

La Ley Federal de Reforma Agraria

RAMON FERNANDEZ Y FERNANDEZ

Solamente resolviendo el problema agrario se podrá resolver el problema agrícola.

Lic. Luis Echeverría, presidente de México, en Valle Hermoso, Tamps., 7 de mayo de 1970.

Pienso que el primer deber del funcionario público en nuestra época es mantener vivas las instituciones que se le hayan confiado, a fin de volverlas instrumentos eficaces para transformar la realidad. Para ello es preciso actuar con imaginación y visión del futuro; es preciso estar alerta contra las tradiciones políticas, las rutinas burocráticas, los clichés ideológicos, los intereses de grupo, e incluso el conformismo de los ciudadanos que constituyen un peso muerto capaz de hacer naufragar a los regímenes democráticos.

Lic. Luis Echeverría, presidente de México, en declaraciones a *Le Monde*, 5 de mayo de 1971.

PERSPECTIVA AGRARIA EN MEXICO

Un juicio sobre la Ley Federal de Reforma Agraria, recientemente expedida en sustitución del Código Agrario de 1942, no puede formularse sin anotar, en primer lugar y así sea en forma somera, cuál es el panorama *actual* de la tenencia de la tierra en México. De ahí partiré para diferenciar este panorama del que dio origen a la legislación agraria. Trataré después de diferenciar el enfoque general de la nueva Ley del que caracterizaba al Código anterior. Consideraré si a la evolución del panorama agrario corresponde una evolución paralela de los ordenamientos y saca-

ré conclusiones. Finalizaré con referencias a las partes más interesantes (positivamente interesantes) de la nueva Ley.

Por esta vez no me referiré, sino indirectamente y de pasada, a las partes negativamente interesantes. Ya lo he hecho en otros escritos y no faltará ocasión de seguirlo haciendo con ánimo constructivo, es decir, con ánimo positivo.

En cuanto a terminología, entiendo por agrario lo referente a la tenencia de la tierra y por agrícola lo referente a la agricultura en general. Sigo así el uso mexicano de la etapa revolucionaria, independientemente de la corrección en el lenguaje.

El panorama agrario actual de México puede bosquejarse como sigue:

1) Cerca del 50% de la tierra de labor está en ejidos; el resto es propiedad privada.

2) El ejido es una forma legalmente rígida de tenencia. No puede traspasarse intervivos. Esto se refiere al dominio del núcleo de población, sobre todo el ejido, y se extiende al dominio individual derivado del ejidatario sobre su parcela de labor. En este segundo caso, el ejidatario pierde su derecho de usufructo si no cultiva personal y directamente durante dos años.

3) La propiedad privada está legalmente restringida, principalmente en superficie. Debe mantenerse en explotación. Otras restricciones se ejercen por mediación del agua para riego y del crédito.

4) El ejido es una forma de tenencia que, en general, no ha logrado solidez ni impulsos vigorosos de desarrollo. Muchos ejidos carecen de deslinde, lo que les origina una situación precaria y pugnas externas. Hay otros muchos con sólo la posesión provisional. En casi todos, los ejidatarios en lo individual carecen de título parcelario (abolido por la nueva Ley) en el que consten sus derechos a cierta parcela, y sólo tienen, y no siempre, un certificado de derechos agrarios, que es una constancia de que son miembros del ejido, pero sin referencia a la parcela específica que les corresponde. Lo anterior no tendría importancia si el cultivo fuera colectivo, pero casi siempre es parcelario y, por muchas razones, no es de esperarse la generalización de la forma colectiva (cooperativa) de producción. En muchos ejidos las parcelas son demasiado pequeñas, menores que la magnitud familiar, o sea que se trata de minifundios, con los consecuentes fuertes impedimentos para el establecimiento en ellos de empresas agrícolas redituables, impedimentos que subsisten aun con una superestructura cooperativa. El vínculo tierra-hombre es demasiado rígido, lo que impide el progreso de los más aptos; el fracaso de los ineptos; la concentración parcelaria hasta cierto límite para abolir el minifundio (aunque quizá conviniera llevar la concentración un poco más allá de la magnitud familiar); la selección automática de los ejidatarios, que se considera muy importante, y un mayor apego a la parcela que indujera a hacer inversiones en ella. Los pastos y bosques comunales ya no funcionan para el uso individual libre e indistinto (como en la antigua tierra comunal) y, a falta de organización, crédito y asistencia técnica para explotarlos colectivamente, han acabado por ser dados en arrendamiento a ganaderos y madereros privados, con pocas excepciones. Las parcelas de labor, contrariando ordenamientos legales, se arriendan en una proporción alta y aun se venden, ya sea entre los propios miembros del ejido o hacia afuera, dando origen a tenencias jurídicamente defectuosas, de hecho clandestinas, que tienen un carácter precario y no pueden ser explotadas en forma satisfactoria. Los ejidatarios, finalmente, son empleados por el gobierno como masa política manejable, lo que les crea un sentido de supeditación a un poder paternalista dispensador de mercedes, y una tónica contraria al espíritu de empresa esforzado.

5) La propiedad privada (o pequeña propiedad, como se acostumbra llamarla) ha demostrado ser el fruto más valioso (aunque no el máspreciado) de la reforma agraria. Sus impulsos progresistas han sido muy notorios. Con frecuencia, empero, su posesión es precaria, porque está amparada sólo por títulos defectuosos o el consenso general. Todavía más frecuente es la carencia de certificado de inafectabilidad. Abunda la propiedad excesivamente pequeña, inferior a la magnitud familiar, es decir, se trata de minifundios, a veces fragmentados, con los inconvenientes que de ahí se derivan para establecer empresas agrícolas redituables. A la pulverización en minifundios se suma a veces la fragmentación, es decir, que cada empresa

esté constituida por pedazos de tierra dispersos, en vez de por una superficie compacta. En el otro extremo de magnitud, subsiste el latifundio, como se llama ahora convencionalmente a todas las propiedades cuya superficie excede a la legalmente inafectable. Hay cuatro tipos de latifundio actualmente: a) el amparado por contrato concesión de inafectabilidad ganadera, a punto de desaparecer porque esos contratos no se renuevan (incluso han desaparecido de la nueva Ley); b) el latifundio subsistente, o sea el antiguo que no ha sido tocado por la reforma, el cual ya existe sólo por excepción; c) el latifundio disperso, o sea el hecho de que un propietario tenga una superficie mayor que la inafectable, pero formada por fragmentos muy dispersos (a favor de lo cual oculta su carácter), cada uno de un tamaño inferior o igual a la inafectabilidad; d) los neolatifundios, casos en que la tierra se volvió a concentrar, quizá con cierto disfraz, posteriormente a la reforma agraria. Claro que algunos de los caracteres de latifundio enumerados no son independientes, y pueden coincidir; por ejemplo, un latifundio subsistente puede ser disperso. Una modalidad de ocultación del carácter latifundista (cualquiera de los tres últimos tipos anteriores) es el consorcio familiar, que consiste en poner la tierra componente de una empresa agrícola grande a nombre de diversas personas, generalmente miembros de la misma familia o parientes, cada persona con una superficie cuando mucho igual a la inafectable, con sus títulos en regla y su certificado de inafectabilidad. El consorcio familiar ha tenido difusión y se le encuentra por diversos rumbos de la república. Sin embargo, no es creíble (sobre estas cosas no hay datos sino apreciaciones subjetivas producto de recorridos por regiones rurales) que su importancia cuantitativa sea grande. En cambio, su importancia cualitativa es tal que el consorcio familiar queda colocado a la vanguardia del avance técnico y, al deshacerlo, se corre el peligro de decapitar el desarrollo. Probablemente ésta es una de las razones por las cuales el gobierno se ha manifestado tolerante con los consorcios familiares, pues no es nuestro medio razón válida para respetarlos que se apeguen a la letra de la ley. En la propiedad privada el arrendamiento (y en general el absentismo), contrariamente al ejido, casi no existe, de modo que, paradójicamente, los terratenientes absentistas son ahora los ejidatarios, a lo que contribuye la imposibilidad legal de traspasar la tierra en definitiva. La propiedad privada sufre la reacción de un trato privilegiado, en diversos aspectos, para el ejido; el paternalismo y tutela política para éste suelen tener efectos desfavorables para la primera, cuya más ominosa manifestación son las invasiones de tierras, mal crónico durante los últimos 60 años y que ha sido muy desfavorable para el desarrollo. Tiende a acentuarse con la presión demográfica sobre la tierra, o sea con la desocupación rural. De todas maneras, la propiedad privada ha resistido con una sorprendente vitalidad esos embates.

LA REFORMA

La situación anterior es producto de una larga, penosa, azarosa, reforma agraria, realizada formalmente a partir de 1915 e informalmente (posiciones militares, Comisión Agraria de Madero) a partir de 1910. Dicha reforma, mediante procedimientos tímidos y titubeantes en sus primeros dos decenios, y después principalmente por una vigorosa política de dotación de tierras comunales (ejidos) a los pueblos, se propuso dos metas: a) destruir una excesiva concentración de la propiedad territorial mediante la distribución de la tierra entre quienes carecían de ella, lo que constituía una justiciera reivindicación, y b) quebrantar el poder político y económico de una aristocracia terrateniente que había sido el baluarte del régimen vencido por la Revolu-

ción. Estos dos objetivos inspiraron la legislación agraria que nos rigió hasta abril de 1971.

Los objetivos de la reforma nunca fueron muy claros en cuanto a la estructura de la tenencia de la tierra que habría de sustituir a la que se estaba aboliendo. Por ello, y por deficiencias en la realización, sucedió que, a medida que se iban esfumando los caracteres del antiguo problema agrario, se iba configurando uno nuevo. Un nuevo problema agrario, distinto casi por completo del anterior, emergió al paso que el viejo problema iba quedando resuelto. Un problema nuevo complejo, compuesto por numerosas facetas, unas, las más, nuevas; otras, residuos del viejo problema.

Otra vez algo de terminología. Llamo problema agrario a la existencia de una estructura de la tenencia de la tierra defectuosa para el desarrollo económico o para el bienestar social. La estructura actual de la tenencia de la tierra presenta muchos defectos de ese tipo. Padecemos pues un problema agrario, al que llamo problema agrario *actual* para distinguirlo y diferenciarlo del anterior.

Si tenemos un problema agrario, necesitamos una reforma agraria. Llamo reforma agraria a un proceso dirigido de cambios en la estructura de la tenencia de la tierra para hacerla más favorable al desarrollo económico y al bienestar social. Pero, si el problema agrario actual es nuevo y distinto del que afrontó la Revolución, la reforma agraria que necesitamos es nueva y distinta. Dicho de otro modo: necesitamos replantear el problema agrario, estudiar sus características actuales y, en función de ellas, buscarle soluciones, las que constituirán una nueva política agraria. Pero no nos vamos a pasar siglos haciendo una reforma agraria. La aspiración ahora debe ser cerrar rápidamente, por medios expeditos, el período propiamente dicho de reforma y que, de ahí en adelante, el Estado se constituya, esto sí en forma permanente, en vigilante y regulador de un régimen de propiedad territorial restringida, producto de la reforma. Perfeccionar y cerrar la reforma y establecer cómo debe funcionar el sistema reformado, deberían ser los ánimos principales de la nueva política agraria, cuya necesidad desde hace mucho se hacía sentir.

LA NUEVA LEY

El 1 de mayo de 1971 quedó derogado el Código Agrario de 1942 y expedida una Ley Federal de Reforma Agraria en su lugar. Su sólo nombre indica que no tiene el nuevo enfoque señalado. Prevalcieron la rutina y las supersticiones ideológicas, y la Ley recientemente expedida tiene el mismo enfoque básico que toda la anterior. Sienta con detalle, como el Código derogado, los postulados directores y los procedimientos para lograr la distribución de la tierra, y la consecuente obtención de ejidos por los pueblos. Continúa la larga y complicada mecánica, con la excepción de las afectaciones de oficio que son un valioso acercamiento a un nuevo enfoque, para que los pueblos hagan sus solicitudes de tierra, se determinen las fincas por afectar, se haga la dotación en primera instancia y después de otro largo trámite se dé la posesión definitiva. Además, se sigue rodeando de privilegios a los peticionarios y a los nuevos poseedores de la tierra, como se hizo cuando la lucha por la destrucción del baluarte latifundista estaba entablada.

Para comprender lo anacrónico de tal enfoque, debemos considerar: a) Que la mecánica establecida para la redistribución de la tierra en México nunca fue satisfactoria, y originó muchos problemas, algunos de los cuales han pasado a formar parte de

la constelación que constituye el problema agrario mexicano actual. b) La etapa distributiva de la reforma está prácticamente agotada en cuanto a la existencia de tierras afectables; pero aun concediendo que las hay, la distribución en el sentido original (dar tierra a quien no la tiene) no debe continuar, porque ya hay más poseedores de tierra de los que conviene que haya en una estructura agraria saludable. c) En forma concordante con lo anterior, antes se trataba de combatir el latifundio, porque era la forma defectuosa característica de la estructura de la tenencia de la tierra; ahora la forma defectuosa más de relieve es el minifundio. d) El problema agrario actual es muy complejo, y no se va a resolver con una sola medida, ya casi agotada históricamente, como son las participaciones de los latifundios. e) Los privilegios a los ejidatarios quizá alguna vez se justificaron, como una forma de táctica; ahora son una manifestación del problema agrario actual, puesto que crean malestar e impiden el desarrollo, o sea que la nueva Ley, en vez de resolver este aspecto del problema agrario actual, lo agrava. f) El otro resultado de la reforma, la pequeña propiedad, tiene también problemas de tenencia, que deben atenderse y la Ley no toca, en una política agraria actualizada.

Como pretendida novedad, al amparo del concepto confusio-nista de reforma agraria integral, la nueva Ley se desborda sobre lo que debería ser su campo de referencia y se va a indicar todo lo que debe hacerse en el ejido para fomentar su buena explotación. Es decir, se sale de la política agraria (que desde luego ni siquiera diseña en su integridad) y se va a la política agrícola ejidal, como si ésta debiera ser una para los ejidos y otra para el otro sector; como si no hubiera ya legislación sobre esas acciones de la política agrícola que deben acompañar (y acompañan ya en lo posible) a la política agraria, y encarga esas acciones de la política agrícola al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (DAAC), como si no estuvieran ya de ellas legalmente encargados la Secretaría de Agricultura y los bancos agrícolas, y como si el DAAC, limitado a las cuestiones de tenencia, no tuviera ya, sólo con eso, una labor enorme que difícilmente alcanzará a cumplir y que menos cumplirá si se distrae en cosas que no le incumben. Muchas de estas novedades de la Ley van probablemente a quedar en calidad de piedras infernales, enunciación de buenas intenciones, de aspiraciones sin carácter normativo, porque la urgencia de los hechos hará que todos los elementos del DAAC se vuelquen, y se hará bien, a las cuestiones referentes a la tenencia de la tierra.

Otras de las novedades de la Ley no tienen trascendencia, como la personalidad jurídica de los ejidos, y sólo perfeccionan jurídicamente el régimen ejidal. Otras son cosas que de todas maneras podrían hacerse, con la Ley o sin ella (porque tienen otras bases jurídicas) y su inclusión en la Ley no lleva más ánimo que subrayar su deseabilidad.

Acercamientos positivos

En cambio, hay nuevas disposiciones de interés, aunque aisladas, inconexas, incompletas, trasplantadas a la vieja estructura legal que permanece. Su interés reside en que se acercan a un nuevo trato a la cuestión agraria.* Se van a señalar en seguida.

* En este artículo no se hace el diseño de cómo debiera ser la nueva política agraria, porque es tema largo. Se remite al lector a Ramón Fernández y Fernández, *El problema agrario actual: observaciones al proyecto de Ley Federal de Reforma Agraria*, 2a. edición corregida y aumentada, Centro de Economía Agrícola, Colegio de Posgraduados, Chapingo, Méx., México, 1971.

1) Se abre la posibilidad de afectaciones de oficio (arts. 202, 212, 273, 274, 275, 282, 285, 286, 289), siguiendo precedente establecido en el régimen anterior aunque sin base legal. Esto es importante porque significa un acercamiento a la proscripción plena del latifundio. Debería, a estas alturas, haberse llegado de plano a dicha proscripción, estableciendo la prohibición, bajo penas específicas, de tener superficies mayores que las inafectables, y la obligación de poner en plazo perentorio los excedentes de lo inafectable a la disposición del DAAC, con los correspondientes planos. De esta manera cerraríamos el proceso de afectaciones y terminaríamos con la larga mecánica, ya sin sentido, de las solicitudes de dotación y restitución de ejidos. De preferencia esas tierras no serían usadas para la constitución de nuevos ejidos, sino para programas de combate al minifundio, ejidal y privado (la Ley se olvida de los problemas de tenencia en el sector de la propiedad privada), con la tendencia a ir robusteciendo la mediana explotación.

2) Un acercamiento a lo anterior se encuentra en el art. 350, de acuerdo con el cual los propietarios de fincas afectables pueden pedir que se les fije la parte inafectable.

3) La unidad de dotación sigue siendo de 10 hectáreas de riego o 20 de temporal, y sigue teniendo el carácter de mínima. Cuando cambie la calidad de la tierra por esfuerzo propio del ejidatario, la unidad se conserva. El artículo 222, además, abre la posibilidad de llevar esas unidades hasta el doble de dichas superficies mínimas, a base de tierras vacantes. No hay mucha congruencia entre esto y otras disposiciones en que se habla de adjudicar las tierras vacantes a "ejidatarios con sus derechos a salvo", absurda categoría que se conserva en la nueva Ley. De todos modos, lo anterior es positivo como un acercamiento a la promoción de una concentración parcelaria automática, sobre todo en los ejidos minifundistas, mediante trasposos onerosos de las parcelas, internamente en el ejido y en forma limitada, lo que significaría, también, una selección espontánea de los ejidatarios y mayor apego a la parcela para hacerle inversiones.

4) El artículo 256 establece que, una vez reconocida la inafectabilidad de un predio, ésta no cambia cuando varíe la calidad de las tierras por esfuerzo del propietario. Esto tiende a estimular los mejoramientos y a establecer un régimen de seguridad en la posesión de la tierra, y por ello es positivo. Por desgracia es sólo un acercamiento, pues posteriormente se legisla (art. 258) en forma incongruente con lo anterior, sobre inafectabilidades separadas: agrícola, ganadera y agropecuaria, lo cual desestimula las mejoras y establece elementos de rigidez en la administración de las empresas agrícolas. Es decir, por ejemplo, que al amparo de la inafectabilidad ganadera no pueden abrirse tierras al cultivo de cosechas diversas para su venta, so pena de perder la inafectabilidad (art. 258), a menos que se conserve todo el ganado que señala el certificado de inafectabilidad. Desde el art. 249, que es el básico de las inafectabilidades, se nota una deletérea y absurda confusión entre calidad y uso de la tierra como bases para determinar la inafectabilidad, cuando debería atenderse sólo a la calidad de la tierra en el momento de expedirse el certificado. El art. 418, de nuevo poco congruente con otros relacionados, establece que el certificado de inafectabilidad "podrá" ser cancelado cuando "tratándose de inafectabilidad ganadera o agropecuaria, dedique [el titular del certificado] la propiedad a un fin distinto del señalado en el certificado". O sea que el resultado será diverso según el artículo al que se recurra.

5) El Título Quinto, *rehabilitación agraria*, es de interés,

porque en vez de atender al problema agrario tradicional (distribución de la tierra), pasa a atender los problemas actuales de ejidos constituidos en el pasado. Es decir, este título tiene la tónica que ya toda la Ley debería tener: atender al problema agrario actual, y no al problema agrario de hace 60 años. Otro aspecto favorable de este título es que se actuará por regiones. En rigor está haciendo falta una revisión por regiones del estado que guarda la tenencia de la tierra, y está haciendo falta en todas las regiones, para dejar zanjadas múltiples cuestiones en cada una, es decir, para plantear con detalle y resolver el problema agrario actual en cada una. Se ha operado en el pasado por regiones (La Laguna, Yucatán) y a esto se refiere el artículo 289 de la Ley, pero esto ya no puede tener vigencia, corresponde a épocas pasadas. Ahora lo que debemos hacer es revisar y corregir por regiones. Y es labor que está urgiendo. En forma vaga este título parece referirse a un ataque al minifundismo ejidal, pues habla de "dotar a cada ejidatario con terrenos suficientes" (art. 270) y de "el traslado de la población ejidal a otro lugar".

6) El Libro VI, Título Segundo de la Ley, se refiere a *planeación agraria*. Encarga al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización que organice "los servicios de análisis e investigación necesarios para formular los programas de rehabilitación agraria [a que se hizo referencia atrás], diseñar los programas de organización y desarrollo ejidal y comunal, y en general realizar los estudios que le encomiende el Jefe del DAAC para cumplir con las funciones que esta Ley le confiere" (art. 454). Esto es positivo, y desde luego es de esperarse que aquí colabore, robustecido, el Centro de Investigaciones Agrarias. Pero la planeación y estudios deberían limitarse, por consideraciones prácticas y de competencia, a los problemas relativos directamente a la tenencia de la tierra (a los que debe limitarse la acción del DAAC, claro que en el sentido de problemas actuales, dejando de lado, a otras manos (serían la Secretaría de Agricultura y los bancos agrícolas), lo relativo a "programas de organización y desarrollo ejidal y comunal", programas que no tendrían que circunscribirse a uno solo de los sectores de tenencia (ejidal y comunal), sino a toda la agricultura.

En esta acción debieran encontrar cabida preferente los estudios de revisión de la tenencia (toda, no sólo la ejidal) por regiones, para, sobre el planteamiento derivado, hacer programas de corrección y perfeccionamiento de la estructura de la tenencia, gestionando si se quiere que otras dependencias realicen programas paralelos o consecuentes de desarrollo, a fin de que el arreglo de la tenencia obtenga los mejores frutos.

7) El mismo Título Segundo (art. 456) se refiere a levantamientos estadísticos anuales sobre los ejidos, que equivaldrían a un censo ejidal anual. Esto es positivo, pero parece demasiado ambicioso y más valdría que cada 5 años, en colaboración con la Dirección General de Estadística, se levantara un buen censo ejidal. Entre los conceptos por captar, que se enumeran, faltan el arrendamiento de parcelas, las formas como se explotan los bienes de uso común, la forma de organización cooperativa y algunos detalles sobre su funcionamiento, y quizá otros.

8) Es también encomiable la constitución de un Consejo Nacional de Desarrollo Agrario, siempre que su acción se concentre (habría que cambiarle nombre) en las cuestiones relativas a la tenencia de la tierra, es decir, en la política agraria, sin ocuparse de la política agrícola, porque desviaría su acción y desvirtuaría las finalidades que le corresponden al depender del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.