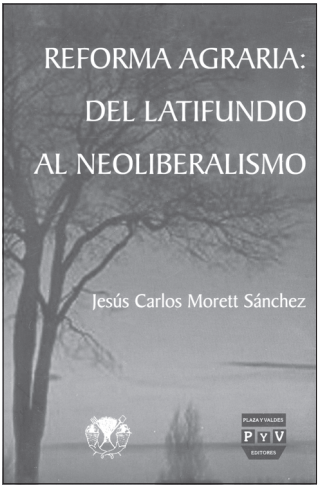


*Reforma agraria: del latifundio al neoliberalismo*
Jesús Carlos Morett Sánchez, Plaza y Valdés, México, 2003, 238 pp.

**L**a Reforma Agraria es la transformación profunda en la estructura de la tenencia de la tierra diferente a la prevaleciente, realizada por el Estado y configura una nueva relación o correlación de fuerzas y genera una nueva estructura de poder.

Las reformas agrarias, según el autor, conllevan efectos no sólo desde el punto de vista agrícola o social sino que tienen alto impacto político y económico, y modifican las estructuras de poder.

Las reformas conducen al surgimiento de una nueva estructura agraria en las cuales se establecen las formas, modalidades o límites aceptables de la propiedad, enmarcados dentro de una nueva estructura de la tenencia de la tierra, incluyen políticas como la expropiación, restitución, legalización, adjudicación, agrupación, legalización, colonización, cesión o venta, que redistribuyen la propiedad agraria y tienden a normar su desarrollo.

De acuerdo con las características que asuman, estas reformas pueden tener diversas consecuencias sobre la producción agropecuaria, tales como la fragmentación sobre el nivel de producción, o si bien afectan unidades cuya escala de producción fuese eficiente, evidentemente el impacto será negativo.

Para Jesús Morett, las reformas agrarias son peculiares en cada país, sin embargo tienen rasgos comunes:

Son redistributivas de la tierra, o facilitan su acceso; no son espontáneas, son controladas y realizadas por el Estado; el contenido y profundidad está determinado por su promoción, sea estatal o inducida por los campesinos; se establecen las modalidades que tendrá la tenencia de la tierra; se estipulan las formas aceptables de tenencia y se fijan los límites a la propiedad de la tierra así como su mercantilización; la propiedad se acota; se pueden o no regular los actos jurídicos sobre las tierras; en algunos casos se obliga a la producción constante; se acompañan de medidas complementarias (educación, salud, vivienda, etc); sus efectos sobre la producción están sujetos a la afectación de las unidades de producción, que sean éstas eficientes o bien incorporen recursos ociosos; su contenido está supeditado a la forma y extensión del proceso, naturaleza y causas del sistema político y si el impulso original es de origen estatal o de los peticionarios; en general, tienden a disminuir el monto global de la renta del suelo, liberan o amplían los recursos productivos e incrementa el mercado interno, y por último, producen importantes cambios económicos y políticos al modificar las estructuras de poder.

La reforma agraria mexicana ha sido también peculiar; destaca que el ejido se concibe actualmente como un producto único, resultado de esta reforma.

El autor señala que durante los eventos históricos relevantes vinculados con la posesión de la tierra, los principales actores no concibieron una reparto agrario que permitiera la creación del ejido y la recuperación de la propiedad comunal, cuyo origen era eminentemente indígena y les permitía preservar su identidad social, a través de los usos y costumbres. El esquema conceptual de los principales caudillos respecto de la reforma agraria, se dirigió fundamentalmente a un reparto de tierras, privilegiando la preservación del latifundio, debido a los altos límites de extensión territorial autorizados a la propiedad privada.

Aunado a lo anterior estaba la visión de que los ejidos eran formas transitorias en la tenencia de la tierra; la baja productividad, el freno a la inversión en campo y la desaceleración de las exportaciones, obliga a los gobiernos revolucionarios y posrevolucionarios a realizar cambios dentro del sector agropecuario, sin embargo una serie de candados seguían acotando la posibilidad de que los ejidatarios pudiesen beneficiarse.

Es evidente, como lo menciona el autor, que las políticas gubernamentales se orientaron a generar leyes que amortiguaran los efectos de la baja productividad en el campo, protegiendo la propiedad privada a través de reparticiones de tierras, pero que no transformaron la estructura de la tenencia en sí.

En la redacción original del Artículo 27 no existía una idea clara de una profunda reforma agraria. Por lo que los eventos que se sucedieron en los diferentes sexenios tendieron a dotar de tierras a los peticionarios con derechos a salvo, siendo el ejido el instrumento para controlar corporativamente a los campesinos; vale mencionar que la injerencia estatal estaba presente en diferentes actividades y

aun en sus formas organizativas. El caciquismo ejidal se fortaleció, no sólo por las funciones que la ley les otorgaba, sino también por la forma en que se dio la reforma agraria, la falta de parcelación en los ejidos, debido a los requisitos de dotación en función del tipo de suelo que se tratara, impidiendo de hecho el parcelamiento, por tanto su dotación se constituía en una dotación precaria.

Con la modificación al Artículo 27 constitucional y la consecuente Ley Agraria, Morett afirma que Salinas de Gortari tuvo un error de apreciación al concebir que el problema fundamental en el agro era la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra por lo que decide terminar con el reparto agrario (entendiendo que la tierra es un recurso natural limitado). Surgen dos instituciones fundamentales para la consecución de la reactivación económica en el campo, la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios.

Prácticas tales como la renta, aparcería, mediería, cesión, transmisión de derechos y aun venta de tierras, quedaban fuera del marco legal anterior, lo que impedía fijar precios justos a este tipo de transacciones, aunado a que las parcelas no podían quedar en garantía para la obtención de créditos, asumiendo el gobierno la instrumentación de los mismos, al llevar a cabo dichas operaciones, y no habiendo autoridad a la cual recurrir, el ejidatario o bien era sancionado con la suspensión de sus derechos parcelarios o con la pérdida de la misma.

La Ley Agraria constituye un marco más amplio, realista y flexible para normar la producción agropecuaria, sin embargo, para el autor, también es un documento confuso que denota un desorden temático y de equilibrio en la propia Ley. Su contenido gira alrededor de dos ejes fundamentales: primero, es un conjunto de transfor-

maciones en el sistema ejidal, y segundo, plantea una serie de medidas tendentes a garantizar la mediana propiedad a largo plazo; termina con el tutelaje e intervensionismo estatal, flexibilizando las formas de la propiedad ejidal y su manejo para incorporarlas en diferentes tratos, no requiriendo de la autorización de la asamblea.

Para Jesús Morett, la conclusión del reparto agrario no debió significar el término de la obligación estatal de justicia para el sector agropecuario, la Ley sólo establece algunos planteamientos respecto del desarrollo y fomento agropecuarios. La Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios, si bien son un adelanto en la clasificación y autonomía agrarias, son insatisfactorios desde el punto de vista jurídico. La PA se ha dedicado a otorgar seguridad en la tenencia de la tierra, sin impulsar el desarrollo socioeconómico porque no está facultada para ello. Debiéndose privilegiar una serie de medidas que protegieran al ejidatario con apoyos económicos y estimular sus organizaciones, de tal suerte que las figuras superiores asociativas podrían recibir facilidades para su crecimiento.

En cuanto al PROCEDE, Morett señala que tiene dos grandes limitaciones: primero, que la reforma agraria no fue uniforme en lo que se refiere a la dotación de recursos, ejidos con recursos forestales o mineros y ejidos con tierras de labor de mala calidad; la otra es la referente a la premura con que se llevó a cabo el procedimiento en muchos ejidos, de suerte tal que también legitimó acaparamiento e injusticias.

Por otro lado, el hecho de que la Ley no penalice el uso improductivo de la tierra ha favorecido que ejidatarios y comuneros abandonen la tierra, aunque dicho evento también está aparejado con la crisis económica que vive el campo mexicano.

Para terminar, el autor hace referencia a la posibilidad de otorgar la parcela como aval para préstamo, argumento para que ejidatarios y comuneros pudiesen ser sujetos de crédito, contrario a esta intención, la banca privada y la banca oficial no han extendido la cobertura crediticia en el medio rural.

Eulalia Menéndez Zaga