

“La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo”

María Antonieta Gallart Nocetti¹

Un mes y doce días después de cumplir 66 años, Arturo Warman falleció. Hoy tendría 80 años y en esa casi década y media de su ausencia nos ha hecho enorme falta su propia presencia, su sentido del humor y su ironía; pero sobre todo sus aportaciones y reflexiones siempre documentadas y contundentes, pero también equilibradas, inteligentes y alejadas del dogma.

Quiero comentar aquí la que al parecer fueron sus últimas reflexiones sobre los procesos agrarios, en un artículo que la FAO le publicó con motivo del 40º aniversario de su revista “LandReform”² en septiembre de 2003, y que no tuvimos a la mano en la elaboración de la Biobibliografía.³ Este texto es importante por varias razones; en primer lugar porque el libro *El campo mexicano en el siglo XX*⁴ se publicó en 2001 y el fue publicado dos años después y aparentemente escrito cercano a su publicación; en segundo lugar, porque el artículo nos da la oportunidad de conocer la selección de Warman de los aspectos destacables de la historia agraria, las reformas y sus conclusiones sintéticas.

¹ Arturo Warman fue mi maestro en 1971, compartimos una asociación civil, denominada “Taller de Estudios Aplicados” por ahí de 1977. Trabajé con él en el Centro de Investigaciones del Desarrollo Rural, CIDER de 1979 a 1980, en el Instituto Nacional Indigenista, la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional de 1989 a 1999.

² Arturo Warman, *La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo*, en FAO, LandReform. Land Settlement and Cooperatives, 2003/2, Economic and Social Development Department, PDF version <http://fao.org/docrep/006/J0415T/j0415t09.htm>

³ María Antonieta Gallart y Teresa Rojas Rabiela, *Arturo Warman. Biobibliografía*, Cuadernos de la Cátedra Interinstitucional Arturo Warman, UNAM, México, 2005.

⁴ Arturo Warman, *El campo mexicano en el siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001

Quiero reproducir en este corto espacio algunos párrafos reflexivos del artículo referido y las conclusiones que Warman aportó en el mismo. Por supuesto invito a su lectura íntegra, porque es una magnífica sinopsis de su pensamiento y análisis respecto de los procesos agrarios del pasado, las razones y características de la reforma de 1992 y las condiciones necesarias, en el ámbito de la política pública, para que éstas pudieran resultar en la disminución de la pobreza y la desigualdad rural.

Los párrafos seleccionados

“La reforma agraria mexicana ha sido un proceso complejo y prolongado. La reforma tuvo su origen en una revolución popular de gran envergadura, y se desarrolló durante una guerra civil”.

“Durante el largo periodo que se extiende de 1911 a 1992 se entregaron a los campesinos algo más de 100 millones de hectáreas de tierras, equivalentes a la mitad del territorio de México y a cerca de las dos terceras partes de la propiedad rústica total del país [...]” “Pero la reforma agraria no logró el bienestar sostenido de la población, y los individuos a los que llegó viven hoy en una pobreza extrema. El desarrollo rural y agropecuario fue incapaz de responder eficaz y equitativamente a la transformación demográfica y estructural del país [...]” “La reforma agraria se desarrolló como un proceso de formación de unos minifundios cuya producción era insuficiente para satisfacer plenamente las necesidades de las familias campesinas. Los campesinos que luchaban por la obtención de tierras pedían tierras de cultivo, y querían conseguir la seguridad alimentaria y la autonomía mediante el consumo directo de alimentos básicos y de producción propia”.

“La subordinación al Gobierno tenía un poderoso apoyo en la legislación agraria. Las tierras que se entregaban en usufructo permanecían como propiedad de la nación por concesión a una corporación civil: el ejido o la comunidad [...]” “La subordinación formal y jurídica del ejido al Presidente de la República, fundamentada constitucionalmente en una concesión de poderes extraordinarios en materia agraria, podía ejercerse de manera limitada”.

“La desigualdad se agudizó debido a la fragmentación de las parcelas [...]” “El igualitarismo propugnado por las leyes no pudo mantenerse en el tiempo. Según la certificación posterior a la reforma de 1992, del 70 por ciento de los derechos ejidales, el 50.1 por ciento de los ejidatarios poseía parcelas de un promedio de 2.8 ha y controlaba apenas el 14.7 por ciento de la superficie parcelada total”.

“El deterioro progresivo pero acelerado del sector rural se prolongó hasta 1992, cuando fue posible alcanzar un consenso suficiente, aunque distante de la unanimidad, para reorientar y dar dinamismo al desarrollo rural, y combatir la pobreza, el atraso y la marginación. La primera etapa de ese proyecto de reorientación de largo alcance fue la reforma del artículo 27 Constitucional en materia agraria, así como las leyes reglamentarias derivadas [...]” “Sin embargo, la crisis política de 1994 y la crisis económica de 1995 retrasaron o suspendieron la aplicación de los programas compensatorios y, lo que era más importante, de una reforma institucional que no sólo era complemento sino condición de la reforma integral de gran alcance. La reforma quedó inconclusa; sus metas sociales y económicas no se alcanzaron. Pese a esas limitaciones, la reforma produjo efectos positivos que conviene analizar”.

“La reforma invertía el enfoque previo que otorgaba al Estado y al Gobierno la facultad de planear y dirigir la producción en las zonas rurales. El Presidente de la República perdía las facultades extraordinarias relativas al reparto de la tierra como proceso administrativo, las cuales le habían permitido intervenir directamente en las decisiones internas de los ejidos. La nación dejaba de ser propietaria jurídica de las tierras sociales, y la propiedad de éstas pasaba a los ejidos. Los ejidos, en su calidad de sociedades propietarias de las tierras, no quedaban subordinadas a las autoridades gubernamentales. La asamblea ejidal, autoridad suprema de unos ejidos reformados, gozaba de autonomía y era independiente respecto a cualquier intervención gubernamental. El valor de la tierra como capital de transfería del Estado a los núcleos ejidales para su uso y disfrute, incluida la comercialización. La justicia agraria se trasladaba a los tribunales agrarios y el poder ejecutivo perdía sus facultades jurisdiccionales. Se rompía el vínculo así tutelar entre el Estado y los campesinos; los productores rurales, dotados de un capital territorial, fueron libres de manejar su propio desarrollo”.

“La otra vertiente del principio toral fue la de la justicia, porque correspondía al Estado y a sus instituciones no solo vigilar el cumplimiento de la ley sino crear condiciones y dar estímulo para que la libertad de los productores pudiera ejercerse plenamente. Para enfrentar los problemas de la pobreza, desigualdad y atraso de la mayoría de los productores minifundistas, la reforma proponía impulsar unos programas compensatorios orientados a la igualdad de oportunidades en el sector rural. Se creó la Procuraduría Agraria, una institución pública dotada de autonomía técnica

para asistir, representar y arbitrar la solución de los problemas agrarios, y se otorgó prioridad a los sujetos de la propiedad social I recibir sus servicios”.

La conclusión

“Aún no es posible hacer un balance de una reforma muy reciente, afectada por una crisis económica profunda y por la alternancia política del Gobierno. La reforma presenta signos alentadores pero no está exenta de incertidumbre y señales de alarma. Los conflictos agrarios han sido menos frecuentes e intensos, aunque persisten focos aislados de riesgo en regiones indígenas, donde los conflictos se utilizan como instrumento para la satisfacción de otras demandas. Aparentemente se ha detenido el deterioro económico del sector agropecuario, aunque su crecimiento ha sido modesto e insuficiente para compensar los atrasos acumulados. Los ingresos y el nivel de vida de la mayor parte de los sectores más pobres del campo no han disminuido, aunque las aspiraciones y las expectativas creadas por las reformas distan de haberse realizado”.

“Hay desaliento, confusión e incertidumbre entre los productores rurales; y pese a la movilización reciente de las organizaciones rurales, las instituciones públicas se han mostrado indiferentes o ineficaces al atender sus peticiones”.

“En la opinión y en los debates sobre cuestiones nacionales, el campo no ha tenido prioridad; los partidos políticos no han formulado propuestas claras y alternativas posibles, y la opinión sólo ha reaccionado ante desastres o enfrentamientos. El debate

legislativo sobre el campo ha sido escaso, y ha omitido considerar el problema central: que sin un auténtico desarrollo rural sostenible que combata la pobreza y el atraso no podrá haber en México un progreso económico y democrático. Las soluciones de mediano plazo sólo serán posibles si se logran de inmediato los acuerdos nacionales y se inician los programas que pongan fin a una reforma inconclusa y quizá imperfecta”.