, iniciativa individual y pluralismo para incorporarlos a los valores de la comunidad, como son los de pertenencia al grupo, cooperación y búsqueda consensual para la solución de conflictos.

7. Las **convergencias estratégicas**, que se proponen replantear la relación de los productores con el Estado, los agentes del mercado y la comunidad, desde la perspectiva de la autonomía, pero con una clara responsabilidad hacia el mantenimiento del orden social.

   Todos estos retos ponen en relieve un hecho fundamental: la posibilidad de una nueva reforma agraria conducida por los campesinos.

c. Para los productores del sector privado se anticipan diversas tendencias. En el universo de productores minifundistas que han padecido una crónica ausencia de fomento estatal, es probable que predomine una tendencia hacia la compactación de predios.

   En cuanto a las explotaciones privadas inmersas en el circuito comercial y dedicadas a granos básicos y productos de exportación, se espera una mayor diversificación productiva apoyada en la creación de empresas de servicios, como es el caso de las uniones de crédito y comercializadoras. En los distritos de riego con combinaciones en el régimen de tenencia de la tierra, se presentarán procesos de compactación de predios privados complementada con rentas a largo plazo de parcelas ejidales.

   Para el sector ganadero, la flexibilidad que introduce esta nueva ley agraria provocará una diversificación productiva; sin embargo, todavía no se definen tendencias que enfrenten el gran reto de pasar de la actual ganadería extensiva a una intensiva e integral, que en términos de productos signifique transitar de proveedores de materia prima con becerros de exportación, a fabricantes de productos terminados.

   En esta dirección se observan avances notables en el sector avícola, caracterizados por una formación acordada de poderosos grupos em-

presariales, integrados en toda la cadena productiva. En estos procesos está presente la tendencia a establecer amplias asociaciones con ejidatarios en algunas fases de la cadena.

El ámbito forestal está plagado de interrogantes sobre las tendencias que prevalecerán en su reorganización económica. Se parte de un régimen de tenencia de la tierra donde predomina el sector ejidal con cerca del 85% de los bosques y con severas limitaciones en sus condiciones productivas. Lo anterior apunta a que el único camino viable son las asociaciones de largo plazo, caracterizadas por abarcar el conjunto de la cadena productiva y por incorporar un fuerte componente en plantaciones y medidas de preservación ecológica.

d. En cuanto a las perspectivas para las empresas rurales, se parte de una problemática común en cuanto a descapitalización y bajos niveles de rentabilidad. Se espera que un alto porcentaje de empresas encuentren una solución con la nueva norma y con la desregulación y apertura de los mercados agropecuarios, en particular, en el contexto definido por el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

La concreción de soluciones no es una tarea fácil, ya que en múltiples casos plantearse en el corto plazo las nuevas oportunidades significa un dilema en su acepción más negativa, como disyuntiva donde forzosamente se tiene que elegir entre dos soluciones, ambas malas. Un dilema que en términos de la empresa rural se puede sintetizar es optar por una fuente de capitalización o asociación desventajosa, que potencialmente signifique la cancelación de sus posibilidades para un progreso económico ulterior, o desechar, ahora, las oportunidades que abren los cambios y muy probablemente cancelar su inclusión para el mediano plazo en la nueva estrategia de desarrollo agropecuario.

El Gobierno y las representaciones de productores idean formas de acompañamiento puntual, selectivo y eficaz que requieren comenzar por resolver los problemas más urgentes de supervivencia financiera, lo cual muchas veces tiende a que se pierdan las perspectivas de mediano plazo y, por ende, que los esfuerzos se conviertan en paliativos.

De aquí surge la importancia de que los apoyos emergentes se encadenen con acciones de fomento estatal y vinculación con otros agentes económicos, para desplegar procesos puntuales de reconversión económica de la empresa sustentada en su integración organizativa regional, consolidación financiera, profesionalización del cuerpo directivo,

mejoramiento de su inserción en el mercado, innovación tecnológica y estructuración corporativa.

Este último aspecto es crucial en el caso de las empresas ejidales, ya que su viabilidad en condiciones de mercado y competencia abierta exige un sentido de propiedad en cuanto a riesgos y corresponsabilidad por parte de los socios.

e. Pasando a una perspectiva regional de los posibles escenarios que alientan la nueva ley agraria y los procesos de desregulación y apertura al exterior, se observan varias tendencias posibles.

Una primera opción para ciertas regiones es aquella caracterizada por un fuerte proceso de redistribución y reconcentración de la posesión y propiedad social al interior de las mismas áreas ejidales, como efecto de la legalización de la renta de la tierra y transferencia propietaria entre ejidatarios.

En esta variante, la ausencia de un acompañamiento adecuado por parte del Estado y de las representaciones campesinas regionales puede provocar un debilitamiento de los viejos lazos de unidad familiar y trabajo cooperativo, y una profundización de las tendencias a una proletarización dispersa de la fuerza de trabajo "excedente" del núcleo familiar.

Por el contrario, un fuerte fomento estatal y una estrategia campesina regional pueden complementar una compactación en el interior de ejidos y comunidades, con la multiplicación de conglomerados locales de pequeñas empresas de transformación, comercialización y servicios y con el auge de las juntas de pobladores como catalizadores de proyectos de bienestar social, como son los de vivienda, que tengan impactos positivos en el empleo y en la conformación de pequeñas empresas proveedoras.

f. Una segunda tendencia o escenario, posible solamente en algunas regiones, se refiere a la generalización de rentismo con largos plazos a favor de productores privados y de venta de parcelas, en algunos ejidos ricos o potencialmente ricos. También en este caso el cambio puede tener una amplia gama de modalidades, pero estará presente en toda la consolidación de nuevos sujetos rurales, que aprovechen tierras ociosas o con ventajas comparativas en proyectos viables con economías de

escala generadas por la compactación de parcelas.

Nuevamente, las modalidades que adopte esta tendencia dependen en forma determinante del acompañamiento estatal y de una conducción campesina. Esta última deberá idear formas para utilizar el valor real de la tierra como palanca de capitalización, sin que el cambio de tenencia de la tierra provoque rupturas en los lazos comunitarios. En esta dirección se destacan los proyectos para crear empresas del sector reformado dedicadas a rentar o comprar parcelas, bajo el criterio rector de mantener estas tierras dentro de circuitos campesinos.

g. Otra tendencia —no como disyuntiva de alguna de las dos anteriores, sino como posible complemento— apunta a un desarrollo importante de los agentes económicos en el mismo seno del sector reformado, con formas complejas de asociación empresarial en la producción agrícola, pecuaria, forestal y turística.

Esta perspectiva puede presentar modalidades favorables en el sector reformado: si existen controles sociales y en un plazo relativamente breve, se construyen capacidades de organización y gestión campesina que les permitan a los campesinos "cogobernar" la economía de sus regiones.

Para algunas regiones donde se ubican las áreas más pobres o menos organizadas del sector reformado, resulta probable la canalización de diversas formas de conflictos sociales, alimentados por la persistencia tanto de prácticas caciquiles de explotación excesiva y altamente depredadoras, como de problemas no resueltos en torno a derechos de propiedad entre ejidos y comunidades o en el interior de éstos.

Este potencial conflictivo tiende a diluirse por dos factores: a) la decisión gubernamental de no forzar el proceso de titulación de parcelas y dejar la promoción y decisión en manos de la asamblea ejidal; y b) la reciente presencia de la Procuraduría Agraria como instancia clave para desactivar conflictos e intentos de despojo. Ambos factores resultarán insuficientes si no ocurren cambios democratizadores en la vida interna de los ejidos y comunidades y en su representación local. Asimismo, para las zonas marginadas del país resulta crucial que las representaciones y organismos económicos campesinos emprendan una cruzada que transforme la dinámica que impone una ancestral cultura de la pobreza,

que obstaculiza el acercamiento a los mercados y los vínculos con otros agentes económicos externos.

La contraparte de esta cruzada debiera ser una estrategia integral de fomento productivo, sustentada en políticas diferenciadas que ataquen problemas específicos por regiones, productos y tipos de productores. Estas políticas deben ser articuladas por un eje rector que reduzca la bimodalidad del campo mexicano.

h. A manera de vector resultante de las modalidades y combinaciones regionales que adopten las tendencias anteriores, están los cambios graduales en los flujos migratorios. El ritmo de su gradualidad estará determinado por tres factores: a) la multiplicación de acciones en materia de compactación de parcelas y proyectos de asociación; b) los ritmos en la desregulación de los mercados agropecuarios; y c) el curso que tome la legislación sobre condiciones laborales para asalariados rurales. Resulta probable una mayor duración en los lugares de destino, debido a la supresión de la norma que estipulaba la pérdida de la parcela como sanción a su abandono por un determinado lapso y a la posibilidad de efectuar operaciones mercantiles con la tierra.

Esto a su vez tendrá un lento efecto sobre los flujos de recursos desde los lugares de destino hacia los sitios de origen de la migración. Resulta difícil predecir si crecerá o disminuirá el volumen de este flujo; pero sin duda la titulación de los solares y la titulación de parcelas alentará que estos recursos se destinen a crear o a fortalecer actividades productivas primarias o pequeños talleres y microempresas pertenecientes a los familiares. Asimismo, un sistema de ahorro y crédito adecuado al medio rural podría capturar estos recursos y ponerlos en circulación a nivel local y regional.

i. La reforma alienta tendencias a la capitalización del campo; sin embargo, se enfrenta a una demora en la entrada de la inversión privada por varias razones:

- La respuesta de los productores para asociarse con otros agentes económicos toma cierto tiempo de maduración que tiende a alargarse cuando se definen con mayor certeza los escenarios de largo plazo de la política macroeconómica.

- Los niveles de rentabilidad continúan deprimidos en la mayoría de las actividades agropecuarias y todavía existe poca certeza sobre la rentabilidad esperada en proyectos de reconversión y de acceso a mercados externos.

- En la etapa inicial de la reforma, buena parte de las transacciones significa, en un primer momento, solamente una reasignación en la propiedad de los activos ya existentes en el medio rural. Posteriormente, algunas de ellas darán lugar a inversiones para la formación neta de capital.

- Resulta más probable que la inversión se produzca por el lado de los servicios o en los procesos de transformación agroindustrial y en infraestructura comercial, que en el terreno de la producción misma.

- Un desfase entre la concreción de las posibilidades abiertas por la reforma jurídica y la puesta en operación de los programas y servicios institucionales necesarios para apoyar dichos procesos.

Los escenarios y tendencias descritos en los apartados anteriores seguramente se verán permeados por las consecuencias políticas de la reforma en las redes del poder local. Entre estas consecuencias están: una mayor diversificación de los sujetos productivos, una redistribución de roles y de capacidades económicas, y un reordenamiento y cambio en las formas de gestión y toma de decisiones en el ámbito ejidal, así como en su entorno mayor definido por núcleo poblacional.

La nueva ley agraria abre nuevos terrenos de libertad e iniciativa económica; sin embargo, su conquista no va a ser nada fácil y mucho menos inmediata. Esta pasa necesariamente por la erradicación de intereses burocráticos, feudos caciquiles y crónicas inercias en el comportamiento económico de los productores.

FECHA DE DEVOLUCION

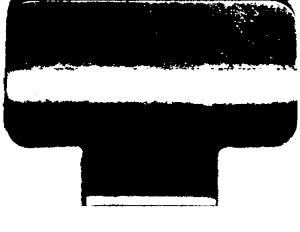
25 JUN. 1998			

IICA PRRET-A1/SC
uo 94-03 EXPERIENCIAS

Autor
DE MODERN. DE LIGISLACION AGRARIA

Título
CASOS: EL SALVADOR, HONDURAS ME

Fecha Devolución	Nombre del solicitante



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
Sede Central / Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica / Tel.: 229-02-22/
Cable: IICASANJOSE/Télex: 2144 IICA CR / FAX (506) 229-47-41,229-26-59 IICA COSTA RICA