

102  
21.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA  
UNA DEPENDENCIA EN ENTREDICHO

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA  
(ESPECIALIDAD ADMINISTRACION PUBLICA)**

**P R E S E N T A :**  
**BERNARDINO ROSALES RAMOS**



MEXICO, D. F.

1994

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA**  
**UNA DEPENDENCIA EN ENTREDICHO**

**BERNARDINO ROSALES RAMOS**

**NOVIEMBRE DE 1994**

## DEDICATORIA

A mi alma mater:

La Universidad Nacional Autónoma de México.

Al Lic. Ramiro Carrillo Landeros.

Por sus consejos y asesoría que hicieron posible este trabajo.

A mis sinodales:

Lic. Ricardo Navarro Reyna.  
Lic. Roberto Rives.  
Dr. Carlos Martínez Rivas.  
Lic. Juan J. Sánchez Rueda.

Por sus valiosas aportaciones que enriquecieron este trabajo.

A mis padres:

**Bernardino y Bonifacia**

Con respeto y cariño y a los que tanto debo.

A mis hermanos:

**Irma**

**Roberto**

**José Luis**

**Carmela**

**Esther**

**José Juan**

A la memoria de:

**Mario**

... mi propósito no es el de enseñar aquí el método que cada cual debe seguir para guiar acertadamente su razón, sino solamente el de mostrar de qué manera he tratado de guiar la mía.

**DESCARTES (Discurso del método)**

## INDICE

Introducción.....	I
Capítulo I. Estado, Gobierno y Administración Pública en México.	
1.1 Concepto de Estado.....	1
1.1.1 Elementos del Estado Mexicano.	
1.1.1.1 Población.....	5
1.1.1.2 Territorio.....	10
1.1.1.3 Gobierno.....	12
1.2 La División de Poderes.....	14
1.2.1 Poder Ejecutivo.....	15
1.2.2 Poder legislativo.....	17
1.2.3 Poder Judicial.....	19
1.3 La Administración Pública en México.....	21
1.3.1 Administración Pública Federal.....	25
1.3.2 Administración Pública Estatal.....	30
1.3.3 Administración Pública Municipal.....	34
Capítulo II. Antecedentes de la Secretaría de la Reforma Agraria.	
2.1 La Comisión Nacional Agraria.....	40
2.2 El Departamento Agrario.....	50
2.3 La Secretaría de la Reforma Agraria.....	62
2.3.1 Estructura Orgánica.....	67
2.3.2 Atribuciones.....	68
2.4 Repartición Agraria (1974-1992).....	70

2.5 Efectos del reparto agrario.....	84
Capítulo III. La Secretaría de la Reforma Agraria ante el proceso de privatización.	
3.1 Irrupción del neoliberalismo.....	92
3.2 De la intervención estatal hacia el libre mercado....	98
3.3 Privatización.....	103
3.4 Pronasol y los campesinos.....	112
3.5 Significado ideológico de Pronasol.....	118
3.6 Consecuencias de la Privatización.....	121
Capítulo IV. El nuevo papel de la Secretaría ante la modificación del artículo 27 constitucional.	
4.1 El artículo 27 constitucional.....	133
4.2 Problema Agrario.....	141
4.3 La gestión administrativa ante los campesinos.....	149
4.4 Los Tribunales Agrarios.....	156
4.5 Alcances y limitaciones de la Secretaría de la Reforma Agraria.....	161
4.6 La nueva razón de ser de la Secretaría de la Reforma Agraria.....	166
Conclusiones.....	172
Bibliografía.....	182
Hemerografía.....	185

## INTRODUCCION

El problema de la distribución de la tierra ha sido en México al igual que en todos los países y en todos los tiempos el problema fundamental y de mayor importancia. Desde los albores de la Colonia se crearon grandes propiedades territoriales, grandes latifundios que con generosidad distribuyeron los reyes de España a través de la encomienda, donde los beneficiados adquirirían el compromiso de evangelizar a los indígenas, éstos eran, en consecuencia, despojados de sus tierras. Esta situación prevaleció durante la toda la época colonial, la tierra se concentró en latifundios de los peninsulares en forma individual y colectiva como lo fue el caso de las corporaciones religiosas.

Por su parte, los pueblos fueron dotados de pequeños terrenos en usufructo bajo diferentes denominaciones, terrenos muchas veces insuficientes para que pudieran llenar las necesidades más apremiantes. El testimonio de Abad y Queipo y de otros autores, muestra con hechos y argumentos irrefutables la dramática desigualdad que existía en la Nueva España en las últimas décadas del siglo XVIII, originada principalmente en la injusta y absurda repartición de la tierra.

En los primeros 7 lustros de nuestra vida independiente no se hizo nada por resolver el problema. En el Congreso Extraordinario Constituyente de 1856/1857, no tuvieron eco las voces agraristas de Arriaga, Castillo y Olvera; sin embargo, precisa recordar que en el congreso citado se aprobó la Ley de Desamortización de los bienes del clero de 25 de junio de 1856, constituyendo el primer paso de significación para resolver el apremiante problema de las tierras concentradas en poder de la Iglesia.

Desgraciadamente ni la ley antes descrita ni tampoco la Ley de Nacionalización de los bienes mencionados de 12 de junio de 1859, produjeron los resultados benéficos que sus autores esperaban, consistentes en la creación de la pequeña propiedad rural con los bienes desamortizados. Lo que ocurrió por razones bien conocidas y de las cuales no podemos ocuparnos en este escrito, fue que las propiedades rústicas del Clero ensancharon los dominios de un buen número de poderosos terratenientes. Años después aparecieron las leyes de colonización y de baldíos, agravándose todavía más el ingente problema del agro mexicano.

Puede decirse que en 1910 México ocupa el primer lugar o cuando menos, uno de los primeros lugares como país latifundista entre todas las naciones del mundo, o en otras palabras, donde se había efectuado la mayor o una de la

mayores concentraciones territoriales en pocas manos. La Revolución Mexicana, que estalló el 20 de noviembre del mismo año, no se debió a causas políticas sino a causas económicas y sociales. De ahí, que desde su comienzo el objetivo principal de la población campesina estuviera orientado a la realización de la Reforma agraria, mediante la destrucción del latifundio y la entrega de tierra para lograr su desarrollo económico, liberación política y social. Sin embargo, a más de ochenta años de iniciado el movimiento armado, los latifundios no desaparecieron totalmente; los campesinos beneficiados con la tierra en todo el país, no lograron el mejoramiento económico deseado, ni el bienestar social, ni político, su nivel de vida es tan ostensiblemente bajo, que en algunas regiones ofende a la dignidad humana.

El Estado Mexicano, por diversas vías, ha hecho esfuerzos por resarcir esta situación; si los objetivos planteados para ese fin no se han cumplido cabalmente, es preciso averiguar a que factores o agentes se debe, es decir, a qué instituciones públicas y/o a qué burocracia es imputable. Así, en este asunto, la Secretaría de la Reforma Agraria incide preponderantemente al igual la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y el BANRURAL.

A través de esta investigación se intenta encontrar juicios de valor que nos permitan determinar si se debe a la

corrupción, al incumplimiento de la ley, a la incongruencia de programas o a la obsolescencia de las instituciones como la Secretaría de la Reforma Agraria.

Por lo precedente surgen las interrogantes: ¿cuál es la razón de ser de la Secretaría de la Reforma Agraria?, ¿Es factible su desmantelamiento parcial o total, dada la reforma al art. 27 constitucional?. Si en sus orígenes la Secretaría aludida tenía como función esencial el reparto ejidal y ahora ya no hay tierras que distribuir, entonces es menester revisar sus atribuciones y analizar cuáles siguen vigentes y cuáles son letra muerta. Asimismo, debemos inquirir si la ley reformada coadyuvará, en efecto, a combatir la pobreza campesina; de antemano sabemos que se prohíben los latifundios, empero, muchas veces hay prestanombres para que los terratenientes incrementen sus propiedades. Las lagunas u omisiones de la ley deben considerarse para rectificarlas para que hagan justicia social a los campesinos de manera genuina y no se quede en el puro discurso. De no ser así, se estaría confirmando el supuesto de que la Secretaría de la Reforma Agraria es una dependencia en entredicho.

Demostrar la validez de la afirmación anterior es fundamental para analizar si la dependencia debe desaparecer en virtud de que ya no existen tierras que repartir, o por lo contrario, la Secretaría debe permanecer como uno de los

órganos básicos de la Administración Pública Federal, en virtud de su importancia para la continuidad del Sistema Político Mexicano. Para demostrarlo, es necesario reconocer el proceso de gestión y evolución del problema agrario que fue el elemento fundamental que impulsó a las masas rurales a la lucha por la independencia, la Reforma y la Revolución Mexicana de 1910. Conocer la evolución del mismo y cómo ha sido planteado a través de nuestra historia por las masas campesinas y la burguesía rural y la forma como se ha resuelto por los diversos regímenes posrevolucionarios resulta importante para establecer conclusiones.

La principal institución encargada de llevar a cabo los principios agrarios durante las últimas seis décadas ha sido la Secretaría de la Reforma Agraria y sus antecedentes, el Departamento Agrario (1934-1958), y el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (1958-1974). Desde su creación no ha hecho otra cosa que archivar expedientes en sus cajones, manipular a los campesinos y presentar un acelerado crecimiento burocrático que lo único que hace es entorpecer las acciones. Por otro lado, pareciera que se tiene temor de decir abiertamente a los solicitantes de tierras, que su solicitud no procedió y que deben buscar otra actividad a la cual dedicarse. Esto refleja la corrupción de las autoridades agrarias, en la no resolución de muchos trámites, en la forma como se reducen, particularmente en

tiempos más recientes, los presupuestos destinados al campo en términos generales y los volúmenes del crédito, en los vicios de la banca rural, en la utilización de los campesinos como simples factores del voto y de la manipulación; en la rapia y demás.

Si se observa detenidamente el desarrollo de operación de la Secretaría, se podrá concluir que el contenido social de la reforma agraria, por el que se peleó en la Revolución Mexicana se perdió, puesto que las solicitudes de dotación de tierras, aguas y crédito se ven entorpecidas por mecanismos obsoletos, imprecisos y deficientes que estimulan la protección de la burguesía rural, por tanto, se puede afirmar por quienes conocen el problema agrario que la existencia de esta dependencia está en entredicho.

La experiencia de la Secretaría de la Reforma Agraria durante todo este tiempo es importante pues pudo observarse como las autoridades agrarias están incapacitadas para responder a las demandas de los campesinos. A veinte años de haberse creado los problemas de rezago fueron continuos y la cantidad de campesinos afectados elevada. La labor realizada por las autoridades fue insuficiente notoria por la poca voluntad al respecto. De esta manera, la hipótesis central del trabajo que se expone es la siguiente: la reforma al art.

27 constitucional en donde se da por terminado el reparto agrario, hace pensar que la reforma agraria debe desaparecer como proceso social, y por ende, la misma Secretaría, en virtud de que ya no hay tierras que repartir y que ahora deber proceder a la segunda etapa que es la organización y conversión de los ejidatarios en empresarios agrícolas.

De esta hipótesis central se derivan las siguientes hipótesis secundarias:

Si se desea un campo productivo frente al Tratado de Libre Comercio, hay que darle atención preferente a las resoluciones que duermen en los cajones de la Secretaría de la Reforma Agraria, en torno a demandas de dotaciones, ampliaciones, rectificaciones de los linderos de ejidos, depuraciones censales, todo tipo de resoluciones agrarias sin resolver, ya que solamente ha concedido certificados de inafectabilidad.

La Secretaría de la Reforma Agraria es una dependencia del Ejecutivo Federal, que se constituyó para mantener estable el movimiento campesino y sus relaciones para con el Estado, y al mismo tiempo, proteger los derechos de los campesinos y contribuir al equilibrio del Sistema Político Mexicano. Además, de servir de conducto para que los campesinos canalicen y sostengan sus peticiones, aunque éste sea deficiente, corrupto y hasta la fecha se encuentre

actuando más para garantizar la existencia de minifundios y latifundios disfrazados, que para aplicar la normatividad agraria en forma imparcial.

Las hipótesis planteadas se consideran dentro del marco de la problemática que vive la Secretaría de la Reforma Agraria, tales como burocratismo, corrupción, limitaciones de recursos financieros, materiales y técnicos. Estas y otras situaciones más repercuten en las tareas del abatimiento del rezago y se manifiestan en la inadecuada atención a los campesinos, y consecuentemente en los daños y efectos de una calamidad. Sin embargo, comprobar estas hipótesis requirió de un estudio exhaustivo y minucioso, por ello, y para dar transparencia y objetividad el trabajo se divide en cuatro capítulos.

En el capítulo primero se habla del Estado y sus elementos: territorio, población y gobierno, este último porque significa un elemento fundamental, al cual podemos entender como una organización a la que la sociedad otorga facultades. Además, se habla de la división de poderes: el ejecutivo, legislativo y judicial, al primero se dedica especial atención; ya que materializa su acción a través de la Administración Pública de la cual se efectúa un breve estudio en sus tres niveles: federal, estatal y municipal. En este apartado se abarcan dichos aspectos porque el tema

referido a la Secretaría se fundamenta en la administración pública, y ésta a su vez, devienen de los otros dos anteriores ya que sin uno de ellos los demás no tendrían existencia.

En el segundo capítulo se estudian los antecedentes de la Secretaría de la Reforma Agraria empezando por la Comisión Nacional Agraria creada por Venustiano Carranza el 6 de enero de 1915, con el objeto de manipular las demandas de tierras de las masas populares, mismas que terminaron siendo el principal motivo de la gesta armada. Además, se hace un esbozo de lo que ha sido la política agraria de los regímenes posrevolucionarios de Venustiano Carranza a Abelardo Rodríguez, época en la cual no se dio gran impulso al reparto agrario debido, principalmente, a que el movimiento armado había dado vida a nuevos terratenientes que participaron de manera importante durante la Revolución, en lo que resultó ser la primer burguesía política posrevolucionaria que influía en las decisiones del gobierno. Por otra parte, se habla también del Departamento Agrario creado en 1934 para sustituir a la Comisión Nacional Agraria que había caído en un completo desuso.

Se habla también del sexenio de Luis Echeverría donde el Departamento Agrario se transforma en Secretaría. Por otro lado, se establecen las atribuciones que marca la Ley

Orgánica de la Administración Pública Federal, la actual estructura orgánica de acuerdo al reglamento interno del 7 de abril de 1989, se plantea también la repartición agraria de 1974-1992 en donde el presidente Luis Echeverría, José López Portillo, Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, pero más específicamente los tres últimos, señalan que el reparto agrario debe llegar a su fin y que la segunda etapa de la reforma agraria debe ser la organización de los productores con el fin de impulsar la producción de alimentos y los niveles de vida de los campesinos. Por último, se mencionan los efectos del reparto agrario en el ámbito político, económico y social. Lo anterior, con el propósito de explicar y analizar a nivel general las características y magnitudes de la naturaleza política y administrativa de la reforma agraria, así como los cambios operados durante su desarrollo y la forma administrativa que fue adoptando la Secretaría como responsable de llevar a cabo el reparto de tierras.

El capítulo tercero se dedica al estudio de la Secretaría de la Reforma Agraria ante el procesos de privatización. En el primer punto se habla de la irrupción del neoliberalismo como la nueva política del gobierno para superar la crisis en la que se encuentra inmerso el país. Se habla también de la intervención estatal hacia el libre mercado como resultado de la modernización económica que

implica la integración de nuestro mercado al estadounidense, además, se analiza el proceso de privatización ejidal, pronasol y los campesinos. Por último, se pone énfasis especial a las consecuencias de la privatización. Lo anterior con el fin de tener un panorama general del desarrollo de la política neoliberal, sus contradicciones y sus implicaciones que contemplan en la mayoría de los casos pasivamente las acciones de los gobiernos que se empeñan en acabar con ellos, para dejar que el campo sea manejado por particulares revirtiéndose así, el proceso que dio lugar a la Revolución Mexicana de 1910.

En el capítulo cuarto y último se hace un análisis crítico del nuevo papel de la Secretaría ante la modificación al artículo 27 constitucional. Para ello, se estudia el artículo 27 por ser el precepto que regula la propiedad y establece los lineamientos de la reforma agraria. De igual forma, se habla del problema agrario, de la gestión administrativa para abatir el rezago agrario y los cambios efectuados durante los periodos correspondientes a la Secretaría. Por último, se mencionan los tribunales agrarios como órganos encargados de la impartición de justicia, sus alcances y limitaciones, la ejecución de los objetivos y metas del programa nacional de desarrollo rural de la Secretaría de la Reforma Agraria tanto en la regulación de la tenencia de la tierra (que se expresó en el desahogo del

rezago agrario), como de la organización de las diferentes formas de asociación establecidas en la nueva legislación agraria

Finalmente se habla de la nueva razón de ser de la Secretaría, así como de las conclusiones que prueban la afirmación general de que la dependencia debe desaparecer por ya no constituir una vía por donde los campesinos puedan canalizar sus demandas y también, por ya no representar un instrumento capaz de mantener estable al sistema.

CAPITULO I. ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACION  
PUBLICA EN MEXICO.

1.1 CONCEPTO DE ESTADO.

El tema del Estado y de sus relaciones con la sociedad ha sido motivo de profundas reflexiones por los grandes clásicos de la teoría política, tal es así que ningún concepto de la materia ha tenido una historia mayor que la del Estado. Sus orígenes como medio de orientar las investigaciones políticas, fueron enterrados en los siglos XVI y XVII. Maquiavelo es uno de los primeros autores que usaron este término, pero su invención es discutida. De cualquier modo, durante estos siglos surgió lentamente como un sustituto de términos ulteriores, tales como reinado, posesión, principado, comunidad, república, dominio o imperio. Puede decirse que el vocablo es reciente pues antiguamente en Grecia, lo que hoy se denomina Estado, constituía la polis o Estado-ciudad, comunidad de los ciudadanos. En Roma se denominaba civitas y la comunidad ciudadana tenía un concepto más objetivo que en Grecia, era la República, o res pública (cosa pública); el civis romano era el ciudadano que vivía en el recinto de la ciudad. Bajo la forma republicana de gobierno el Estado romano lo constituye la plebe, es decir, el pueblo.

Dentro de la concepción filosófica existen infinidad de autores que han estudiado con mucho detenimiento al Estado. Desde los pensadores griegos hasta los contractualistas, han sido muchos los escritos filosóficos sobre esta cuestión. Pero sin duda alguna, Hegel es una de las más grandes y extraordinarias figuras filosóficas de todos los tiempos. Tal vez no existe otro pensador que haya ejercido mayor influencia en la vida de Alemania y aún es posible afirmar que Hegel señala el punto de arranque de toda la teoría contemporánea del Estado: las doctrinas antigua, medieval y moderna, hablaron de la comunidad humana, polis, civitas o pueblo y del gobierno de la comunidad; en el siglo XIX, Hegel insistió constantemente en la necesaria distinción entre sociedad y Estado, solución cuya primera consecuencia era afirmar la individualidad del segundo. Por otra parte, él postuló la absoluta realidad del Estado: "El Estado es la realidad de la idea ética", se lee en la filosofía del derecho. "Es el espíritu que habita en el mundo de lo social y de la historia, es la encarnación en el mundo del espíritu objetivo".

Según Hegel la sociedad es una formulación intermedia entre la familia y el Estado. La familia es el primer peldaño en la vida del hombre; el nacimiento determina la pertenencia del hombre a una familia, ahí se desarrolla la niñez, en ella encuentra el hombre la primera unidad social. El desarrollo integral del hombre no puede obtenerse en la familia por ser

una unidad parcial e incompleta; las necesidades sociales y económicas del hombre, la necesidad de fundar una nueva familia, la muerte de los padres y otra multitud de circunstancias lo obligan a salir de la familia y entrar en la sociedad, que para Hegel es el medio en el cual satisface sus necesidades materiales; es un concepto esencialmente económico y es también el medio en el que fundamentalmente vive el derecho.

De acuerdo con este pensamiento filosófico, la familia no es suficiente al hombre, pero la sociedad representa una vida externa y tampoco puede expresar la esencia de lo humano. Por ello busca su síntesis en el Estado que con Hegel es la culminación de la vida humana, la expresión universal de lo humano, la idea universal del hombre que se manifiesta en una comunidad, concibe al Estado como un organismo espiritual, es la encarnación de la idea ética del pueblo. Llamemos Estado, dice en sus lecciones sobre filosofía de la historia universal, "al individuo espiritual, al pueblo, por cuanto está en sí articulado, por cuanto es un todo orgánico". El Estado es, en consecuencia, una realidad no en el mundo de la naturaleza, sino en el reino de las ideas; es la organización del espíritu objetivo. Hegel en consecuencia, pertenece al grupo de las doctrinas organicistas, pero, en oposición a los organicistas sociales y biológicos, su concepción del Estado es la de un organismo ético.

Evidentemente, después de Hegel han sido muchos los estudiosos de la Ciencia Política los que han hablado del Estado, tal es el caso de Antonio Gramsci y Nicos Poulantzas. Para Gramsci: "...estado es todo el complejo de actividades prácticas y teóricas con las cuales la clase dirigente no sólo justifica y mantiene su dominio sino también logra obtener el consenso activo de los gobernados". (1). Por su parte, Nicos Poulantzas al hablar del Estado, dice: "...el Estado es considerado, en primer lugar, como un conjunto de cuya especificidad institucional estaría reducida a su aspecto normativo (reglas de conducta, leyes, etc.) este conjunto presupondría un cierto sujeto emisor de esas normas personificado por la voluntad de clase. Por otra parte, el Estado es paralelamente considerado como un instrumento de violencia represiva que admitiría un cierto acto de manipulación y de ejercicio de esta violencia que no podría ser otro que la voluntad de la clase dominante".(2).

En términos generales, "... el estado es una institución que tiene límites bien determinados en tiempo y espacio; que siendo un producto histórico del desarrollo económico, político y cultural de la sociedad humana aparece en un momento preciso en una delimitación geográfica. El Estado no es ni meramente su territorio, ni sólo la población, ni el gobierno puramente o el conjunto de normas; es la conjugación peculiar de estos elementos en un espacio y tiempo precisos". (3).

### 1.1.1. ELEMENTOS DEL ESTADO MEXICANO.

#### 1.1.1.1. POBLACION.

La población es el elemento humano del Estado. Representa un componente esencial del mismo, ya que sin ella no sería posible la organización estatal. La población constituye un concepto sociológico que abarca al conglomerado humano que integra una sociedad políticamente organizada. Por ello, en la comunidad primitiva podríamos hablar de grupos humanos, pero no de población, la cual ha sido considerada como uno de los aspectos esenciales de la organización política. Como el Estado, efectivamente, es en primer lugar la sociedad misma, esta masa social, este conjunto de hombres que constituye su base humana y que se conoce como población, hace que se comprenda que sin la misma no habría quien gobernar, ni quien gobernara.

Podría definirse la población como la totalidad de seres humanos que habita en el territorio de un Estado, haya o no nacido en él; en otros términos, "... es el conjunto de individuos que se encuentra bajo la dirección de un gobierno o poder estatal. En cuanto a las características que debe tener la población, vale decir que carece de importancia el número de habitantes que la compone. Puede la población, además de ser nómada o sedentaria, según se traslade constantemente o periódicamente de un lugar a otro, o este ubicada en un lugar determinado. En el primer caso, para que

pueda constituirse en Estado, los movimientos debe realizarlos dentro de un ámbito territorial determinado".(4)

La población como elemento del Estado puede ser analizada desde dos puntos de vista diferentes, por un lado, jurídicamente y por el otro, tomando en cuenta sus características físicas y demográficas. Desde el punto de vista jurídico cabe contemplar las condiciones de nacionalidad y ciudadanía, dado que la nacionalidad entendida como el vínculo político-jurídico que existe entre los individuos que forman la población de un Estado, es la que confiere el goce de los derechos políticos, mientras que la ciudadanía es la que otorga el ejercicio de los mismos. Se dice así, que un niño tiene nacionalidad pero no ciudadanía porque no puede ejercer los derechos políticos.

Teóricamente toda persona incluyendo al campesino sea mestizo o indígena aún cuando conserve sus rasgos culturales originarios debe tener una nacionalidad y nadie puede poseer más de una. Sin embargo, existen individuos sin nacionalidad y otros que tienen más de una. Tal es así, que se puede hablar de dos clases de nacionalidad: la de origen y la adquirida. La de origen corresponde al individuo en el momento de su nacimiento, en tanto que la adquirida se elige voluntariamente por naturalización o la que la ley le atribuya en ciertas circunstancias. En el caso de México la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

establece explícitamente en su artículo 30 que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización. En este sentido, señala que son mexicanos por nacimiento:

I. Los que nazcan en territorio de la república, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;

II. Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos; de padre mexicano o de madre mexicana;

III. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

En cuanto a los mexicanos por naturalización la Constitución mexicana señala que estos serán:

I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la naturalización, y

II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional.

De alguna manera, es de suma importancia conocer estos conceptos ya que hay ciertas limitaciones y prohibiciones para los extranjeros como son: sólo los mexicanos por nacimiento por naturalización tienen el derecho a adquirir el dominio de tierras y aguas (artículo 27); no podrán participar en los asuntos políticos del país (artículo 33); no podrán participar ni pertenecer al ejército (artículo 32). Además existen disposiciones que sólo autorizan a los

mexicanos a solicitar concesiones y permisos. En lo que se refiere a la ciudadanía, ésta se encuentra claramente explicada en el artículo 34 de la Constitución en donde se dispone que son ciudadanos de la República entre ellos los campesinos, los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años, y
- II. Tener un modo honesto de vivir.

El otro aspecto desde el cual se puede analizar la población es el demográfico. Bajo este aspecto se puede contemplar la dimensión actual y probable, su estructura por sexo y por niveles de edad, su distribución en el territorio nacional, y otras cuestiones como son la condición económica, educacional, etc. La población como objeto de los estudios demográficos no es un concepto estático sino una multitud de objetos que se hayan en movimiento continuo. Los Demógrafos distinguen tres tipos de movimientos de la población, en los que se reflejan diversos aspectos de su cambio. Se destaca ante todo el movimiento social o, empleando un término más usado, la movilidad social, exponente de todos los traslados de individuos de un grupo social a otro. Este tipo de movimiento es estudiado tanto por los Demógrafos como por los Sociólogos, ya que altera la estructura social de la población.

En México la población campesina según datos publicados por el INEGI asciende a 5 173 725, de ellos 4 989 771 son hombres y 183 954 son mujeres. Chiapas, Oaxaca y Puebla ocupan el primero, segundo y tercer lugar, respectivamente. El primer Estado aludido tiene muchos campesinos (496 436), Oaxaca (400 131), Puebla (395 518); por tanto, es su actividad económica principal. Empero, hay que aclarar que existen otros Estados como Sonora (113 737), Chihuahua (124 247), Coahuila (67 522) y Nuevo León (58 292) que presentan un bajo índice en proporción a su población y extensión territorial, lo cual indica que existe un alto grado de concentración de la tierra; además, de contar con tecnología e instrumentos modernos lo que les permite rebasar el nivel de vida promedio nacional.

Con estas características difícilmente se puede hablar de un mismo campesinado, porque mientras en Chiapas, Oaxaca y Puebla la situación que se vive es de pobreza extrema, en los otros Estados mencionados prevalecen mejores niveles de vida derivados de su alto grado de industrialización. Precisamente, en esta evolución desigual por la estructura agraria en México es donde ubican sus raíces estructurales las principales demandas campesinas por la tierra, por mejores condiciones de trabajo y para la producción.

### 1.1.1.2. TERRITORIO.

El territorio constituye el elemento físico del Estado. Puede decirse que representa el signo tangible de su existencia. El territorio, como elemento geográfico del Estado, incluye además del espacio terrestre que sirve de fundamental asiento físico a la organización política, el subsuelo, las aguas y el espacio aéreo sobre la tierra y las aguas. Generalmente la mayoría de la gente tiene la idea de que el territorio nacional se compone del macizo continental, lo cual no es así, ya que las partes de que se forma se mencionan en la Constitución mexicana en su artículo 42. Por ello es importante tenerlas presentes para saber hasta donde se extiende nuestra patria. La Constitución describe al territorio nacional de la siguiente manera:

I. El de las partes integrantes de la Federación;

II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y valles en los mares adyacentes ;

III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;

IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;

V. Las aguas de los mares territoriales en los términos que fija el derecho constitucional y las marítimas interiores;

VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

De manera muy general se puede decir que el territorio es un elemento esencial del Estado desde su aparición, al extremo que no se puede concebir la organización política sin aquél.

En nuestro país entre las principales zonas agrícolas, avícolas y ganaderas están Chiapas, Puebla y Oaxaca. Sin embargo, estos datos arrojados por el INEGI resultan motivo de duda, porque si bien, son los Estados de importante producción también son los que mayor pobreza presentan. Esto nos lleva a la conclusión de que los campesinos no son quienes disfrutan del usufructo de las tierras, sino los intermediarios y cacicazgos que terminan acaparando la producción. Además, muchos de estos campesinos son simples jornaleros de latifundistas disfrazados de estas regiones; en primera porque no cuentan con tierras para trabajarlas, y en segunda, porque son despojados de ellas razón por la cual hoy se han manifestado principalmente, en Chiapas.

### 1.1.1.3. GOBIERNO.

Hablar del gobierno como tal es de gran importancia porque este significa un elemento fundamental del Estado, al cual podemos entender como una organización política a la que la sociedad otorga atribuciones y está facultada para reglamentar y ordenar la vida en sociedad. Para Deutsh "... todo gobierno tiene dos tareas principales que pueden competir entre sí. La primera de ellas es la de concentrar la mayor parte de las fuerzas y recursos de la población en una sola meta común o en la búsqueda de varias de esas metas. Las metas comunes pueden ser la obtención de la independencia, la victoria en la guerra, la compra de un gran territorio, la rápida industrialización del país, la eliminación de una gran amenaza externa o interna contra la integridad del sistema o de alguna institución valiosa; o por el contrario la realización de algún cambio importante que se desee en el terreno político, social, educativo o económico. En todos esos casos, el gobierno debe movilizar, unificar y aplicar el poder del pueblo. Debe organizarlo para que pueda formar una voluntad común que en forma colectiva sea capaz de imponer".(5)

La función del gobierno está encaminada a la preservación de la sociedad como ente político, es decir, como Estado, y las instituciones y los derechos del pueblo en

la democracia o de las clases privilegiadas en la aristocracia. Pero para que el gobierno pueda realizar estas actividades éste requiere del dominio, al través de la gestión de instituciones que ejerzan el control y la dirección de los asuntos tanto políticos como administrativos que correspondan al Estado. Omar Guerrero al hablar del gobierno nos dice: "... un gobierno tiene por principal objeto difundir y conservar la nacionalidad e independencia del país, mantener inviolables sus instituciones políticas y proteger al pueblo en el goce de sus derechos, si la constitución es popular o sostener las prerrogativas o inmunidades de las clases privilegiadas, si el gobierno es una aristocracia". (6)

El gobierno se identifica como la sede material del poder estatal necesario para la realización de los fines del Estado. El gobierno se crea formalmente cuando el poder del Estado queda provisto de órganos de expresión política y jurídica, los cuales con facultades específicas permiten su ejercicio racional. El gobierno como diría Appleby "... es diferente de todas las demás empresas en casi todos y cada uno de los detalles de importancia, pero especialmente en su amplitud de ámbito, efectos y consideraciones; en sus responsabilidades políticas; y en su carácter político. Es algo único en cuanto a las exigencias que impone a sus empleados, por la actitud de interés que domina a sus funcionarios, y por el puesto especial que los servidores públicos ocupan en

la mente del pueblo. Y, más que nada, el gobierno es diferente puesto que gobierno es política".(7)

### 1.2. DIVISION DE PODERES.

Desde su nacimiento la teoría de la división de poderes ha sido objeto de análisis se ha señalado que la rígida y mecánica separación de los órganos que realizan las funciones del Estado a pesar de quedar consagradas en un texto legal, no permite operar al Estado.(8) Uno de los principales teóricos de esta doctrina, Montesquieu precisa que la finalidad más importante de dividir el poder del estado es la de limitar sus posibles excesos y por ello, nos dice: "... para que no pueda abusarse del poder es preciso que, por disposición misma de las cosas el poder detenga al poder".(9) En lo referente a la Constitución Mexicana ésta establece en su artículo 49 que: "... El supremo poder de la federación se divide, para su estudio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".(10) Por otra parte, también nos dice: "... No podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131 se otorgaran facultades extraordinarias para legislar".(11)

### 1.2.1. PODER EJECUTIVO.

En el sistema parlamentario el poder ejecutivo generalmente se integra a dos niveles: con el jefe del Estado, cuyas funciones básicamente son representativas, y con el consejo o gabinete de ministros en quienes descansa la titularidad activa del poder ejecutivo. El gabinete o consejo está integrado por miembros del parlamento, que pertenecen al partido político que ostenta la mayoría de los escaños.(12)

En el sistema presidencial la titularidad del poder ejecutivo corresponde al presidente de la República, quien es al mismo tiempo jefe del Estado y jefe del gobierno. Ni el presidente ni los miembros de su gabinete pertenecen al poder legislativo. La separación de los titulares de los poderes ejecutivo y legislativo es completa; más claramente en el sistema presidencial que en el parlamentario.(13)

El poder ejecutivo materializa su acción a través de la administración pública, que es la intermediaria de las acciones del gobierno con la sociedad. El poder ejecutivo en México, es sin duda, el primero, no obstante que asume idéntica jerarquía constitucional, razones de orden histórico, económico, presupuestal y de práctica constitucional han dado por resultado la preeminencia del poder ejecutivo sobre los otros dos poderes de la Unión. sin embargo es importante dejar asentado que la preeminencia del poder ejecutivo se da por la influencia recíproca de los

factores mencionados y como consecuencia de la práctica constitucional y la actividad política del país. Es una preeminencia legitimada, valga la expresión por la tradición constitucional y por la acción política. La Constitución Mexicana en su artículo 89 establece clara y detalladamente las funciones más importantes que ejerce el poder ejecutivo y en este caso son:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

II. Nombrar y remover libremente a los funcionarios a quienes delega parte sustancial de la función administrativa, así como a los empleados de la Unión.

III. Dirigir los negocios diplomáticos y celebrar tratados con el exterior.

IV. Nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del senado.

V. Proporcionar al poder judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

VI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

El presente artículo trata de enumerar las facultades y obligaciones que nuestra ley suprema otorga al Presidente de la República; sin embargo, es importante manifestar que otras facultades y obligaciones también se encuentran diseminadas en diversos artículos de la propia Constitución;

por tanto debemos señalar que el artículo en comentario sólo menciona facultades y obligaciones enunciativas pero no limitativas. Tal es así, que las enormes y complejas atribuciones constituyen el origen del fuerte presidencialismo que caracteriza a nuestro sistema político.

### 1.2.2. PODER LEGISLATIVO.

Desde nuestro nacer a la vida constitucional el Congreso de Unión es el órgano bicameral en que se deposita el poder legislativo federal, consistente en crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales llamadas leyes en un sentido intrínseco. Tradicionalmente se ha considerado que el poder legislativo es el que más directamente representa a la nación, o bien a determinada entidad, cuando se trata de las provincias o de los estados en el caso del régimen federal. Desde Locke y más tarde con Rousseau, se consideró que las asambleas legislativas son las que ejercen, con mayor legitimidad que ningún otro poder, la soberanía nacional.

La Constitución Mexicana establece que el Poder Legislativo Federal se deposita en el Congreso de la Unión, el que a su vez está constituido por dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. Los diputados tienen el carácter de representantes populares porque son electos por los ciudadanos; su misión es la de crear la leyes, función en

la que también colaboran conjuntamente los senadores y el Poder Ejecutivo Federal. Los senadores en coordinación con los diputados y el poder ejecutivo tienen encomendada como labor principal crear las leyes. En el artículo 61 constitucional se establece que los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. El artículo 74 señala que las principales facultades exclusivas de la cámara de diputados son:

I. Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal; derivar la cuenta pública del año anterior.

II. Erigirse en colegio electoral y ejercer atribuciones respecto a la elección del Presidente de la República.

III. Vigilar el desempeño de las funciones de la contaduría mayor de Hacienda, órgano técnico de fiscalización, dependiente de la propia cámara de diputados.

En cuanto a la cámara de senadores toca al artículo 76 señalar las principales facultades que son:

I. Analizar la política exterior y aprobar los tratados internacionales y convenios diplomáticos que celebre el ejecutivo.

II. Erigirse en gran jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios federales.

Los miembros del congreso, tanto diputados como senadores propietarios, en el tiempo que dure su cargo y así lo señala la Constitución en su artículo 62 "... no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la cámara respectiva, cesando en sus funciones representativas en todo el tiempo que dure el nuevo cargo. La infracción de quien viole esta disposición será la pérdida del carácter de diputado o senador".(14) De igual manera, en su artículo 59 la Constitución señala que: "... los del congreso en funciones no podrán ser reelectos para el periodo inmediato como propietarios suplentes; únicamente podrán ser electos como propietarios o suplentes, en funciones, de una cara a otra. Por ejemplo, un senador propietario en funciones puede ser electo diputado propietario o suplente, y un diputado en funciones puede ser electo senador, propietario o suplente".(15)

### 1.2.3. PODER JUDICIAL.

En el transcurso de los años se ha discutido mucho si el poder judicial es un verdadero poder. El escritor clásico de la división de poderes, Montesquieu, lo señaló como uno de los integrantes fundamentales en el orden constitucional, que consideró esencial tuviera la división de poderes. Es cierto que el poder judicial no reúne las características de un verdadero poder, en virtud de que carece de la fuerza

material, para la ejecución de sus relaciones, requiere el auxilio de otro poder. Esto nos lleva a la conclusión de que tiene diversas características, pero su función es esencial y no atribuible a otro poder, por lo que su existencia como poder ha sido reconocida en todas las instituciones.

En el Sistema Constitucional Mexicano, el Poder Judicial es el órgano del Estado que está encargado de resolver las controversias a cerca de la interpretación del derecho y sobre la legalidad de los actos gubernamentales. Por lo que se constituye el artículo 94 de nuestra Carta Magna, que al respecto, en su primer párrafo, ubica lo siguiente: "... se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito".(16) Tal es así, que el poder judicial es el único con facultades para resolver conflictos entre los habitantes de la República, en virtud de que los órganos administrativos, estatales o municipales, no pueden hacerlo. Su función fundamental es la de aplicar las leyes a los casos concretos, administrando así la justicia. Existen otros tribunales que no dependen del poder judicial federal; son los llamados tribunales administrativos. Desde el punto de vista sustantivo son verdaderos tribunales, aunque desde el punto de vista formal son órganos desconcentrados de la administración pública.(17) Ellos son:

I. El tribunal fiscal de la federación.

II. El tribunal de lo contencioso administrativo.

III. La junta federal de conciliación y arbitraje.

En términos generales se puede decir que la competencia del poder judicial de la federación, se entiende como el conjunto de materias sobre las cuales un tribunal puede dictar resolución, la cual se divide en dos grandes grupos: materias que son objeto del juicio de amparo y aquellas que define la Constitución y las leyes federales.

### 1.3. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO.

La Administración Pública es el desarrollo más reciente en el campo de las ciencias sociales; más precisamente, el campo de estudio más reciente de la ciencia política. Sin embargo, por diversos factores, no ha logrado consolidar su definición como objeto de conocimiento. A esto debe agregarse la inexperiencia de los estudiosos lo cual los ha llevado a establecer escuelas, corrientes o tendencias de la disciplina, contribuyendo a fragmentar más que a unificar, el campo de estudio. La Administración Pública nace como disciplina a partir de la distinción entre política y administración y su esquema teórico originario consiste en la célebre dicotomía planteada. Aunque la distinción entre decisión y acción no es desconocida antes de Wilson, la dicotomía formulada por él es el primer intento por delimitar

el campo de estudio de la Administración Pública a partir de su diferenciación con la política.

La separación entre la política y administración pública supuso, fundamentalmente, que el proceso de gobierno podía dividirse en dos fases: la decisión y la ejecución de la misma en donde los valores y procesos democráticos se aplicaban a la primera, diluyéndose en la segunda. Pero algo más importante: hizo posible la definición de la administración como una disciplina científica, cuya finalidad última era la eficiencia. Esto es, la política como selección de fines se convirtió en un acto preadministrativo, mientras que la administración pública como actividad científica tenía por objeto conseguir de la manera más eficiente estos fines.

La administración pública es el proceso mediante el cual se definen objetivos, se formulan planes y políticas, se crean y administran instituciones, se movilizan energías humanas, se utilizan recursos y se llevan a cabo los cambios necesarios. Este proceso va ligado a la acción política a la que sostiene, y utiliza cuantos conocimientos y actitudes pueden necesitarse para un objetivo determinado.(18) Históricamente, este tema se apreció sobre bases mucho más reducidas o más especializadas. Algunos autores intentaron trazar una línea divisoria entre política y administración, insistiendo en que la segunda no se ocupa de políticas, y que

éstas han de dejarse a cargo de los políticos, para que las formulen en los cuerpos legislativos.

La mayoría de los teóricos no han tratado a la administración concebiéndola como un campo orientado hacia el desarrollo o las operaciones. En su evolución en el seno de la mayoría de las universidades, en las escuelas se la vio como una parte de las ciencias políticas, la enseñanza y la investigación de la administración pública se han ocupado de estructuras de gobierno, de procedimientos administrativos y, más recientemente, de la toma de decisiones y del comportamiento humano. Sus elementos distintivos han sido los de personal, formulación de presupuestos, contabilidad, abastecimiento, planeamiento y procesos administrativos. Sin embargo, si alguna rama hay que reclame un enfoque multidisciplinario y multiprofesional, ésta es, sin duda alguna, la administración pública. Una de las personas audaces que supo ver a la administración pública en su perspectiva más amplia fue Paul Appleby; quien a su vez, afirmó que la administración pública es un instrumento para la formulación de políticas, y que está activamente relacionada con los logros de la sociedad.

Por su parte, Omar Guerrero al hablar de la administración pública nos dice: "... La administración pública tiene por objeto satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda la sociedad; la seguridad

personal y las propiedades, el decoro y el honor de las familias; la salubridad y la higiene pública, la abundancia de los recursos necesarios para subsistencia, la moralidad y buenas costumbres; la instrucción pública; el socorro de las miserias y calamidades a que están sujetas las clases más menesterosas de la sociedad; y si es posible, el goce de todos los beneficios, de todas las comodidades y ventajas que proporciona al hombre la civilización".(19)

Cuando se habla de la administración pública se debe tener en cuenta la polivalencia de este concepto, pues además de emplearse para designar la actividad del Estado, la ciencia que la estudia, la técnica o conjunto de técnicas que utiliza, a menudo se usa para referirse al organismo que agrupa a todos los órganos a quienes se encomienda la actividad o función de manejar los asuntos públicos, y así se dice: "... La Administración Pública Mexicana considerada como el conjunto de dependencias del Poder Ejecutivo, organismos descentralizados y empresas de participación estatal se convierte en el principal instrumento de que se sirve el gobierno para aplicar su política económica y social, y el que formula, ejecuta y vigila la programación del desarrollo del país".(20)

El contenido de la Administración Pública como actividad varía en el tiempo y en el espacio. No puede elaborarse un patrón que sea válido para todos los países, ni

mucho menos para todas las edades. El área de esta actividad cambia de acuerdo con el grado de desarrollo, el momento histórico, la situación geográficas y otros factores. En México se considera que el campo de la Administración Pública abarca todo lo que se denomina sector público; es decir, comprende todo el conjunto de organismos cuya acción debe estar determinada por la política del gobierno. Así, queda integrada horizontalmente, por las actividades gubernamentales en tres niveles: municipal, estatal y federal; y verticalmente en tres sectores: órganos gubernamentales propiamente dichos, organismos descentralizados y empresas de participación estatal. En general la administración pública puede ser entendida como la actividad que realizan los órganos del gobierno para alcanzar los fines del Estado, con base en ordenamientos legales que les otorgan atribuciones y competencias específicas.

### **1.3.1. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.**

La Constitución ordena que el poder ejecutivo federal se estructure dualmente a través de órganos descentralizados, las secretarías y departamentos y de órganos denominados entidades paraestatales. La organización centralizada y la paraestatal, que puede o no ser jurídicamente descentraliza, forman parte integral de la administración pública federal. Este reconocimiento constitucional de ambas formas de organización del poder ejecutivo federal adquirió vigencia en

el año de 1981. Con ello se superaron los problemas jurídicos a que daba origen la ausencia de bases constitucionales para la creación y operación del amplio y complejo sector paraestatal.

En el lenguaje administrativo de uso común se denominan dependencias a las secretarías y al departamento y entidades a todos los organismos del sector paraestatal como las descentralizadas, empresas propiedad del gobierno federal, fondos, fideicomisos, etc. Antes de la modificación constitucional de 1981 que reconoció las dos formas en que se estructura la administración federal, la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) reglamentó en detalle ambas categorías de órganos públicos federales, a sabiendas que se requería completar el fundamento constitucional.

Actualmente, la administración central federal se integra con las secretarías de estado, las oficinas adscritas directamente al presidente de la República y el Departamento del Distrito Federal órganos auxiliares directos e inmediatos del presidente. La Constitución obliga al presidente a distribuir entre secretarios de estado y jefes de departamento los asuntos administrativos del poder ejecutivo. También lo faculta a nombrarlos y removerlos libremente sin que exista la necesidad de dar cuenta al congreso de esas decisiones, salvo en el caso de la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público (SHCP). De igual manera, establece los requisitos que deben cumplir los ciudadanos para poder ser nombrados secretarios de estado que son: "... ser ciudadano por nacimiento, estar en pleno ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos". (21)

Ahora bien, el sector paraestatal fue creado con el propósito específico de ayudar al gobierno federal en el cumplimiento de las funciones que nuestra Carta Magna de 1917 otorgó al Estado Mexicano. Los organismos paraestatales en un principio se habían ido incrementando conforme la intervención del Estado se hacía cada vez más amplia y directa en ciertas actividades que habían sido consideradas de interés público, tanto las vinculadas con el desarrollo económico como las de seguridad social, educación, vivienda popular y comercialización de productos de consumo popular, entre otros. Hoy día este sector ha tenido un redimensionamiento como consecuencia de la política neoliberal del nuevo gobierno; la cual pide el retorno al Estado mínimo, retirándolo de la gestión económica, con el argumento de que el Estado ha fracasado en su intento de satisfacer las demandas sociales y de que ahora, se debe dejar el campo libre a la iniciativa individual y a la libre empresa para cumplir esa función. Sin embargo, esta doctrina no sólo ha permitido al Estado reivindicar un número cada vez mayor de funciones, sino que su distinta personalidad jurídica permite que estas funciones se realicen en todo el

territorio sin afectar el pacto federal y, por ende, los ámbitos correspondientes a los gobiernos estatales y municipales.

Casi no existe rama de la actividad económica en que la presencia del Estado no se haga sentir. Al afirmar esto, vemos que el sector público ha tenido que jugar un papel importante en la vida económica de nuestro país, al tener entre sus objetivos principales: facilitar los procesos de reforma agraria y redistribución de la riqueza; elevar el nivel de vida de la población; desarrollar la industria de transformación; promover una mayor electrificación y acelerar el desarrollo industrial, entre otros. Para poder cumplir con tales objetivos, el Estado Mexicano se ha visto en la imperiosa necesidad de procurarse ayuda tanto del sector privado como del sector paraestatal. De esta forma, el Estado Mexicano ha podido cumplir con sus atribuciones propias y, en términos generales, puede afirmarse que ha seguido la política de establecer y orientar al sector paraestatal en función de los requerimientos del mercado interno, y sólo cuando las circunstancias lo permiten encamina su acción al intercambio de oferta exportable. Este ha sido el caso, sobre todo, de las empresas públicas productoras de bienes y/o servicios que han surgido, por lo general, para completar la oferta interna disponible y atender la demanda interna.

Dentro de este ámbito federal las instituciones agrarias son la Procuraduría Agraria, el Tribunal Superior Agrario y la Secretaría de la Reforma Agraria, esta última se encargará de la regularización de títulos de propiedad, puesto que ya no hay tierras que repartir. La Procuraduría y el Tribunal son la más altas instancias que dirimen las disputas y satisfacen las exigencias agrarias que no han podido ser resueltas por las instituciones respectivas de los estados.

En materia de rezago agrario, a la Procuraduría corresponde defender el derecho de sus asistidos que son los sujetos agrarios. Al respecto, procede el ejercicio de la atribución conferida por el artículo 136, fracción 1 de la ley de la materia, que ordena a la procuraduría coadyuvar y en su caso representar a los sujetos agrarios en asuntos y ante autoridades del ramo.

Así, tenemos que en atención al rezago agrario, la intervención de esta procuraduría puede darse de la siguiente manera:

- Gestión ante dependencias.
- Tribunal Superior Agrario.
- Tribunal Unitario agrario.

Al igual que la Procuraduría Agraria, el Tribunal cumple una función esencial en materia de rezago ya que éste

es la que se encarga de dar el fallo final a las resoluciones, y así queda establecido en su artículo 9 de la Ley Orgánica.

Cabe señalar que aparte de estas instituciones encargadas de regular la propiedad y distribución de la tierra, se encuentra también la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos que se encarga de promover, organizar y regular la producción agropecuaria y forestal con apoyo de la Comisión Nacional del Agua.

### 1.3.2. LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL.

Al analizar la especificidad de la administración estatal, como una forma de organización territorial, conviene precisar que la misma, como toda organización pública, es consubstancial a la noción de gobierno, y particularmente, al gobierno de los estados federados. Para todos nosotros es sabido cómo estamos organizados en México en cuanto a nuestras instituciones políticas. Tenemos un gobierno federal, los gobiernos de las entidades federativas, y como en la base de nuestra organización política, al municipio. El estado es quizá la institución política que tiene contacto más íntimo con los problemas económicos, políticos, sociales y de toda índole de nuestra población.

Sería inconcebible poder regir los destinos de un vasto país, como el nuestro, desde la capital de la República. No habría capacidad humana ni técnica capaz de llegar hasta cualquier rincón del país y ver por el mínimo de satisfactores a los habitantes. En este sentido, a ello debe su razón de ser la existencia de nuestros estados como entidades político-administrativas. Ahora bien, cada entidad cuenta con sus tres poderes: el legislativo, el ejecutivo y el judicial. El poder ejecutivo, representado por el gobernador, quien a su vez representa la autoridad máxima. Hay además, un secretario general, un tesorero, y a veces un oficial mayor, todos ellos forman el estado mayor de la burocracia estatal. Abajo de ellos, en línea operativa, encontramos diversas dependencias, a veces se denominan departamentos, a veces direcciones, encargados de los servicios fundamentales del gobierno estatal: obras públicas, educación, trabajo, agricultura, fomento, etc. Es así como vemos nuestras organizaciones locales, casi sin cambio fundamental de lo que eran los gobiernos estatales antes de la Revolución.

Según Goran "... Las administraciones estatales desarrollan sus funciones de dominación de política y técnico-administrativas en un espacio territorial políticamente delimitado; tales funciones se hallan indisolublemente ligadas, aunque es importante precisar que la función de dominación política es la que define

propiamente al Estado, subordinando a las técnico-administrativas, mediante su determinación y orientación. Por tal motivo, no es posible afirmar que las tareas técnico-administrativas del Estado sean neutrales, sino que tales actividades ocultan y le dan una apariencia distinta a las funciones de dominación política. Las administraciones estatales constituyen uno de los medios a través de los cuales se materializa la decisión gubernamental y se ejerce una función de mediación política que, en virtud de atender un ámbito regional, permite una dominación política más eficaz y particularizada".(22)

Ahora bien, en tanto garante del interés dominante en última instancia, las administraciones estatales se constituyen instrumentos mantenedores del orden político y social establecido, para lo cual desempeñan tareas de organización colectiva, penetración ideológica y de socialización (para hablar de consenso) y tareas, que envuelven un franco uso de la coerción y coacción, mediante las fuerzas represivas institucionalizadas (servicios de seguridad y fuerzas militares en el estado, entre otros). Así pues, las administraciones estatales cumplen una tarea, dentro de su ámbito territorial específico, de legitimación y mantenimiento del dominio político del estado y de reproducción de las condiciones de explotación de las clases dominantes.

Por otra parte, las administraciones estatales enfrentan retos que les son peculiares. Uno de ellos es el atenuar el centralismo estatal que, en diversos casos, es más acentuado que el centralismo federal. Requieren diseñar una política de descentralización que se convierta en un factor coadyuvante para que los municipios sean agentes de su propio desarrollo y no meras instancias de administración territorial de los propios estados.

En términos generales podemos decir que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la que establece las bases jurídicas sobre la forma que debe adoptar el Estado y el gobierno de las partes integrantes de la federación. Es la Constitución particular de cada estado la que establece que adopten para su régimen interior la forma de gobierno representativo, republicano o popular. El artículo 40 de la Constitución Federal, al referirse a la forma que adopta por voluntad popular el Estado Mexicano, alude también a la libertad y soberanía de que gozan los estados miembros en su régimen interior. Por ello, es indispensable subrayar que al constituirse la federación mexicana y celebrar el pacto federal, los estados como "... entidades con personalidad jurídica que les atribuye o reconoce la Constitución Federal no implican meras fracciones territoriales ni simples divisiones administrativas del Estado Federal, sino personas morales que proceden a la creación federativa conservando su identidad jurídica o que

surgen de la adopción del régimen federal".(23) Es decir, son autónomos en tanto tienen capacidad para autodeterminarse en su régimen interior.

Lo antes expuesto significa que los estados pueden otorgarse su propia Constitución, y por tanto, su propia organización político-administrativa, siempre y cuando no contravenga lo estipulado por la Constitución Federal. La propia Carta Magna prevé la existencia de ciertos principios fundamentales que propician (constitucionalmente) una relativa identidad político-estructural de los ámbitos federal y local, pues no se concibiría la existencia de una federación estable en la que sus estados se organizarán sustancialmente de manera distinta.

Cabe mencionar que en este ámbito de competencia la Procuraduría Agraria y el Tribunal Unitario Agrario, son las instituciones encargadas de dirimir los asuntos en materia agraria. Hasta antes de las reformas al artículo 27 constitucional las Delegaciones Agrarias Mixtas habían sido las encargadas de estos asuntos; pero, a partir de éstas sus funciones son asumidas por las instituciones antes descritas.

### 1.3.3. LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL.

La Constitución Federal coloca al municipio libre como la base de la división territorial y de la organización

política y administrativa de los estados, pero éste no es una parte más de su organización sino que se le ha considerado siempre con individualidad propia. Tanto en las entidades federativas como en el municipio se advierte un fenómeno de descentralización. Sin embargo, la descentralización municipal excluye la posibilidad de otorgarse su propia ley, a diferencia de la que caracteriza a un estado miembro y cuya autonomía se concreta en darse una constitución y expedir la legislación que de ésta se derive.

En el artículo 115 la Constitución Mexicana se define al municipio, como base de la organización política en la República: representativa y popular. El municipio representa la institución política que se encuentra todavía más cerca que el Estado a los habitantes de un país; es la autoridad que está más estrechamente ligada a los intereses, a las necesidades, a la vida de los ciudadanos, organizada en comunidades. Además, es quizá la forma de autoridad que más nos llega, que más cerca tenemos; no desde luego los habitantes del Distrito Federal. Pero es no sólo esto, sino que también es una institución eminentemente democrática, surge del voto popular directo; los miembros del ayuntamiento, que son las autoridades del municipio, son electos por el pueblo. Desde luego cabe advertir que éste está dotado de autoridad; cuenta con recursos propios, tiene libertad para gastar, más no tiene libertad para fijar sus ingresos.

El municipio se rige por una ley de ingresos que es aprobada según normas legislativas, por el congreso local de los estados. Es la legislación local la que define las normas operativas del mismo. Nuestra Constitución solamente marca los lineamientos generales; más la institución está regida por lo que dicen las constituciones locales de los estados. La primera limitación es la libertad impositiva, restringida como la tienen los municipios. Este propone a la legislatura local su ley de ingresos, y es ella la que aprueba.

Al municipio le corresponden grandes y crecientes responsabilidades, tales como: el cuidado del orden público, el mantenimiento, conservación y condiciones de vida de las ciudades; pero lamentablemente la mayor parte de éstos no tienen una organización administrativa eficiente, esto como consecuencia de sus precarios recursos. Sus facultades impositivas son muy limitadas, consecuentemente sus ingresos son también muy reducidos y los servidores públicos que laboran en él normalmente están muy mal pagados lo que hace que en su desempeño no ejecuten debidamente sus funciones.

Empero, puede ser que el bajo salario no sea la única razón para que no se ejecuten bien las tareas, la falta de capacitación puede ser también la causa que incide directamente en el mal funcionamiento del servicio. Por ello, y de manera muy general, podemos decir que el municipio no tiene recursos económicos suficientes que le permitan atender

de manera rápida y oportuna, las exigencias de la población; por tanto, es una entidad que ha nacido limitada, extraordinariamente limitada en su capacidad económica.

Dado que el municipio es la primera instancia jurídica, política y administrativa del gobierno local, atiende las demandas más inmediatas que plantea la población; entre esas demandas está el problema agrario que para paliarlo en el seno del ayuntamiento se instituyó la Promotoría, que acaparó las funciones de asesoría y trámites en cuanto a deslinde, restitución y registro de propiedad de la tierra, etc.

Sin embargo, a partir de la reforma al artículo 27 constitucional, las funciones de la promotoría han pasado a la Procuraduría Agraria Estatal y cuando ésta no puede dirimir los conflictos o solucionar las demandas campesinas, la resolución de esos la efectúa en última instancia el Tribunal Unitario. La Promotoría por ende, ahora es una especie de módulo de información porque remite los problemas del campo a la Procuraduría Agraria.

## CITAS BIBLIOGRAFICAS.

- (1) Antonio Gramsci. Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado Moderno. México, J. Pablos, pp. 17.
- (2) Nicos Poulantzas. Hegemonía y dominación en el Estado Moderno. Ediciones Pasado y Presente, México, 1977, pp 37.
- (3) Sánchez Azcona, Jorge. Lecturas de Sociología y Ciencia Política. UNAM, México, 1980, pp. 15.
- (4) Diego Cañizares, Fernando. Teoría del Estado. Editorial Pueblo y educación, 1979 pp 31.
- (5) Karl W. Deutsch. Política y Gobierno. Edit. FCE, México, pp. 212.
- (6) Guerrero, Omar. Introducción a la Administración Pública. UNAM, México, 1985, pp 276.
- (7) Roscoe C. Martín. Administración Pública. Herrera Hermanos, México, 1976, pp. 21.
- (8) Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. INAP, México, 1988, pp. 276.
- (9) Montesquieu. El espíritu de las leyes. Edit. Porrúa, México, 1983, pp. 104.
- (10) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 49.
- (11) Loc. Cit.
- (12) Pichardo Pagaza, Ignacio. Op. Cit. pp. 104.
- (13) Ibídem. pp. 105.

- (14) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Art. 62.
- (15) *Ibidem.* Art. 59.
- (16) *Ibidem.* Art. 94.
- (17) Pichardo Pagaza, Ignacio. *Op. Cit.* pp. 126.
- (18) Roscoe C. Martín. *Op. Cit.* pp. 300.
- (19) Guerrero, Omar. *Op. Cit.* pp. 276.
- (20) Duhalt Krauss, Miguel. Aspectos de la Administración Pública en México. ANAP Ediciones, México, 1970, pp. 32-33.
- (21) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Art. 91.
- (22) Therbon, Goran. Cómo domina la clase dominante. Edit. Siglo XXI, México, 1979, pp. 179.
- (23) Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, México, 1973, pp. 863.

## CAPITULO II. ANTECEDENTES DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

### 2.1. LA COMISION NACIONAL AGRARIA.

El problema de la productividad y tenencia de la tierra en México se localiza en todos los momentos de su historia, pero particularmente se agudiza a principios de siglo. Bajo el régimen del general Porfirio Díaz, y más concretamente a finales del mismo, la gran concentración de tierras en latifundios había ocasionado un clamor popular por la necesidad de una reforma social, todos coincidían en que era necesario realizar un cambio en la estructura agraria del país, si se quería superar el problema existente, así surgieron diversas opiniones, incluso de connotados porfiristas, en el sentido que era necesario fraccionar los grandes latifundios, como la expresada por el ministro Limantour, "... El gobierno desde hace algún tiempo se ocupa de estudiar el problema de la división de las grandes haciendas, no por acceder a las demandas de los revolucionarios sino porque era la política gubernamental".(1).

Pero fueron los liberales quienes aglutinados en su partido, aportaron ideas más radicales en torno al problema agrario, el Partido Liberal dice Arnaldo Córdoba "... inició sus labores en San Luis Potosí el 5 de febrero de 1901, la

represión se desató implacable, de allí a poco contra los liberales, varios clubes fueron disueltos y sus miembros encarcelados o perseguidos en diversos lugares del país, el 4 de noviembre de 1901, Camilo Arriaga y José Ma. Facha, enviaron un temario a todos los clubes liberales que debía ser discutido para su resolución en el segundo congreso a celebrarse el 5 de febrero de 1902 en San Luis Potosí, el quinto punto establece: medios prácticos y legales para favorecer y mejorar la condición de los trabajadores en las fincas del campo y para resolver el problema agrario y el agio".(2) Aunque en este término se habla del problema agrario no se menciona aún la restitución de tierras a sus auténticos propietarios, es hasta la expedición del programa del Partido Liberal y manifiesto a la Nación que "... firmado en San Luis Missouri el primero de julio de 1906, en sus artículos 3o. restitución de ejidos y distribución de tierras ociosas entre los campesinos, 4o. se solicita la fundación de un Banco Agrícola".(3) Es decir, ya se habla no solamente de restitución de tierras, sino también en alguna forma de crédito al campo.

Sin embargo, el malestar se hacía sentir a través de manifiestos firmados por intelectuales, el país estaba cada vez más inquieto y los levantamientos se sucedieron prácticamente en todo el territorio, ante esta crítica situación el general Díaz, por primera vez, instituye una comisión para atender especialmente el problema del campo,

"... Díaz solicitó ante la Cámara Legisladoras una ley que suspendiera las denuncias y autorizará la creación de una Comisión Agraria que sin más intereses que el conocimiento de la verdad procediera a la rectificación , mesura y estudio de los bienes nacionales".(4)

La existencia de la Comisión Agraria fue más bien intrascendente ya que en la práctica trató solamente de manipular el problema, dando respuestas negativas a los solicitantes además, porque durante este periodo el objetivo del gobierno consistía en desarrollar los latifundios. Muestra de ello, es que durante todo el régimen porfirista, las haciendas habían crecido deborando las tierras de los pueblos y englobando en su seno a los mismo. En 1910, según Adolfo Gilly: "... las haciendas abarcaban el 81% de todas las comunidades habitadas de México. Especialmente en el norte y en el extremo sur, las haciendas absorbían del 80 al 95% de los pueblos..."(5) Con esto, el asunto agrario crecía cada vez con mayor fuerza haciendo que los campesinos estuvieran en condiciones de sumarse a la lucha, gracias al movimiento iniciado por Madero, al que sirvió de bandera el Plan de San Luis Potosí, redactado por él, el 5 de octubre de 1910. En su preámbulo se hacía historia de los últimos acontecimientos políticos y se atacaba al gobierno del general Díaz. Por otro lado, se hablaba de que las palabras mágicas de sufragio efectivo y no reelección habían electrizado a las masas adormecidas durante largos años y los

habían lanzado a la lucha cívica con entusiasmo y abnegación sin precedentes.

Al iniciarse la Revolución Mexicana, la nación estaba formada al menos por dos grandes regiones con características muy diferentes. El norte por una parte, y el centro y el sur, por la otra. En el centro y en el sur vivían campesinos libres arraigados a la tierra, autónomos en cuanto a su subsistencia e independientes del gobierno, acostumbrados por ello a vivir en condiciones de seguridad. Por lo tanto, eran enemigos del desarrollo de las haciendas y del capitalismo, pues constituían un fuerte riesgo para su modo de vida. Los zapatistas, sin duda alguna, representaban mejor que ningún otro grupo social este movimiento, el de los "... campesinos que no querían cambiar y que, por lo mismo, hicieron una revolución".(6) De aquí deriva la relativa homogeneidad en las demandas y luchas de los movimientos del sur.

En el norte la situación era muy diferente. El desarraigo de la tierra, la mayor intromisión de patrones salariales, el desarrollo de minas junto con pequeños productores más próximos al capital estadounidense que al campesino del sur, produjeron una heterogeneidad de demandas que distaba de la definición anticapitalista y de preservación de las comunidades que definió a los sureños.

El problema fundamental que la revolución de 1910 debía resolver, era el de la cuestión agraria. Realmente, no se necesita haber profundizado mucho en esta materia para comprender que fue la que produjo, más que ninguna otra de las dificultades del gobierno porfirista, la revolución. En realidad, el estallido revolucionario sintetizó buena parte de las inconformidades que se hallaban presentes en el país y permitió que se expresaran los más diversos proyectos e ideologías. En este sentido, más que como un gran movimiento, la Revolución Mexicana puede caracterizarse como la suma de las expectativas presentes en el mosaico regional y cultural que constituía entonces a México.

La actitud de Madero y su gobierno frente al problema agrario fue vacilante e indecisa. Aunque parecía estar interesado en las demandas que surgieron en el campo de la revolución, la realidad era otra, porque nunca pensó en satisfacer las demandas agrarias. En la sucesión presidencial de 1910, Madero prácticamente no menciona el problema de la tierra. El Plan de San Luis ofrece la restitución de ésta a los pequeños propietarios que había sido despojados, pero no propone ninguna transformación profunda de las relaciones sociales en el campo. Por ello, los revolucionarios pedían cambios sociales para que se cumplieran las demandas de las masas desposeídas, como las de carácter agrario que habían encontrado en Zapata a su principal abanderado, quien al no avistar solución al problema, "... el 28 de noviembre de 1911

lanzó un plan revolucionario, el Plan de Ayala, suscrito en Morelos, que en su artículo 6o. declara que los terrenos, montes y aguas usurpados por los terratenientes, pasaran desde luego, a la posesión de los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes. Además, en el artículo 7o. dispone que los pueblos y ciudades de México, deberán ser dotados de ejidos, colonias, fundos legales, campos para sembrar y labor".(7)

La política agraria, fue uno de los puntos más débiles del maderismo y la que inspiró inconformidad, resistencia y rebelión en mayor grado. En casi todo el país los campesinos se manifestaron por una reforma agraria que diera respuesta pronta y eficaz a sus demandas. En Morelos, las exigencias campesinas desembocaron en un enfrentamiento abierto contra el gobierno de Madero. Encabezados por Zapata, los campesinos morelenses desafiaron el poder central y con ello pusieron en claro los límites del proyecto liberal del presidente, al advertirle continuaba dando largas a la solución del problema agrario, del cual había comentado que se resolvería con el arado y no con el fusil lo que obligó al caudillo del sur a dar inicio a las demandas campesinas. Por lo anterior "... procuraron cumplir con el Plan de Ayala, pues el 30 de abril de 1912, se llevó a cabo la primera restitución de tierras al pueblo de Ixcamilpa por la junta revolucionaria del Estado de Morelos, este acto debió tener carácter más bien simbólico a causa de las condiciones a

normales de la contienda, pero ponía de relieve la sinceridad de Zapata y seguramente fortaleció el ánimo de sus soldados para seguir en la lucha".(8)

El Plan de Ayala no por ser el más importante fue el único que abordó el problema agrario, entre otros se encuentra el Plan de Tacubaya y el Plan Orozquista, el primero lanzado incluso aún antes de que Madero subiera a la presidencia y que lo desconocía como tal en virtud de la imposición como vicepresidente de Pino Suárez, este plan en su crítica establece: "... que el problema agrario en sus diversas modalidades, es en el fondo la causa fundamental de la que derivan todos los males en el país y de sus habitantes".(9) El segundo de ellos el Plan orozquista, establecía que: "... siendo el problema agrario en la República el que exige más atinada y violenta solución, la Revolución garantiza que desde luego, se procederá a resolverlo".(10) Este plan se avoca a problemas más concretos de la tierra analizándolos en forma más crítica, pero al parecer, la causa de que no haya tenido gran impacto, se debió a que su promulgación se unió al régimen de Victoriano Huerta.

No obstante que los ejércitos revolucionarios pedían a Madero solución al problema agrario, éste continuaba estableciendo que el problema se solucionaría a través de trabajos que realizaría el propio gobierno para tal fin.

Además, siempre pensó que los cambios y transformaciones que ahí se realizaran deberían ser graduales. Mientras esto sucedía, el descontento aumentaba entre el ejército revolucionario zapatista que se negaba también a deponer las armas como lo había solicitado el presidente. Pero además de este grupo, estaban también los hombres que aforaban al dictador y a cuya cabeza se encontraba Félix Díaz quien preparaba un cuartelazo con el apoyo del embajador norteamericano, Woodro Wilson, y el hombre de confianza de Madero en el terreno militar, el general Victoriano Huerta. Sin embargo, el precursor de la revolución que ante todo era un idealista no concedió importancia a la tempestad que ya se vislumbraba y continuó con la idea que el problema era político y no social, hasta el día en que fue asesinado con el vicepresidente José Ma. Pino Suárez.

Los asesinatos de Madero y Pino Suárez y la forma tan violenta que utilizó Huerta para adueñarse del poder, produjeron indignación e inconformidad entre la mayor parte de los habitantes de México. Entre ellos cabe destacar a Don Venustiano Carranza, gobernador del Estado de Coahuila, quien no reconoció al gobierno de Huerta y abandonando la ciudad de Saltillo en compañía de unos pocos amigos y adictos se lanzó contra el recién instaurado régimen en la capital de la República. Por otra parte, el gobierno del general Huerta coincidía mucho con el de Madero, en los medios para solucionar el problema agrario, por lo cual no pudo soportar

las presiones del ejército constitucionalista, de la división del norte y del ejército zapatista que ya había modificado el Plan de Ayala el 3 de mayo de 1913, rectificando las declaraciones políticas originales para sustituir a Orozco por Zapata, pero sin alterar los postulados agrarios. Ante esta situación el usurpador renunció el 15 de agosto de 1914, abandonando el país.

Cuando el señor Carranza ocupa la presidencia ya se había percatado de la magnitud del problema agrario, latente en la mayoría de los campesinos, por ello, establece lo siguiente: "... se dictaran leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que injustamente fueron privados".(11) Sin duda alguna, "... fue don Venustiano Carranza, jefe y representante de las fuerzas armadas constitucionales, quien de hecho, inició la reforma agraria mexicana al expedir el decreto del 6 de enero de 1915; que a la postre, constituiría uno de los antecedentes mediatos del artículo 27 constitucional; en el cual se contemplaban dos tipos de tenencia de la tierra que a la fecha prevalecen: propiedad ejidal, propiedad comunal y pequeña propiedad".(12) Dicho decreto establecía en su artículo 4o. la creación de la Comisión Nacional Agraria por cada entidad federativa de la República, primeros órganos facultados para repartir tierras. La Revolución Mexicana iniciaba, de esta manera, la institucionalización de la

restitución y dotación de tierras ejidales y comunales a los campesinos.

En el momento de su creación la Comisión Nacional Agraria se integró con nueve miembros, que presidía el entonces Secretario de Agricultura y Fomento quien era auxiliado, para el desarrollo de sus funciones, por el Oficial Mayor del mismo organismo, de quien dependían los siguientes departamentos: Administrativo, Técnico, de Aguas y Jurídico, así como de una Inspección de Procuradurías y el Archivo. La función básica de la Comisión consistía en el estudio y sanción de la extensión que deberían tener los ejidos que se restituían o con que se dotaba a los núcleos de población ejidales y comunales, asimismo, decidía sobre la utilización del agua de los ríos en beneficio de la fertilidad de la tierra y otros problemas relacionados al nuevo orden de la tenencia de ésta y su producción.

El jefe del ejército constitucionalista aprendió la experiencia de sus antecesores, por lo mismo, decidió dar solución a las demandas campesinas creando el 6 de enero de 1915 una Ley agraria que le sirviera de estrategia política, ya hablaba de entregar tierras, debilitando al zapatismo y al villismo que tenían como primacía el reparto agrario. Sin embargo, esta ley no solamente sirvió de estrategia a Carranza, sino que respondió a la aspiración de quienes habían hecho la Revolución: los campesinos. Además, la lucha

de éstos siempre fue por poseer la tierra, pero principalmente la de cultivo; a ello debió su razón de ser la Comisión Nacional Agraria, que sino logró responder atinadamente a las exigencias de los campesinos, por lo menos, resultó ser todo un éxito político para Carranza, pues la bandera del agrarismo ya no era enarbolada únicamente por Zapata que continuaba sin claudicar en su lucha hasta cumplirse el reparto agrario.

## 2.2. EL DEPARTAMENTO AGRARIO.

Con la creación de la Comisión nacional Agraria en 1915, se pensó en un principio que este organismo promulgado por Carranza, tendería a resolver de manera eficiente los problemas del campo; sin embargo, éstos fueron aumentando paulatinamente durante los periodos siguientes. Ya en el poder el jefe del ejército constitucionalista dejó entrever su postura frente al campo, porque si bien la puesta en marcha de la Ley que dictaba los lineamientos de la política agraria había ganado el aplauso de la ala más reformista del movimiento, por otro lado, aceleró una vez consumada la derrota militar, la ruptura con el sector conservador. Pese a ello, la Revolución constitucionalista, por sus motivaciones y su contenido, fue un movimiento esencialmente político. Su agrarismo siempre se subordinó al logro de otros objetivos. El Plan de Guadalupe lo evidencia con toda nitidez, ya que, de acuerdo con él, la lucha no tenía otro fin que derrocar a

Victoriano Huerta y así establecer, vía la celebración de elecciones generales, el orden constitucional violado.

Con todo, el constitucionalismo distaba de ser fenómeno social e ideológicamente homogéneo. Aunque completamente inmerso y comprometido con el proceso de modernización, en el movimiento era posible diferenciar tendencias y actitudes. Al lado del sector propiamente carrancista de la Revolución, "... coexistían un ala radical, favorable, por convicción ideológica, a las reformas, y un grupo pragmático proclive a la concertación".(13) Así pues, no obstante todas sus reticencias, el jefe supremo del constitucionalismo, tuvo finalmente que reconocer la necesidad de proyectar transformaciones en las estructuras económica y social del país, aunque no era partidario de afectar latifundios como solución del problema, pues continuó la política de los regímenes anteriores de respetar la propiedad privada, estableciendo prioritariamente la creación de la pequeña propiedad con tierras que tuviera disponibles la Nación.

Durante el periodo carrancista la Comisión Nacional Agraria no tuvo gran actividad, ya que el exsenador porfirista no se mostró partidario de la afectación de latifundios para dotar de tierras a los campesinos solicitantes, como sus antecesores, fue partidario del fomento y desarrollo de la pequeña propiedad como el núcleo

sobre el cual descansara la producción agropecuaria, incluso manifestó su deseo de que a los solicitantes de tierras no se les regalaran sino que se les vendieran, tratando con ésto de que el saberse poseedores de las tierras, pusieran más entrega a éstas así, por conducto de la Comisión Nacional Agraria, en su circular número 34 ordenó a las Comisiones Locales Agrarias obtener el consentimiento y el compromiso de los beneficiados para pagar los terrenos entregados.

En las oficinas de la Comisión Nacional Agraria se empezaban a acumular las solicitudes de tierras, debido principalmente a los lineamientos que en política agraria seguía el Ejecutivo. En términos generales, el proyecto agrario del constitucionalismo fue distinto al del zapatismo, no se trataba de realizar la utopía campesina; tampoco de revivir las políticas indias del periodo colonial. Se pretendía establecer, a través de un Estado fuerte, bases sólidas para alcanzar el sueño liberal de una nación moderna e ilustrada. Más allá de cualquier afán justiciero, la disolución del latifundio apuntaba al objetivo de una agricultura dinámica y competitiva que nada tenía que ver con las prácticas y principios de racionalidad de la economía campesina.

El hecho de que la Comisión Nacional Agraria no haya tenido gran éxito durante el régimen constitucionalista, según Simpson se debió a que el decreto de 1915 que

establecía la creación de la misma, adolecía de un error al dejar el mayor peso de la iniciativa a los campesinos, los que tenían que hacer la petición y probar que necesitaban la tierra; además, de otorgar demasiada fuerza a los gobernadores y jefes militares, lo que con frecuencia fue causa de innumerables abusos, a la vez que retrasó y complicó más el proceso de reforma agraria. Esto explica que durante el gobierno de Carranza, "... sólo 190 comunidades recibieron la posesión definitiva de la tierra, beneficiando en total 48,000 familias con 180,000 hectáreas".(14)

Por su parte, Gerrit Huizer nos dice que el fracaso se debió a que: "... la ley sólo reconocía como posibles solicitantes de tierra a los campesinos con categoría política o a las comunidades indígenas, pero no incluía a los trabajadores agrícolas que vivían en las haciendas y no en los poblados".(15) Sin embargo, a ésto habría que agregarle también el poco interés de Carranza para ejecutar y llevar a la práctica los postulados de la Constitución en favor del agrarismo y de los trabajadores. Al respecto, Beals anota lo siguiente: "... Los elementos más revolucionarios eran eliminados uno por uno y suplantados por políticos y militares sin principios. Los brillantes preceptos constitucionales eran ignorados o mal interpretados, muy pocos ejidos fueron devueltos, aún a pesar de los decretos favorables; la tierra se distribuía sólo en algunos estados pero a la primera oportunidad se les volvía a quitar a los

campesinos, no sólo no recibió protección como lo estipulaba la Constitución, sino que fue perseguido".(16)

Cuando el general Adolfo de la Huerta, llegó a la presidencia luego de haber suscrito junto con Alvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, el Plan de Agua Prieta, Sonora, en el cual se desconocía como presidente a Carranza, mostró interés por resolver el problema agrario, sobre todo con la ley de tierras ociosas. En su informe al Congreso del 10. de septiembre de 1920 afirmó "... La Comisión Nacional Agraria tiene pendiente de trámite y resolución 1237 solicitudes"(17), lo cual demostraba la gran cantidad de demandas de tierras acumuladas y que esperaban una resolución. En los escasos cinco meses que estuvo a cargo del Ejecutivo, no logró responder adecuadamente a las exigencias campesinas, ni tampoco hizo posible el cumplimiento acertado de la Comisión Nacional Agraria, pese a todos los esfuerzos realizados durante su gestión para llevar adelante el reparto agrario.

El general Obregón que había obtenido gran popularidad como estratega militar, después de su victoria sobre Villa en Celaya, "... dejó sentir sus ideas respecto al problema agrario, cuando siendo candidato a la presidencia se manifestó como defensor de la propiedad privada y además, estableció la necesidad de modernizar la maquinaria agrícola como una forma de aumentar la producción agropecuaria".(18)

Siendo presidente, se crearon disposiciones legales para regular la propiedad agropecuaria, entre las más importantes se encuentra la Ley de Ejidos de 1920 "... en esta ley se recopilan las circulares más importantes de la Comisión Nacional Agraria, estableciendo con esto una tramitación lenta y engorrosa que suprimía las dotaciones y restituciones provisionales".(19)

Durante su mandato, la Comisión Nacional Agraria emitió la circular número 44, que contravenía y derogaba lo expuesto por la circular número 34 expedida durante la legislación de Carranza y que ordenaba se obtuviera el compromiso de los beneficiados a pagar las tierras recibidas. Esto constituyó para la imagen de Obregón un gran prestigio, por lo que se consideró que durante su mandato se había iniciado una reforma agraria más justa. Pero si bien, logró responder más atinadamente a las exigencias sociales, ello se debió fundamentalmente a que no pudo liberarse de las presiones contrapuestas de las diferentes clases sociales que se enfrentaban en ese momento, y que habían producido una semiparálisis de la reforma agraria.

Al igual que Obregón, Calles era partidario de la pequeña propiedad privada. Incluso durante su mandato propuso favorecer a ésta convirtiendo a los campesinos en dueños de las tierras que pudiesen trabajar. Creía que con esta política se evitarían resoluciones y, al mismo tiempo, se

ofrecería un espacio al capital para la creación de bancos agrícolas y de asociaciones protectoras del capital y del trabajo. Durante este mismo periodo, el ejido adquirió la configuración jurídica con que se le conoce en los últimos años, obviamente, esto se llevó a cabo con la promulgación de la Ley del Patrimonio Ejidal, en la cual se establece como modo fundamental de explotación de la tierra, la división de las parcelas en forma individual, otorgándolas a los jefes de familia para que la usufructuaran pero advirtiéndoles que la propiedad sería inalienable e imprescriptible. Sin embargo, hoy día con las reformas al artículo 27 constitucional podemos ver que esos logros, han quedado lejos de sus principios originales.

Durante el periodo que va de 1928 a 1934, mejor conocido como el maximato, sus sucesores, más dóciles y escogidos personalmente por Calles, hicieron sensiblemente más lento el ritmo de las expropiaciones de latifundios, pero ésto debido fundamentalmente al impulso del jefe máximo por detener la reforma agraria. Como consecuencia de ésto, la Comisión Nacional Agraria en virtud de no haber tenido lineamientos a seguir, había caído en una completa desorganización, por ello, cuando llega a la presidencia Abelardo Rodríguez y más concretamente durante el último año de su mandato, se hacen modificaciones al artículo 27 de la Constitución para instituir el Departamento Agrario, con la intención de que respondiera a las realidades de ese momento,

sobre todo, de aquellos que exigían incremento en la entrega de tierras.

Es hasta el 17 de enero de 1934, cuando se publica en el Diario Oficial el decreto mediante el cual, en atención al señalamiento constitucional del artículo 27, se crea un organismo con dependencia directa del Ejecutivo Federal, que se denominó Departamento Agrario, para atender la problemática del campo nacional. Este Departamento trabajó durante 24 años como un organismo más de la administración pública centralizada, y después de diversos estudios, análisis y discusión se decidió finalmente que la entonces denominada Secretaría de Agricultura y Ganadería transfiriera al Departamento Agrario las facultades relativas a la colonización, por lo que en la Ley de las Secretarías y Departamento de Estado, publicada en el Diario Oficial el 24 de diciembre de 1958, aparece con el nombre de Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. En su Reglamento Interior, publicado en el año 1963, se especifica su organización que comprende los órganos siguientes: Jefatura, Secretaría General de Asuntos Agrarios, Secretaría General de Nuevos Centros de Población Ejidal, Oficialía Mayor y 15 Direcciones.

Durante los primeros años de actividad el Departamento Agrario adquirió un dinamismo, pero ésto, como consecuencia de la política agraria del general Cárdenas. La

importancia de esta política se revela claramente en las tierras distribuidas a los campesinos. Claro está que la reforma agraria desagradó y provocó reacciones políticas serias de los propietarios, mexicanos o extranjeros, de las tierras afectadas. Sin embargo, esto no impidió que la distribución de la tierra prosperara y se preservara. En primer lugar, esto constituyó una respuesta a las demandas de los campesinos, se trataba de darles lo que pedían; pero dárselos según condiciones organizativas, técnicas y políticas establecidas por el gobierno. Tan es así que la distribución de las tierras se realiza principalmente en áreas en donde los trabajadores agrícolas están inquietos, o políticamente organizados y activos.

Después del gobierno de Lázaro Cárdenas se inicia un periodo de contrarreforma agraria y de reconcentración de la tierra y los recursos en manos de la burguesía agraria empresarial. Los mecanismos utilizados para permitir este proceso de descentralización de los recursos naturales, técnicos y económicos fueron los siguientes: "... primeramente el reparto de tierras que alcanzaría sus niveles más elevados en el periodo cardenista se ve frenado una vez concluido su régimen; en segundo lugar se precisan las condiciones de inafectabilidad para los terrenos dedicados a la ganadería y se hacen reformas al artículo 27 constitucional permitiendo a los grandes propietarios ampararse contra cualquier iniciativa de expropiación; en tercer lugar, se empieza a

canalizar el mayor número de recursos técnicos y financieros al sector empresarial de la agricultura, y finalmente a estos mecanismos legales de reconcentración de recursos se fueron sumando otros elementos extralegales que hasta la fecha han permitido la monopolización de la mejor tierra en pocas manos, entre ellos el despojo y el arrendamiento de parcelas ejidales y comunales...".(20)

De esta forma, en los treinta años que transcurrieron de 1940 a 1970, todas estas medidas de política agraria estuvieron pensadas para vincular el desarrollo agrario del país a las necesidades de crecimiento industrial del mismo. Una de las primeras medidas para hacer posible lo anterior fue el freno del reparto de tierras con el propósito de no seguir afectando los intereses de la burguesía agraria. Esta medida se hace necesaria, en parte, porque para financiar el crecimiento industrial del país se requerían importantes sumas de divisas que generaba la agricultura capitalista dedicada fundamentalmente a la exportación, de allí el interés particular del gobierno por estimular su fortalecimiento evitando afectar sus intereses a través de expropiaciones agrarias. Por otro lado, el freno del reparto agrario permitiría lanzar al mercado de trabajo a cientos de campesinos, quienes al verse impedidos para obtener alguna parcela emigrarían a las ciudades, satisfaciendo a la vez la demanda de mano de obra barata que se requería en esos años para impulsar el desarrollo industrial del país.

Lo anterior explica en cierta medida porque en los tres sexenios posteriores al de Cárdenas disminuyó considerablemente el número de resoluciones presidenciales ejecutadas. Mientras que en el sexenio cardenista se ejecutaron 10 774 resoluciones que comprendían 17 906 330 ha. en beneficio de 811 157 campesinos, con Avila Camacho solamente fueron ejecutadas 3 486 que representaban 5 944 450 ha., con Miguel Alemán 2 385 que significaban 4 844 123 ha., y con Adolfo Ruíz Cirtinez 1 864 que abarcaban 4 934 655 ha. Si comparamos estos datos con los del sexenio cardenista, tenemos que en esos tres sexenios en los que tuvo vigencia el Departamento Agrario se ejecutaron menos resoluciones, se repartió menos tierra y se benefició a una menor cantidad de campesinos. Fueron en total 487 115 campesinos o sea apenas un poco más de la mitad con relación al número de campesinos que recibieron tierras en el periodo cardenista.(21)

Después de estos tres sexenios en los que la tendencia a la reconcentración de la tierra se dejó ver con la significativa reducción del número de hectáreas repartidas, en los tres sexenios siguientes la situación aparentemente cambió al aumentar considerablemente en relación con los sexenios precedentes y el número de tierras distribuidas. Sin embargo, es preciso señalar que si hubo un cambio en la política agraria esto se debió a la constante lucha de los campesinos, de ahí que el Departamento Agrario en su obsolescencia e inoperancia haya pasado a ser

Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (DAAC) en respuesta de las exigencias. Con López Mateos se repartieron 11 361 270 ha. mediante resoluciones y en beneficio de 304 498 campesinos; con Díaz Ordaz se distribuyeron 1 413 954 ha. comprendidas en 2 770 resoluciones y se benefició a 216 695 campesinos y con Luis Echeverría se repartieron 16 814 350 ha. mediante 3 061 resoluciones para beneficio de 284 870 campesinos.(22) Sin embargo, pese a todos los esfuerzos por resarcir el problema agrario desde finales de los años cincuenta e inicios de los setenta, la presión campesina sobre la tierra empezó a profundizarse en todo el país.

Con el devenir del tiempo y tras la complejidad que iba adquiriendo la sociedad en su conjunto y con ella la necesidad de contar con organismos públicos capaces de afrontar los nuevos problemas planteados por la dinámica propia de las transformaciones económicas y sociales; se precisó otorgar mayor flexibilidad en la toma de decisiones efectuadas en el ámbito agrario, por lo que, por decreto presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1974 el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización alcanza el rango de Secretaría de Estado, pasando a ser, lo que actualmente conocemos como Secretaría de la Reforma Agraria.

### 2.3. LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

Durante la primera mitad de los setenta las manifestaciones de descontento que durante largos años se habían venido presentando de manera esporádica y sin la capacidad de reorientar el rumbo de la política agraria del Estado se empiezan a multiplicar y extender a lo largo de todo el país, a tal grado que el gobierno de aquella época se ve en la necesidad de tratar de instrumentar una política neopopulista en el campo. El movimiento campesino surge así en los años setenta con una fuerza que no se había visto desde el cardenismo; muestra de ello es de que en los primeros seis años de esta década nacen numerosas organizaciones campesinas que de una u otra forma se encuadran dentro de una clara definición democrática y anticapitalista. Por ejemplo: "... en 1972 surge la Coalición Obrera Campesina Estudiantil de Oaxaca (COCEO); en 1973 nace el Campamento Tierra y Libertad en San Luis Potosí, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas; en 1974 nace la Unión Campesina Independiente (UCI) en la Sierra Norte de Puebla y Centro de Veracruz; en el mismo año hace su aparición en el escenario de luchas campesinas el Frente Popular de Zacatecas, mientras que en la región del Istmo surge la Coalición Campesina Estudiantil de Juchitán, que en 1974 pasa a denominarse Coalición Obrera Campesina Estudiantil del Istmo (COCEI); en este mismo periodo surge en Chiapas la Alianza Campesina 10 de Abril ..." (23)

Muchas de estas organizaciones nacen con carácter frentista y se plantean coordinar y articular las luchas obreras, campesinas y populares dentro de sus respectivas zonas de influencia. Es el caso de la COCEO, en Oaxaca, en Zacatecas el Frente Popular de Zacatecas (FPZ) y en Chihuahua el Comité de Defensa Popular (CDP). El surgimiento de todas estas agrupaciones dio lugar a la aparición dentro del movimiento campesino de una vertiente de lucha que comenzó a aglutinar a todos aquellos grupos que planeaban dar solución a las demandas campesinas (principalmente las vinculadas a la tierra), a través de la organización desde la base. Sin embargo, el localismo y aislamiento en que se dieron muchos de estos movimientos representó un grave obstáculo para su coordinación y para su avance articulado en un nivel nacional. Es por ello, por lo que muchos de estos movimientos fueron presa fácil de la represión cuando el Estado adoptó este recurso para mantener el avance de las movilizaciones campesinas que luchaban por obtener un pedazo de tierra.

Ante la efervescencia del movimiento campesino la política del gobierno se encaminó a tratar de restaurar el consenso entre los sectores campesinos del país. Para el gobierno "... el campo se había convertido en uno de los principales focos del conflicto social".(24) Ante todo esto se hacía indispensable buscar las medidas necesarias para recuperar la legitimidad social perdida y dinamizar al sector agropecuario en crisis. Para lograr estos fines, el Estado

promueve la creación de una serie de organismos y emite un conjunto de leyes en caminadas a reestructurar el funcionamiento económico, político y social del campo. Pero sin duda alguna, el organismo que mayor trascendencia tuvo fue la Secretaría de la Reforma Agraria, lo cual se representó como una reestructuración institucional necesaria para abordar de manera más ágil la problemática agraria existente en ese momento.

La Secretaría de la Reforma Agraria fue creada como tal el 31 de diciembre de 1974, durante el periodo de Luis Echeverría quien buscaba organizar las actividades agropecuarias, el aumento de la productividad en el campo y la absorción de la fuerza laboral creciente, la organización de ejidatarios y comuneros en torno, no ya a la tenencia de la tierra, sino a la producción en forma intensiva. Sin embargo, el objetivo más importante y al que debió su razón de ser, lo constituyó el reparto agrario; además, adquirió responsabilidad sobre una variedad de aspectos señalados por el artículo 27 constitucional, la Ley Federal de Reforma Agraria y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Entre ellos: conceder o ampliar dotaciones o restituciones de tierras y aguas a los núcleos de población rural; crear nuevos centros de población ejidal; titular y parcelar los ejidos; mantener un registro y catastro agrario nacional; intervenir en los deslindes ejidales o comunales; reconocer y titular las tierras y aguas de las comunidades;

atender la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales de ejidos y comunidades; promover la industria rural; realizar la colonización ejidal; y controlar los terrenos nacionales, baldíos y demasías.

En la práctica, las soluciones han sido archivar expedientes, desaparecerlos o simplemente darles una respuesta negativa. Para ejemplificar esto basta hacer referencia a los siguientes datos presentados por el Frente Popular de Zacatecas en el V encuentro de la Coordinadora Nacional Plan de Ayala: "... En marzo de 1978 la Secretaría de la Reforma Agraria cuantificó un total de 12 286 expedientes sobre solicitudes de tierra por dotación y ampliación. Un año después verificó la existencia de 10 340 expedientes vigentes sobre solicitudes de nuevos centros de población ejidal. Para el mismo año de 1978 estimó un total de 2 847 expedientes sobre restitución y confirmación de bienes comunales, algunos de ellos iniciados desde 60 años. Al día último de diciembre de 1979 se habían acumulado 1 235 resoluciones presidenciales sin ejecutar, que de otro modo hubieran beneficiado a 162 campesinos con 5.8 millones de hectáreas. La causa principal reside en la interposición de amparos contra dichas resoluciones, en otros casos son inejecutables al corresponder a pedazos de mar, a tierras ejidales sobre posición de planos o porque simplemente no existían esas tierras. A lo anterior se agrega una buena cantidad de conflictos interparcelarios o por replanteo de

líderos que afecta al 15% del total de ejidos (unos 25 000). Un elemento más consistente en 8 mil expedientes de amparo instaurado contra toda clase de trámites agrarios y resoluciones presidenciales o de los gobernadores de los estados. El número aproximado de solicitudes asciende a unos 3 millones de campesinos".(25)

En este sentido, es conveniente señalar que muchas de las acciones agrarias no pudieron culminarse, porque en el caso del rezago agrario, el presidente en turno José López Portillo, se ocupó más de favorecer a la burguesía agraria y no al campesino que demandaba seguridad jurídica a sus bienes, lo que impidió que estas acciones culminaran con una resolución presidencial (propiciando el rezago agrario). Por otro lado, el rezago administrativo también se fue agravando cuando los campesinos que poseían un papel que los hacía dueños de tierras, las demandaban para hacer efectivo su derecho de poseer un pedazo de tierra, pedazo que les era negado por la poca voluntad del presidente y también, porque en la mayoría de los casos no existían las tierras o porque simplemente se cuidaba de no afectar a los grandes cacicazgos y latifundios disfrazados, protegidos por la desmedida política gubernamental.

De esta forma el desenvolvimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria en el transcurso de los años subsecuentes a su creación, se fue traduciendo en un enorme rezago en la

tramitación de las acciones agrarias. Con esto, una vez más se volvían a romper las esperanzas que durante largos años los campesinos habían logrado mantener en el mosaico de las movilizaciones, que a su vez demandaban solución y respuesta a sus solicitudes.

### 2.3.1. ESTRUCTURA ORGANICA.

El reglamento interior del 7 de abril de 1989, establece en su artículo 2o. que: "... para el ejercicio de sus atribuciones y despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría de la Reforma Agraria contará con los siguientes servidores públicos, direcciones generales y órganos desconcentrados y colegiados:

- Secretario;
- Subsecretario de asuntos agrarios;
- Subsecretario de organización y desarrollo agrario;
- Oficial mayor;
- Cuerpo consultivo agrario;
- Direcciones generales;
- Administración;
- Asuntos jurídicos;
- Desarrollo agrario;
- Organización administrativa;
- Organización agraria;
- Procedimientos agrarios;
- Procuraduría social agraria;

- Programación y evaluación;
- Promoción agraria;
- Recursos humanos;
- Tenencia de la tierra;
- Registro agrario nacional;
- Unidad coordinadora de delegaciones agrarias y promotorías;
- Unidad de comunicación social;
- Unidad de documentación e informática agraria;
- Organos desconcentrados y delegaciones;
- Instituto de capacitación agraria;
- Delegaciones agrarias". (26)

### 2.3.2. ATRIBUCIONES.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976, y más tarde reformada, por últimas veces, por decretos publicados los días 21 de febrero y 25 de mayo de 1992, se establece que la Secretaría de la Reforma Agraria forma parte del sector central del gobierno federal, estableciendo sus atribuciones en el artículo 41 el cual establece lo siguiente: "... A la Secretaría de la Reforma Agraria corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos;

II. Conocer o ampliar en términos de ley, las dotaciones o restituciones de tierras y aguas a los núcleos de población rural;

III. Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal;

IV. Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal;

V. Hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables;

VI. Conocer de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras ejidales;

VII. Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos;

VIII. Resolver conforme a la ley las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que corresponda a otras dependencias o entidades, con la participación de las autoridades estatales y municipales;

IX. Cooperar con las autoridades competentes a la eficaz realización de los programas de conservación de tierras y agua en los ejidos y comunidades;

X. Proyectar los programas generales y concretos de colonización ejidal, para realizarlos, promoviendo el

pública, de tener mayor presencia en las grandes decisiones nacionales y lograr un respeto absoluto a las garantías individuales. El reparto de la tierra según Durán "... es mucho más que un programa de gobierno; responde a las exigencias de los campesinos; se manifiesta como parte esencial sobre la que se cimienta el México nuevo, su ejecución llevó implícito el proyecto de la sociedad igualitaria y la elevada aspiración de libertad del hombre".  
(29)

La restitución de sus tierras a los pueblos despojados, la dotación a los carentes de ella, los frutos de su explotación para quienes los trabajan, constituyen evidentemente la primera piedra de esa gran construcción revolucionaria que hoy conocemos como Reforma Agraria. El reparto agrario ha sido, hasta el momento medio fundamental para cumplir el mandato constitucional de restituir y entregar tierras a los campesinos carentes de ellas. Por otro lado, la política en materia agraria que tuvieron que seguir los gobiernos revolucionarios, se caracterizó por la definición de sus soluciones de fondo que de una u otra manera, coadyuvaron a revertir las tendencias de atraso y desventaja del medio rural con relación al desarrollo rural del país.

Ahora bien, "... el reparto agrario, se ha realizado fundamentalmente mediante la creación de ejidos, de tal

pública, de tener mayor presencia en las grandes decisiones nacionales y lograr un respeto absoluto a las garantías individuales. El reparto de la tierra según Durán "... es mucho más que un programa de gobierno; responde a las exigencias de los campesinos; se manifiesta como parte esencial sobre la que se cimienta el México nuevo, su ejecución llevó implícito el proyecto de la sociedad igualitaria y la elevada aspiración de libertad del hombre".

(29)

La restitución de sus tierras a los pueblos despojados, la dotación a los carentes de ella, los frutos de su explotación para quienes los trabajan, constituyen evidentemente la primera piedra de esa gran construcción revolucionaria que hoy conocemos como Reforma Agraria. El reparto agrario ha sido, hasta el momento medio fundamental para cumplir el mandato constitucional de restituir y entregar tierras a los campesinos carentes de ellas. Por otro lado, la política en materia agraria que tuvieron que seguir los gobiernos revolucionarios, se caracterizó por la definición de sus soluciones de fondo que de una u otra manera, coadyuvaron a revertir las tendencias de atraso y desventaja del medio rural con relación al desarrollo rural del país.

Ahora bien, "... el reparto agrario, se ha realizado fundamentalmente mediante la creación de ejidos, de tal

mánera, que ha sido el instrumento del reparto agrario al mismo tiempo que su beneficiario. Por su parte, tanto el fraccionamiento de latifundios como colonización, originalmente pensados como remedio del latifundio, en realidad funcionaron como medios para evitar las afectaciones y adjudicaciones en favor de particulares; pero a partir de enero de 1968 se vincularon exclusivamente a la satisfacción de necesidades agrarias. Mediante la unidad de concesiones se han rescatado algunas tierras acaparadas, en otra época, por influyentazos porfirianos. De verdad, el reparto agrario que vale tanto como decir la creación de ejidos ha sido el arma clave para la pulverización de los terratenientes por la clase, no tan poderosa, de los ejidatarios".(30)

Aunque originalmente el patrimonio rústico del ejido pareció constituir nada más en tierras de cultivo adjudicables individualmente, ya el Código Agrario de 1934, establece en su artículo 49 que: "... las dotaciones ejidales comprenderán, además de las tierras de cultivo, las de agostadero, de monte o de cualquier otra calidad diferente que se requieran para la satisfacción de las necesidades del poblado de que se trate y comprenderán, en todo caso, las superficies necesarias para fomentar las parcelas escolares".(31)

Por su parte, la Ley Federal de Reforma Agraria inspirada en la legislación precedente, considera en su

artículo 123 que: "... el patrimonio rústico del ejido estará constituido por suficientes tierras de labor para adjudicar unidades de dotación a cada uno de los campesinos con derechos preferentes; terrenos de agostadero, de monte o de cualquiera otra clase distinta a las de labor, para satisfacer las necesidades colectivas de la población, las superficies necesarias para la zona de urbanización y por último, las superficies laborales para formar las parcelas escolares".(32) De igual forma, señala en sus artículos 224 y 225 que: "... en los ejidos forestales y ganaderos, carentes de tierras de labor, la unidad de dotación se determinará en forma especial y serán explotados en forma colectiva".(33)

Por último, para proteger de manera permanente el patrimonio de la clase campesina y de pasada evitar la reconstitución del latifundio, la Ley Federal de Reforma Agraria lo mismo que la legislación precedente, prescribe que son inalienables, imprescriptibles, inembargables e intrasmisibles, los bienes que constituyen el patrimonio de los ejidos y que son inexistentes los actos de las autoridades y de los particulares, cualquiera que sea su naturaleza, que traigan como consecuencia, directa o indirecta, tales efectos.

Históricamente se ha demostrado que el reparto agrario es consubstancial al campesino mexicano que ve a la tierra como algo propio, como algo en lo que está enraizado y

si no la tiene se siente indigno e inseguro. También es sabido y públicamente demostrado que la entrega de la tierra ha sido factor indispensable de paz, equilibrio y de justicia social; además, de ser "... garantía contra la miseria, punto de apoyo para su vida, lugar donde es posible sentirse libre, sin amos, sin patronos y sin desprecios; instrumento que proporciona comida y un sentido de dignidad humana; por pobre o pequeña que sea una parcela su propiedad satisface, aunque parcialmente, una de las más caras ambiciones de los hombres del campo".(34) Por eso, hoy día con la nueva apertura económica y política de México es condición necesaria para resolver el problema de la desigualdad entre campesinos sin tierra y sin medios de subsistencia y entre aquellos que los poseen. De no ser así, por lo menos será necesario capitalizar al campo; generar empleo; proporcionar la participación de las actividades productivas; lograr el óptimo uso de la tierra y obras de infraestructura; acercar los insumos, créditos y servicios de capacitación técnica a los campesinos.

El reparto agrario no sólo significa lo que se dijo anteriormente sino que además, "... significa salvaguardar los legítimos derechos de los campesinos sin tierra. Es sólo el primer paso de la justicia agraria; los demás deberán ser encaminados a dar certidumbre en su tenencia y usufructo y a promover la producción y productividad del campo".(35) Por otra parte, es sabido que la tierra repartible o afectable

según versiones de los gobiernos posteriores a Echeverría ha terminado y que por ello, el Estado debe buscar nuevas formas de proveer los mismos beneficios a los campesinos, o bien establecer diferentes fórmulas mediante las cuales se incorporen a éstos al proceso productivo agrario con aplicación de los recursos necesarios. Sin embargo, a estas afirmaciones habría que cuestionarlas porque en algunas regiones o lugares del país todavía existen extensiones de tierras, que hasta el momento no han sido afectadas. Pero que de atenderse el rezago administrativo los predios que hasta el momento no han sido considerados resultarían dañados ante tal medida.

El reparto agrario durante el periodo que va de 1974 a 1992, intentó de alguna forma responder a las demandas campesinas, principalmente, de aquellas que se encontraban vinculadas a la tierra. Sin embargo, las medidas de política agraria adoptadas por cada uno de los gobiernos que se contemplan en el periodo estuvieron pensadas para responder a cada uno de los momentos de la historia de nuestro país. Por ello, cuando hablamos del sexenio echeverriista podemos decir que éste trató de promover el mejoramiento de los campesinos y del medio rural. Además de intentar incorporar a la explotación el mayor número posible de hectáreas, trató también de poner en acción cuantos métodos fueran necesarios para aumentar las áreas de riego y mejorar su distribución, para finales de su gobierno había logrado repartir 16 814 350

hectáreas mediante 3 061 resoluciones beneficiando con ello a 284 870 campesinos.(36)

Aún cuando el número de hectáreas repartidas supera en conjunto las distribuidas en el sexenio anterior, la cantidad de campesinos beneficiados en esta administración apenas alcanzó a superar las proporciones alcanzadas por los gobiernos posteriores al régimen de Cárdenas. Por otro lado, aunque en los primeros años de los setenta aumentó el número de tierras repartidas entre los campesinos de los Estados de Veracruz, Oaxaca y Puebla, la mayoría de éstas según las propias organizaciones como la Coalición Obrera Campesina en Oaxaca y la Unión Campesina Independiente en Puebla y Veracruz no provinieron en general de afectaciones hechas a los grandes propietarios, sino de tierras de calidad regular que necesitaban importantes inversiones para hacerse productivas y en muchos casos se trataba de tierras no laborables o cerriles. Por eso, pese a todos esfuerzos realizados por el presidente durante su administración no se lograron alcanzar los objetivos que en un principio habían sido planteados para sacar adelante el funcionamiento económico, político y social del campo. En estas circunstancias, al iniciarse el periodo de López Portillo, el campo seguía inmerso en una crisis económica y social que, más que atenuarse, se había profundizado con la política agraria de Luis Echeverría.

Al ocupar la presidencia en 1976, "... José López Portillo se enfrenta a una crisis de producción agrícola bastante grave. La manifestación más palpable la constituyó la importación en 1980 de más de 12 millones de toneladas de granos, para la cual se gastó el 16.5% del ingreso proveniente de la venta de petróleo al extranjero. Para los miembros de la burguesía agraria, la culpa la tenía Luis Echeverría, que permitió y propició la movilización de ciertos grupos campesinos provocando la huida de capitales de la agricultura debido al clima de inseguridad. Para otros, la crisis agrícola radicaba en la ineficacia del ejido".(37)

Desde que López Portillo asume el poder, su política agraria se definiría abiertamente del lado de la burguesía agraria. Mientras que su antecesor había tratado de dar salida a la crisis en el campo mediante el impulso del ejido y la organización colectiva de los campesinos, López Portillo bajo un esquema eminentemente productivista, haría suya la concepción de que la crisis agraria se debía a la ineficacia del ejido y en consecuencia a una política agraria errónea, por lo que su estrategia consistió en dar salida a la misma otorgando a la burguesía agraria todas las facilidades y la más amplia seguridad jurídica para invertir en el campo.

Una medida necesaria para dar seguridad a la burguesía agraria, de manera que ésta invirtiera en el campo, era cancelar todo riesgo de expropiaciones agrarias que

amenazara sus intereses. En este sentido, "... un eje fundamental de la política agraria de López Portillo fue el cierre definitivo de la fase distributiva de la reforma agraria. El mismo presidente, desde el principio de su régimen afirmó una y otra vez que el problema no era de tenencia sino de productividad, y que repartir más tierras no conducía a otra cosa que a reproducir los vicios existentes: minifundismo e ineficacia".(38) Como contrapartida de esta política productivista, encaminada a dar por concluido el reparto agrario y a crear los mecanismos legales para facilitar la penetración del capital en el campo, la política del Estado hacia el movimiento campesino tendió a endurecerse. Por tal motivo, se reprimen las invasiones de tierras (en Queretaro por ejemplo), se modifica el Código Penal para que los invasores o los autores intelectuales sean castigados con 40 años de cárcel y se crea el Programa Nacional para la Regulación de la Tenencia de la Tierra que según sus precursores desahogaría el rezago agrario.

Aquí cabría un intento de explicación de las causas que tuvo el gobierno para terminar con el reparto agrario. Desde mediados de los años cincuenta hasta el periodo de Echeverría había sido posible canalizar la demanda de tierra hacia zonas semidesérticas, tierras inútiles, terrenos nacionales o hacia las selvas tropicales. En otras palabras, el reparto se realizaba dentro de márgenes que no afectaban los intereses de la burguesía agraria. obviamente, ante la

respuesta del movimiento campesino de ya no conformarse con las tierras marginales e inservibles que se les había venido repartiendo, el Estado inclinado del lado de la burguesía agraria ve como única solución dar por terminado el reparto agrario. Por la misma razón, el gobierno de López Portillo durante su administración sólo alcanza a repartir 6 423 501 hectáreas, lo que demuestra el poco interés que el Presidente de la República tenía sobre los campesinos.

Por otra parte, al hablar del gobierno de Miguel de la Madrid podemos decir que éste se inicia en los momentos en que el país se encuentra inmerso en una de las crisis económicas más profundas por las que ha atravesado. Para responder a esta crisis el régimen instrumenta el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que tiene como propósito fundamental eliminar las presiones inflacionarias reduciendo la demanda y el salario real. Al igual que las administraciones anteriores se mostró interesado en resolver el problema agrario, para tal efecto, junto al PIRE, en su gobierno elaboró e impulsó un nuevo instrumento rector de las actividades de la administración pública: el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

En el Plan Nacional de Desarrollo se destaca que la reorientación y modernización del sector agrario se inscribe en el marco más amplio de la estrategia de desarrollo rural integral que incorpora, además de la política de producción y

organización del campo, la política de atención a las necesidades de bienestar de la población. Dentro de esta amplia estrategia se pretende otorgar seguridad jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra e impulsar la organización de los productores. En este sentido, la administración de Miguel de la Madrid se empeñó en realizar muchos esfuerzos, unos coincidentes con administraciones pasadas y otros innovadores, que han rebasado las concepciones e ideas revolucionarias, pero todos o al menos la mayoría congruentes con el postulado de realizar la justicia que el campo reclamó en su lucha reivindicatoria. Sin embargo, el reparto en su administración fue sólo una condición, es decir, fue el primer paso de una jornada de la Reforma Agraria para dar certidumbre a la tenencia de la tierra y propiciar la organización como factor indispensable de la producción y productividad del campo.

Por otro lado, "... es justo reconocer que, en un esfuerzo sin precedente, la Secretaría de la Reforma Agraria dentro de la presente administración ha ejecutado físicamente 2 607 resoluciones presidenciales que comprenden 7 663 260 hectáreas para beneficiar a 223 341 jefes de familia; de éstas, 925, corresponden a regímenes anteriores".(39) Sin embargo, cabe decir que ese reparto se realizó con un grado de dificultad cada vez mayor, tanto para localizar la tierra susceptible de reparto, como para luchar contra formas cada vez más sutiles de simulación y ocultamiento de excedentes,

demasías o concretaciones de provecho, con posibilidad de ser entregadas en usufructo a grupos sociales. Ahora bien, para comprender el gran esfuerzo realizado durante su administración, basta señalar que todos los regímenes anteriores a Miguel de la Madrid habían expedido, en conjunto, 1 250 000 certificados de derechos agrarios y comunales. Además, se entregaron también 31 662 carpetas básicas a ejidos y comunidades, que les permitieron participar en los programas de apoyo crediticio al campo.

Por otra parte, "... para proteger y otorgar seguridad jurídica a la propiedad privada, han sido expedidos 280 254 certificados de inafectabilidad que representan más del 150 por ciento en relación al número de certificados expedidos en todos los sexenios anteriores; de igual forma, 7 113 títulos a nacionales y 14 638 títulos a colonos".(40) Ante todo esto, los temas de tenencia, legislación y justicia agraria caben en un gran enunciado que el mismo presidente De la Madrid señaló como de suma importancia en la Reforma Agraria Integral que buscó lograr el bienestar de los campesinos, salvaguardar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y, organizar adecuadamente a aquéllos para que obtuvieran su superación en todos los niveles.

Para fines de su periodo y más concretamente en su Sexto Informe de Gobierno el primero de septiembre de 1988, el presidente de la República expresó que durante su

administración se habían alcanzado la cifra de 5 055 000 hectáreas de resoluciones dotatorias de tierras, sin embargo, es de observar que con circunstancias adversas, tales como las generadas por la crisis económica impidieron destinar mayores recursos a la administración agraria, cada una de las resoluciones presidenciales publicadas durante su administración, habían significado un especial esfuerzo por la dificultad que presentaban. De esta forma, terminaba otra administración dejando aún a muchos campesinos en espera de resoluciones a sus demandas.

Al analizar el periodo de Salinas de Gortari, éste se caracterizó por una política innovadora y de transformación de la cual se derivaron adecuaciones al artículo 27 constitucional, una nueva Ley Agraria, la creación de la Procuraduría Agraria para la procuración de justicia y los Tribunales Agrarios como instancias de impartición de justicia, la desconcentración del Registro Agrario Nacional y la ejecución del Programa Nacional de Abatimiento del Rezago Agrario. Por su importancia y el breve tiempo en que se presentaron, los aspectos señalados modificaron en forma considerable la operación de la Secretaría, se consigna el avance de la Dependencia en la ejecución del Programa de Abatimiento del Rezago Agrario, cuyo objetivo fue el desahogo de la totalidad de los expedientes de tierras y la regularización de la situación jurídica de los núcleos agrarios, como compromiso prioritario con los campesinos.

A fin de cumplir con el compromiso de respetar los derechos agrarios contraídos en 1988, "... se han realizado 23 431 investigaciones generales de usufructo parcelario, lo que permitió actualizar los derechos agrarios de 2 343 100 campesinos; y además, se constituyeron, regularizaron, consolidaron, promovieron y asesoraron 7 214 unidades agroindustriales para la mujer campesina no ejidataria. Previo a las modificaciones al artículo 27 constitucional y a la Ley Agraria, la Secretaría de la Reforma Agraria otorgó 14 519 asesorías legales y atendió 12 532 quejas representadas por campesinos; asimismo, durante 1991 y 1992 se reformó la labor de conciliación que permitió dirimir conflictos entre grupos sociales involucrados, con la participación en estas tareas de 195 pasantes en Derecho. Con la aplicación del nuevo marco jurídico, la Procuraduría Agraria ha otorgado 548 asesorías legales y realizado 324 acciones de conciliación de conflictos agrarios".(41)

En materia de organización agraria básica, "... a partir de la fecha del compromiso, se han promovido en núcleos de implantación de 15 159 reglamentos internos y 15 161 sistemas administrativos y contables, la celebración de 29 548 asambleas de balance y programación, la constitución, promoción y asesoría de 11 658 sectores de producción y unidades económicas de explotación especializada y 6 499 unidades agroindustriales para la mujer campesina. En lo referente a organización superior, se constituyeron,

promovieron y asesoraron 1 481 unidades de ejidos y asociaciones rurales de interés colectivo. Y en otras formas asociativas, 1 822 sociedades de servicio. Durante la presente administración se han entregado 1 054 629 certificados que otorgan seguridad jurídica a las tres formas de propiedad reconocidas en la Constitución. De éstos, 376 924 corresponde a ejidatarios, 175 544 a comuneros y 502 161 a pequeños propietarios.(42)

Los resultados de mayor relevancia que en materia agraria se alcanzaron por esta administración hasta el año de 1992 son: "... la ejecución de 1 100 resoluciones presidenciales, la entrega de 463 750 certificados de inafectabilidad y 325 572 a posesionarios de terrenos nacionales".(65)

## 2.5. EFECTOS DEL REPARTO AGRARIO.

Desde la Revolución Mexicana se advierte que en lo social, la Reforma Agraria Mexicana tuvo como consecuencia haber liberado a millones de peones que trabajaban en las haciendas en condiciones infrahumanas. Su liberación, cabe decir, no sólo fue social, sino también política y económica. El antiguo peón de las haciendas al verse beneficiado por el reparto agrario, no sólo recobró su libertad, sino que también, su facultad de autodeterminación, condiciones necesarias para que un hombre pueda realizar sus

destinos finales. Este cambio operado por virtud de la aplicación de la Reforma Agraria en México, produjo un nuevo tipo de campesinos y actitudes de éste frente a la vida. La misma movilidad territorial que adquirió a raíz de ser prácticamente liberado de su esclavitud, por llamarle así, le hizo conocer a otros grupos sociales y ampliar sus horizontes. Escapó de los límites estrechos y cerrados de su comunidad forzada (hacienda) y encontró nuevas posibilidades educativas y de información: centros de recreo, nueva dimensión cultural y en general halló otros estímulos y alicientes. Al hacerlo, comprendió que la Revolución y la lucha organizada constituían el medio más apropiado para deshipotecar su propio futuro y el de sus hijos.

La movilidad territorial, así como la igualdad ante la Ley y la paridad en el aprovechamiento de oportunidades, hicieron que el campesino adoptara una posición diferente frente a la vida. Los mismos procesos sociales de transculturación que se realizaban entre la ciudad y el campo y el desarrollo de las relaciones sociales en un ámbito más extendido, inyectaron en su alma un nuevo dinamismo socio-cultural, produciendo en él un verdadero sentimiento de integración espiritual al sentirse ligado a un destino común con el resto de los mexicanos. Sus deseos sociales fundamentales de correspondencia, seguridad, nuevas experiencias, reconocimiento, ayuda y libertad, encontraron

respuesta en la nueva configuración social, política y económica que el país recibía.

El desplazamiento territorial del antiguo peón, también le permitió su diversificación ocupacional y como consecuencia, su movilidad horizontal o sea, el cambio de oficio. Es decir, el hijo del peón ya no tendría que ser forzosamente otro peón. Asimismo, los efectos de la reforma agraria en el aspecto social produjeron la movilidad vertical e intergrupal del campesino, atendida la primera como el ascenso de estratos o clases sociales, es decir, el antiguo peón al recibir la tierra tuvo abierto el camino para llegar a ser miembro de la clase media, y la segunda, como las facilidades sociales para pertenecer a los distintos grupos existentes en nuestro país. Como un hecho de suma trascendencia, la Reforma Agraria fue la base esencial para el desarrollo de la comunidad rural y todas estas nuevas posibilidades que el campesino tiene a su alcance, como consecuencia de la Revolución, permitieron también el desarrollo de la comunidad urbana.

Por lo que respecta a la importancia económica de la Reforma Agraria, fácil es entender que el desarrollo general del país no se hubiera logrado al mantenerse la estructura agraria del porfiriato y los sistemas de explotación de la tierra que entonces existían. Se encuentra probado que la nueva estructura agraria ha promovido el aumento en el

ingreso, consumo y producción del campesino, permitiendo el incremento de la industrialización del país aunque quizás no en las proporciones que se hubieran deseado.

En lo político la Reforma Agraria es relevante, país que no realiza una adecuada reforma en los sistemas de tenencia de la tierra, destruyendo la concentración de la propiedad rural en pocas manos, está sujeto a inquietudes sociales, convulsiones políticas y finalmente, a la permanente inestabilidad de sus instituciones jurídicas. De esta suerte todos los países cuyos gobernantes están atentos a los reclamos de justicia social, tienden en sus programas de gobierno, a fortalecer la relación hombre-trabajo-tierra, proveyendo en la esfera de sus atribuciones al mejoramiento de los sectores campesinos. En este sentido, los gobiernos herederos de la Revolución Mexicana mantuvieron como prioritaria la idea del reparto agrario, aunque esto sólo haya sido para mantener vivas las esperanzas de los campesinos e impedir así, un desequilibrio social, ya que en la práctica la mayoría de los propósitos se mantuvieron en el olvido debido, fundamentalmente a la falta de voluntad política del mismo gobierno para establecer dichos acuerdos.

De las primeras consecuencias que se lograron al ejecutarse los lineamientos constitucionales del artículo 27 de la Carta Magna, mencionamos el cambio en la estructura agraria del país. Desde el punto de vista social, no debe

escapar el importante hecho de que la Reforma Agraria propicia el movimiento de la población, lo cual trae como consecuencia aliviar la presión demográfica sobre la tierra. Ya se ha dicho que uno de los peligros que tiene ante sí el desarrollo económico, es precisamente, la presión demográfica sobre los recursos disponibles.

Por otra parte, la marcha de la Reforma Agraria en el país, ha permitido a los gobiernos emanados de la Revolución, darse cuenta de las creencias y necesidades de la mayoría de la población lo cual propicia, como consecuencia, diversos planes de inversión pública que motiva la realización de grandes y pequeñas obras de irrigación; de comunicaciones; de nuevos sistemas de crédito agrícola; de asistencia técnica, de educación de la población rural, de saneamiento y combate de enfermedades; de almacenamiento de producción agrícola; de supresión de intermediarios de la circulación de los productos agrícolas; del seguro agrícola y del seguro social en el campo, etc. Además de asegurar la tenencia de la tierra; crear un patrimonio propio al ejido; sustituir el tipo de explotación agrícola capitalista por la agricultura familiar; terminar con el esclavismo rural; debilitar el poder político del hacendado y finalmente ser factor de estabilidad del poder público y de la paz social.

## CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) Silva Herzog, Jesús. El agrarismo mexicano y la reforma agraria. FCE, México, 1959, pp. 161.
- (2) Córdoba, Arnaldo. La ideología de la Revolución Mexicana. Ediciones Era, México, 1984, pp. 53.
- (3) Silva Herzog, Jesús. Op. Cit. pp. 45.
- (4) Gómez R. Marte. Historia de la CNA. Centro de Investigaciones Agrarias. México, 1975. pp. 25.
- (5) Gilly, Adolfo. La Revolución Interrumpida. Ediciones "El Caballito", México, 1971. pp. 29.
- (6) Womack Jr., John. Zapata y la Revolución Mexicana. Edit. Siglo XXI, México, 1977. pp. 11.
- (7) Córdoba, Arnaldo. Op. Cit., pp. 437.
- (8) Silva Herzog, Jesús. Op. Cit., pp. 35.
- (9) Silva Herzog, Jesús. Breve historia de la Revolución Mexicana. FCE, México, 1976, pp. 252.
- (10) Silva Herzog, Jesús. Op. Cit., pp. 262.
- (11) Silva Herzog, Jesús. El agrarismo mexicano y la reforma agraria. FCE, México 1959, pp 231.
- (12) La Secretaría de la Reforma Agraria. Manual de organización general. pp. 5-6.
- (13) Silva Herzog, Jesús. Op. Cit., pp. 145.
- (14) Eyler N. Simpson. El ejido, única salida para México. Revista Problemas Agrarios e Industriales de México. IV, 4, 1952. pp. 27.
- (15) Gerrit Huizer. La lucha campesina en México. Centro de Investigaciones Agrarias. México, 1979, pp. 27.

- (16) Carleton Beals. Citado por Gerrit Huizer. La lucha campesina en México. Centro de Investigaciones Agrarias. México, 1979, pp. 31.
- (17) Silva Herzog, Jesús. El agrarismo mexicano y la reforma agraria. FCE, México 1959, pp 279.
- (18) Córdova, Arnaldo. Op. Cit., pp. 278.
- (19) Silva Herzog, Jesús. Op. Cit., pp. 280.
- (20) Flores Lúa, Graciela. Las voces del campo. Movimiento campesino y política agraria 1976-1984. Edit. Siglo XXI, México, 1988. pp. 66.
- (21) Estas estadísticas son tomadas de los informes presidenciales. Para tener una visión más amplia véase Gerrit Huizer, La lucha campesina en México, México, Centro de Investigaciones Agrarias, 1970.
- (22) Flores Lúa, Graciela. Las voces del campo. Movimiento campesino y política agraria 1976-1984. Edit. Siglo XXI, México, 1988. pp. 64.
- (23) Silva Herzog, Jesús. Op. Cit., pp. 268.
- (24) Frente Popular de Zacatecas, "Capitalismo, movimiento campesino y la política del Estado", en Problemas y alternativas, año III, 20, octubre-diciembre de 1982.
- (25) Reqlamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria del 7 de abril de 1989.
- (26) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Edit. Porrúa, México, 1993. Art. 41.
- (27) Durán, Marco Antonio. El agrarismo mexicano. Edit. Siglo XXI, México, 1979, pp. 4.

- (28) *Ibídem*, pp. 12.
- (29) Informe de Labores 1982-1988. Secretaría de la Reforma Agraria, pp. 29.
- (30) Silva Herzog, Jesús. El agrarismo mexicano y la reforma agraria. FCE, México 1959, pp 236.
- (31) *Ibídem*, pp. 264.
- (32) *Ibídem*, pp. 266.
- (33) Durán, Marco Antonio. Op Cit. pp. 19.
- (34) Informe de Labores 1982-1988. Secretaría de la Reforma Agraria. pp. 27.
- (35) Datos tomados de los informes presidenciales. Para mayor información véase: Gerrit Huizer. La lucha campesina en México, Centro de Investigaciones Agrarias, 1979, pp.45.
- (36) Flores Lúa, Graciela. Las voces del campo. Movimiento campesino y política agraria 1976-1984. Edit. Siglo XXI, México, 1988. pp. 44.
- (37) *Ibídem*, pp. 45.
- (38) Informe de Labores 1982-1988. Secretaría de la Reforma Agraria. pp. 84.
- (39) Reforma Agraria Integral 1982-1988. Consolidación del reparto. Secretaría de la Reforma Agraria. pp 73.
- (40) Informe de Labores 1991-1992. Secretaría de la Reforma Agraria. pp. 40.
- (41) *Ibídem*, pp. 42
- (42) Loc. Cit.

CAPITULO III. LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA  
ANTE EL PROCESO DE PRIVATIZACION.

3.1. IRRUPCION DEL NEOLIBERALISMO.

A raíz de la crisis de 1929 el capitalismo se puso en jaque, a partir de este momento, se enfrentaron dos proyectos para solucionar el problema; por un lado, surge la teoría de John M. Keynes quien propone que el Estado interviniera en la economía, por el otro, aparece Friedrich A. Hayek (discípulo de Ludwig Von Mises) quien propuso retomar las ideas de Adam Smith y sus seguidores como David Ricardo, Jean-Baptiste Say y Thomas Malthus, entre otros. Finalmente se impuso la teoría de Keynes y se practicó por primera vez en los EE.UU con el gobierno de Franklin Delano Roosevelt, dicha teoría y práctica promovió el "plenoempleo" y el Estado Benefactor (New Deal).

Sin embargo, la crisis capitalista resurge en los años setenta y aparece Milton Friedman que retoma a Hayek y, por supuesto, a Adam Smith para dar origen al "neoliberalismo", nombre dado porque se apoya en el liberalismo clásico inglés y es ajustado o reformado ante las nuevas circunstancias. El neoliberalismo surge así como una corriente capaz de sanear los problemas existentes, su política consiste principalmente en desaparecer al Estado

como agente económico, dando paso a una mayor liberación económica.

Los países que empiezan con esta doctrina son por un lado, los Estados Unidos y por el otro, la Gran Bretaña. Por el primero, Reagan y Bush son los artífices en tanto que por el segundo Margaret Thatcher, quien se convirtió en primer ministro en mayo de 1979 cuando la economía británica se tambaleaba y las huelgas dominaban el panorama laboral del país. En América Latina el Fondo monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial son los que se han encargado de introducir esta doctrina como una respuesta a los cambios que se introducen en el contexto internacional y a la vez, como una forma para "estabilizar" las economías de esos países.

En México el fondo de los diversos cambios que realiza el salinismo reviven las cicatrices históricas del país. La dinámica donde la mayoría de las veces ganan unos cuantos en detrimento del total de la población genera criterios opuestos que en otras épocas se conciliaron casi siempre bajo la ideología de la Revolución; sexenios tan diferentes en su política, desde el cardenista hasta alemanista modificaron la Constitución de acuerdo con las condiciones específicas que les tocó vivir y los programas que consideraron viables, marcando los cambios necesarios para gobernar durante su periodo, hoy día otra vez se efectúan cambios importantes y de definiciones que, como en

otros tiempos se intentan insertar en el contexto histórico del mundo contemporáneo. Por ello, "... la economía de mercado, elecciones libres, democracia, la privatización de las empresas y medios de producción en general, por mencionar algunos ejemplos, no son nuevos conceptos del mundo moderno. Por el contrario, están siendo reelaborados para aplicarse a las nuevas realidades por parte del capitalismo mundial y por los países que se llamaron socialistas. Pero ahora ya no es el mercado clásico o el libre mercado de los primeros años del capitalismo del siglo pasado lo que tratan de instalar; ahora es el mercado planificado que va a a funcionar regularmente en su aplicación entre los países desarrollados y bloques similares para convertir al mercado en un principio del desarrollo económico".(1)

El estudio de la problemática internacional y en particular de la política económica neoliberal, muestran un rumbo nuevo que es necesario tomar en cuenta pues lo que se conoció como comunidad socialista siempre dispuesta a colaborar con los países del Tercer Mundo se derrumbó en parte por su atraso tecnológico y científico que no le permitieron competir con el capitalismo y actuar cerrando la brecha de las desigualdades sociales. Se sabe que el sistema socialista se mantuvo trabado por largos años en su avance, sobre todo en el plano económico, por su centralismo exacerbado y un burocratismo agobiante que influyeron en las líneas estratégicas del movimiento comunista mundial en el

que los países que luchaban por la conquista del poder político, hoy están sumidos en una profunda frustración.

Si bien, "... es cierto que la política económica del neoliberalismo es conservadora y lleva un sello ideológico en tal sentido; sin embargo, tiene la ventaja incuestionable de que no conoce profundamente su sistema, el capitalista, y al mismo tiempo ha descubierto nuevas tecnologías que están siendo aplicadas en esta etapa de economía capitalista en plena expansión. Pero, sin embargo, aún cuando por el momento no haya otra opción, debemos estar conscientes de que el neoliberalismo no va a resolver los problemas que tiene planteado el Tercer Mundo, tales como: la desocupación, la deuda externa y los bajos salarios. Por el contrario, esa doctrina económica para modernizar su estructura, debe en primer lugar modernizar su sistema de producción bajo el desarrollo del avance tecnológico. En nuestros países este factor tecnológico tiene que contribuir en la evolución de la infraestructura económica, de tal modo que vayamos logrando niveles de aproximación con los mercados internacionales y, sobre todo, para ser posible la integración de los mercados de Centroamérica".(2)

Hoy día las economías luchan incansablemente para lograr los mejores niveles de desarrollo y competitividad, con distintos mecanismos para lograr sus propósitos; por tal motivo, "... debemos prepararnos para luchar en bloques

económicos por una alternativa viable para nuestros países, porque la que ofrece el Fondo Monetario Internacional paraliza la formación de capital, elemento indispensable para nuestro crecimiento y desarrollo económico; pero tampoco debemos actuar sólo porque nos imaginamos en crisis. En este momento el neoliberalismo no se le puede atacar ni destruir con mecanismos simples y desarticulados; por el contrario, hay que prepararse para su advenimiento crítico, momento en que los revolucionarios de acuerdo a nuestras experiencias, podamos probar que es posible sustituir el neoliberalismo por una política socialista más justa, más democrática y más equitativa. Hay que trazar una estrategia a los ajustes económicos, y en este caso la economía mixta planificada, como estrategia, no significa que se obtendrán resultados de inmediato, sino que es necesario realizar una serie de procedimientos, formas y métodos de lucha, para adecuar a la realidad nuestros proyectos, porque también el capitalismo ha evolucionado desde la Primera Guerra Mundial, y transforma y sigue resolviendo algunos de los problemas en los que la izquierda siempre actuó, como la seguridad social y el subsidio al empleo, problemas que mal que bien han enfrentado a su modo".(3)

El neoliberalismo enarboló la bandera de la democracia y la iniciativa enviada al Congreso para hacer una contrarreforma al artículo 27 constitucional representa uno de los intentos de adecuarlo al proyecto neoliberal, que parece

un neoporfirismo, porque la modernización mexicana del siglo XIX tuvo un carácter parcial. El porfiriato decidió concentrar toda la energía en llevar a cabo la transformación económica del país, posponiendo el cambio político por considerar que éste podría ser disfuncional frente a su proyecto económico. Para los porfiristas, los mexicanos deberían primero ingresar al mundo de la economía capitalista para luego ser verdaderos ciudadanos. El razonamiento era convincente para los que se beneficiaban con las acciones modernizadoras, pero en la práctica, su resultado final fue catastrófico incluso desde el punto de vista estrictamente económico, pues a partir de 1911 la violencia por las injustas estructuras políticas se hizo patente, afectando a la economía, que sólo pudo retomar su desarrollo normal después de varios lustros.

Los voceros oficiales del sistema afirman que la acelerada transformación económica, requiere como condición fundamental un cambio político lento, dosificado. Sin embargo, "... los tecnócratas neoliberales mexicanos de hoy, como los leninistas rusos de ayer enfrentan el problema de poner al día y rápidamente a una sociedad históricamente atrasada. Ambos tienen como punto de partida la impaciencia, el gusto por el poder y el supuesto de que las masas están naturalmente incapacitadas para llegar a conocer por si mismas cuales son su verdaderos intereses políticos. los neoliberales mexicanos, como Lenin presuponen que los

poseedores de la verdad histórica y social son pocos, y esos pocos deben imponer a los muchos sus puntos de vista a como de lugar, pues de lo contrario la mayoría inconsciente y poco confiable por definición se iría por los caminos políticos fáciles, obvios pero equivocados. Desde esta perspectiva la tarea histórica de los pocos es salvaguardar a los muchos de las terribles consecuencias de su propia ignorancia y la falta de voluntad".(4)

### 3.2.2. DE LA INTERVENCION ESTATAL HACIA EL LIBRE MERCADO.

Las reformas económicas y políticas emprendidas por Carlos Salinas de Gortari, son temas de permanente debate en la sociedad mexicana. Por ello, no es de extrañar que debido a la complejidad de la crisis económica del país y a las medidas tomadas para enfrentarla, la participación del Estado en la economía se ha puesto sobre el tapete de la discusión. Existen posiciones políticas que conducen a la adopción de conclusiones apresuradas y vagas, cuando no equivocadas por falta de un exámen riguroso de la misma, que puede resumirse en dos grandes etapas. La primera comienza en el periodo posrevolucionario y termina aproximadamente en 1930; su característica principal es la canalización de la inversión pública hacia la construcción de obras de infraestructura para impulsar el desarrollo económico. En la segunda etapa el Estado participa más activamente como empresario y promotor

de mecanismos financieros, tendientes a impulsar el proceso de industrialización que el país requería en aquellos momentos, en que se da la distorsión de la intervención por la absorción de empresas privadas en quiebra para evitar el desempleo, con lo que, el Estado se convirtió en accionista de un gran número de empresas.

El crecimiento del sector paraestatal impidió crear los mecanismos necesarios para impulsar el desarrollo, aun cuando resolvió los problemas de las empresas en cuestión y la absorción del empleo que ellas generaban, pues según datos publicados por Andrés Caso en su libro Política, Administración y Empresa Pública, en 1980 contaba con más de mil empresas públicas agrupadas en las distintas figuras jurídicas que establece la legislación. En su conjunto, el sector participaba en ese año con el 29 por ciento de los ingresos tributarios del gobierno federal, con el 75 por ciento de las exportaciones y 27 por ciento de las importaciones; ocupaba a casi un millón de personas y abarcaba las más variadas actividades económicas. Para 1983 aportaba el 18.2 por ciento del Producto Nacional Bruto.

En 1984, según Andrés Caso, la dimensión del sector paraestatal estaba dada por un conjunto de 498 empresas, de las cuales 69.5 por ciento se concentraba en la industria; 9.4 por ciento en la minería y 8.7 por ciento en las actividades comerciales. Si además se suman las entidades

financieras, los fideicomisos, las empresas relacionadas con el sector salud y el sector educativo, entonces el sector paraestatal comprendía al rededor de mil entidades, cuya operación y erogaciones impactaron en tal forma al gasto público, que éste se incrementó y la proporción entre el gasto corriente y el de capital se desequilibró por el predominio del primero.

La visión progresiva del Estado choca con la ideología neoliberal que pide el retorno al Estado mínimo, por considerar que éste ha fracasado en su intento de satisfacer las demandas sociales y, por lo mismo, se debe dejar el campo libre a la iniciativa privada y a la libre empresa para cumplir esa función. Esta política de dejar de lado al Estado se puede ver con mayor claridad desde las administraciones tecnocráticas de De la Madrid y Salinas, cuando ambos y más específicamente el último ha venido eliminando el carácter mixto de la economía al privatizarse los sectores público y social, a fin de poder modernizar la misma, es decir fincarla en el mercado. Muestra de ello, están las recientes reformas en los diferentes sectores de la producción y particularmente en el agropecuario.

"Las reformas a las políticas agrícolas de México parten de una línea de liberación económica que presenta varias dificultades, debido a que se plantea diseñar políticas que corresponderían más a la de los países de la

OCDE que a un país del tercer mundo, cuando sus índices de productividad no lo respaldan".(5) Ningún país ha logrado iniciar su desarrollo económico sin llevar a cabo un proceso de incremento de la productividad agrícola, para lo cual se requiere de protección e intervención estatal, que proporcione las condiciones de inversión, infraestructura, información, capacitación, construcción de instituciones y, sobre todo, un ambiente macroeconómico de soporte a la agricultura. Tales condiciones no serán cumplidas por el mercado, en otras palabras, las políticas tendientes a impulsar la productividad agrícola no pueden partir de los costos de oportunidad de los mercados internacionales, profundamente deprimidos.(6)

En principio, lo que los gobernantes mexicanos se proponen "... es empujar al país por el camino de la modernidad vía la llamada magia del mercado y que tan buen éxito ha tenido en los países anglosajones, Europa occidental, Japón y en los tigres asiáticos. Sin embargo, en la práctica esta modernización se está poniendo en práctica de manera peculiar que recuerda más a la que tuvo lugar, hace 20 años en los Estados Unidos que a la actual. En efecto, como se recordará después de la guerra civil estadounidense un puñado de individuos los llamadas robbers barons descubrieron lo conveniente que resultaba para ellos usar el poder del Estado para inducir al mercado a operar en favor de sus empresas y acumular así fortunas enormes. Este fue el

caso por ejemplo, de Andrew Carnegie en los ferrocarriles y el acero o de John D. Rockefeller en la refinación del petróleo. Bueno, pues el caso de Teléfonos de México y Carlos Slim y sus socios extranjeros parece salido directamente de esa época en que al norte del río Bravo los big bussines y los líderes del gobierno andan sin pudor alguno del brazo y por la calle en beneficio de ambos y en detrimento del interés general".(7)

Hoy, con la modernización económica que implica la integración de nuestro mercado al estadounidense, la clase política mexicana, o al menos su estrado superior, reconoce que su supervivencia requiere ya no de preservar ni menos aumentar el grado de su aislamiento frente a Estados Unidos sino de lo opuesto: acelerar la integración de la economía mexicana a la estadounidense y en condiciones apropiadas, es decir, con un aparato estatal sin vocación de competidor. Finalmente, "... por su educación, conocimiento del idioma y civilización estadounidense y por su ideología, la tecnocracia mexicana está equipada como ningún otro grupo político en la historia para intentar este nuevo camino en su relación con estados Unidos".(8) El salinato parece ser el mejor dispuesto y equipado para superar esa falta de relación lógica entre el área económica y la puramente política de la relación mexicano-americana.

### 3.3. PRIVATIZACION EJIDAL.

Nunca antes un mandatario introdujo tantos cambios en tan poco tiempo como Salinas, particularmente en la esfera económica, en un afán de conducir al país hacia la modernidad y de incorporarlo a las aceleradas transformaciones mundiales. Sin embargo, "... no son pocos, ni de dimensiones menores los problemas sociales que agobian al país y sobre los que se quisiera ver, al menos, un horizonte de solución: salud, contaminación ambiental, escasez de agua, rezago habitacional, desempleo y subempleo, bajos salarios, concentración del ingreso, administración de la justicia, derechos humanos, a más de otros que tienen que ver con la estructura política y las aspiraciones democráticas".(9) Pero uno de ellos, no porque sea el más grave, sino porque ha cobrado una evidente preponderancia, es la propiedad de la tierra.

En cuanto al ejido y la propiedad comunal, conviene decir claramente que es indebido y peligroso plantear su desaparición como forma de tenencia de la tierra. Aunque se pretende hacer creer que la Reforma Agraria está cumplida, esto no es verdad, y los saben los campesinos de México. Mientras éstos no tengan lo suficiente para vivir, obtenido de una tierra propia que nadie pueda quitarles, no podrá considerarse cerrado el ciclo histórico del movimiento social. Además desde los despojos sufridos por los indígenas

en la Colonia la lucha por la tierra ha sido el hilo conductor de nuestra historia. Así se vio en la Independencia, en la Reforma y muy particularmente en la Revolución de 1910, que fue fundamentalmente agraria. Por lo mismo, no es exagerado decir que en la restitución de tierras, y en las expectativas creadas, está el verdadero secreto de la paz social de la cual el país había disfrutado, por lo menos, desde la cuarta década del siglo.

Ciertamente, en los últimos años ha habido serios problemas de producción y productividad en el ejido y, que por lo mismo, el país ha tenido que importar considerables volúmenes de alimentos. Pero es irresponsable no analizar las causas verdaderas de esa situación y limitarse a demandar la privatización como solución al problema. Antes de atribuir culpas a ejidatarios y comuneros, habría primeramente que revisar la inversión estatal en fomento agropecuario, los créditos otorgados por la banca de desarrollo, los precios de garantía, la tecnología de que dispone el sistema ejidal, la infraestructura en carreteras, caminos o simples brechas, en energía eléctrica y en agua entubada. Se verá entonces que los ejidatarios subsisten de puro milagro, precisamente por su arraigo a la tierra. Pese a su descapitalización y a la falta de asistencia suficiente, sorprende la aportación ejidal de granos básicos, de productos forestales y de materias primas para la industria.

El asunto no es la tenencia de la tierra como lo señalan las autoridades gubernamentales, sino más bien, de la marginación del ejido. En este sentido, el ejido es ya un instrumento irreversible de justicia social, pero puede serlo también de desarrollo si se modifican las reglas de trato, si no se le discrimina, si se abaten el burocratismo y el intermediarismo, si se acaba enérgicamente con la irracional explotación ganadera en grandes extensiones de la tierra apta para la agricultura, si se le fortalece para que participe competitivamente en el mercado interno y aun más todavía si se le alienta y apoya en la actividad exportadora para hacer de él un instrumento altamente productivo. Pero por desgracia, la política del presente régimen parece estar empeñada en llevar a cabo el proceso de privatización como un medio para reactivar el sector agropecuario que él mismo ha ido sumergiendo en la miseria.

Las reformas del artículo 27 constitucional propuestas por Salinas sólo pueden ser entendidas como parte del proyecto de nación impulsado por el bloque gobernante. Ese modelo se viene construyendo obstinadamente, casi sin oposición, desde el sexenio anterior. Para ello se realizan cambios profundos de la estructura económica y de la propiedad. Los principales son; "... la venta de casi todas las empresas estatales, banca incluida, a los capitalistas privados; la concentración de la propiedad en un número relativamente reducido de propietarios; el control indudable

de las palancas decisivas de la economía por la élite de los hombres de negocio; los cambios en la organización de los procesos productivos y de las relaciones obrero-patronales; la paulatina liquidación de los contratos colectivos de trabajo, conquista indudable del movimiento obrero mexicano; el nuevo programa de productividad promovido por empresarios y gobierno y las probables reformas a la Ley Federal del Trabajo".(10)

La propuesta de reforma constitucional en materia agraria, completa, provisionalmente, el conjunto de cambios encaminados a modificar radicalmente la base económica del país. Se hacen a nombre de la modernización, de la necesidad de sacar al país del atraso para situarlo en el primer mundo y en el siglo XXI. Y como toda reforma desde arriba, los cambios estructurales mencionados se hacen a nombre del bien común, de los intereses superiores de México, obviamente no podría ser de otra manera. Si se proclamara abiertamente su propósito de asegurar el poder de la clase dominante sobre el resto de la sociedad, tales cambios serían imposibles y no servirían como segmento social.

Tanto por la forma como por su contenido, las reformas estructurales realizadas en los últimos años están lejos de los intereses de la mayoría del pueblo mexicano y tal vez de su voluntad misma. La privatización completa de la propiedad de los medios de producción y la implantación sin

restricciones de los mecanismos de mercado son el eje de las reformas estructurales impulsadas por el bloque político y empresarial en el poder. Se presentan como condición indispensable de la libertad, de la democracia e incluso de la justicia social, pero sobre todo de la eficiencia productiva para que México sea competitivo en el exterior. Pero la experiencia muestra algo muy distinto a la moderna apología del capitalismo, al menos en países en vías de desarrollo como el nuestro. Según Durán, "... todos deseamos llegar a esa eficacia, en cuya consecución se cifra la esperanza de que se resuelvan al fin todos los problemas del desarrollo económico y del bienestar social; pero el concepto de eficacia productiva se usa como pantalla para ocultar una cruda realidad, en la cual no es posible la transformación instantánea y demanda, para quien quiera verlo y entenderlo, un proceso larguísimo de desarrollo en el cual, no prevalece precisamente esa anhelada eficacia".(11).

La concentración del capital trae consigo la extensión de la pobreza y miseria, el crecimiento de la explotación, el descenso de los niveles de vida de los trabajadores; el aumento de las tasas de ganancia, esta no es una especulación sin fundamento. Los seis años de impulso decidido a la modernización del capitalismo en México dan como resultado la concentración de la riqueza y el poder en pocas manos y la extensión de la pobreza, la disminución de los salarios reales de los trabajadores, el empeoramiento de

sus condiciones sociales, de su calidad de vida; ha crecido el desempleo, mal disimulado por la economía informal; es más pobre la salud pública y los servicios en general son cada día más insuficientes. El diagnóstico sobre la pobreza del Consejo Nacional de Solidaridad es una prueba contundente.

Se piensa y se dice que por el cambio de la privatización de toda la vida nacional se van a resolver los problemas actuales, pero se olvida que el capitalista sólo tiene como propósito fundamental acumular más capital, obtener más ganancias, sin importarles las consecuencias sociales o políticas. Por eso, aquí y ahora, privatizar el ejido es perpetuar la injusticia, el atraso y la miseria. Debemos estar conscientes de que la privatización traerá consigo la pérdida de todo lo que se luchó para acabar con la hacienda, el latifundio y el acasillamiento de los peones. También debemos entender que el verdadero problema del campo no deriva de las formas de tenencia de la tierra ni tiene solución modificándolas, sino que es una crisis que surge por la falta de inversiones, por la descapitalización de todo el sector rural, llámese ejidatarios, pequeños propietarios o jornaleros; por la falta de crédito oportuno, de organización y todas las inmorales que han asolado al agro.

La apertura del campo a las empresas comerciales no sólo promoverá la enajenación del ejido, sino que de hecho hará desaparecer esta forma de tenencia de la tierra. Si bien

en el discurso oficial no desaparece éste, por lo menos, si se le coloca en el camino para ello, pues nadie intentará hacer producir los ejidos colectivos sino crear empresas mixtas. En este sentido, ejidatarios y pequeños propietarios acabarán otra vez siendo jornaleros de las empresas en sus propios terrenos. Además, la nueva reforma agraria que impone la administración salinista, permitirá también la reconstrucción de los latifundios en las zonas de alta productividad, que manejadas por la empresa privada y las trasnacionales producirán preferentemente para la exportación; no obstante, a que en la fracción XV del artículo 27 se prohíbe la creación de los mismos, pero la presencia de prestanombres y/o familiares ofrece esta posibilidad; mientras tanto en otras regiones temporales de baja producción, una masa de campesinos pobres, sin comprador para sus tierras y sin recursos para producir guardarán ansiosamente la llegada del apoyo gubernamental, para hacer de sus tierras una fuente redituable a su economía aunque en la práctica esto sólo sea una vieja esperanza que les sirva para seguir aferrados a sus tierras. En tanto que los cacicazgos políticos y económicos y los acaparadores serán los que finalmente tengan la capacidad de negociar con los derechos de usufructo de los ejidatarios y, también los que tengan la posibilidad de intervenir en la vida de las comunidades indígenas.

Es evidente que el campo mexicano necesita modernizarse, también es cierto que requiere de inversión. Pero ni una ni otra aparecerán como la alternativa viable para solucionar los males. Ante todo, necesita primero eliminar la corrupción, la ineptitud y el rezago, los cuales se han convertido en vicios generalizados de las autoridades agrarias actuales incluidos los tribunales, por constituir un obstáculo que impide a los campesinos ser dueños de sus tierras. Por ello, el sustituir una autoridad administrativa por una autoridad jurisdiccional que sufre de los mismos vicios, pero que está mucho más cercana del latifundista y mucho más distante del pequeño propietario rural, no es una mejoría sino un retroceso mayor frente al lamentable estado que ofrece la justicia agraria. Pero finalmente, será la historia quien se encargue de demostrar la verdad de las cosas, y ojalá que para ese tiempo, los efectos de las actuales políticas en materia agraria no hayan alcanzado proporciones que más tarde se tengan que lamentar.

La privatización del Campo como opción y no como mandato no representa la panacea para sacar adelante los problemas en que se encuentran inmersos millones de campesinos, porque con estos procedimientos lo único que se logra es el fortalecimiento de los capitalistas e incluso de aquellos que en los últimos años se han visto desfavorecidos por la política neoliberal, pero con esta nueva apertura

encuentran un nuevo reacomodo para recobrar sus privilegios que ellos consideran como propios e inamovibles.

La privatización se ha dicho a través de los medios oficiales puede reabrir nuevos espacios, lograr mejores niveles de producción y productividad, pero debe entenderse que estos beneficios no serán generalizados ni tampoco redituables a los campesinos que trabajan la tierra, será más bien, un proceso que logre dar mayores ganancias a un grupo reducido de inversionistas que busca tener mejores formas de acumulación vía la concentración de tierras, pero no será una forma que permita desarrollar debidamente al sector rural y no porque éste no pueda hacerlo, sino más bien, por no contar con los instrumentos y medios necesarios para lograr tal propósito. En este sentido, cabe decir que con estas medidas lo único que se busca es la desaparición del ejido sin tomar en consideración a los campesinos que subsisten a través de éste.

Aunque bien, puede decirse que la desaparición del ejido que también compete a los ejidatarios desde hace muchos años; éstos pueden determinar, en última instancia que hacer con sus tierras y pueden ejercer sus derechos sin una intervención estatal excesiva (arts. 23, 24, 28 y 31 de la Ley Agraria).

Aunque se diga que con estos procedimientos lo único que se busca es fortalecer al ejido, la realidad es otra, porque dejar en libertad a los campesinos para decidir el rumbo de su destino es orillarlos al principio, al abandono de su patrimonio y particularmente al destierro de sus raíces. Por ello, apoyar esta medida significa no tener conocimiento de las causas que dieron origen al ejido y pugnar por su desaparición es estar en contra de todo por lo que se peleó en la Revolución Mexicana. No se puede decir que el ejido ha sido un fracaso, ya que sin él no habría estabilidad en el país, tampoco cohesión ni mucho menos crecimiento industrial. En todo caso, el fracaso sería de la agricultura dado que en los últimos años se han tenido que importar alimentos, pero no se olvide que si ésto ha sucedido es porque el campo no tiene el apoyo ni el crédito adecuado para hacer de él un negocio altamente rentable.

#### 3.4. PRONASOL Y LOS CAMPESINOS.

Desde el inicio de su gestión al frente del Poder Ejecutivo Federal, Salinas de Gortari propuso a los mexicanos tres acuerdos nacionales para impulsar el desarrollo del país: la ampliación del régimen democrático, recuperar el crecimiento sostenido de la economía con estabilidad de precios y elevar productivamente el nivel de vida de la población. Como primer acto de su gobierno, puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad como un instrumento para

avanzar en el tercer acuerdo mencionado. Dicho programa desde su inicio se constituyó en el soporte esencial de la política social emprendida cuyo objetivo básico es superar las condiciones de marginación y atraso de la población de menores recursos como son: los campesinos, los indígenas y grupos de colonos que habitan en áreas urbanas populares. Para lograr tal propósito se han tenido que coordinar los tres niveles de gobierno en la realización de acciones y la concertación con grupos sociales ha constituido el elemento central para garantizar la viabilidad de los proyectos.

El Programa Nacional de Solidaridad se basa en cuatro principios fundamentales que orientan y norman su operación y que constituyen la base de una relación diferente entre Estado y sociedad:

"- El respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de las comunidades. No se imponen soluciones ni precondiciones; se atienden y procesan iniciativas y demandas sociales

- El impulso a la participación social. El interés de la sociedad por ser una parte activa en la modernización de México es el elemento que nutre el programa. La participación de las comunidades está presente desde la definición de los proyectos hasta su seguimiento y evaluación. Se da concreción a la política de descentralización, las decisiones y recursos se acercan al origen de las demandas.

- La corresponsabilidad. El Programa Nacional de Solidaridad retoma la actitud solidaria, característica de los mexicanos, para sumar esfuerzos en el combate a la pobreza. Además, se precisan necesidades, tareas y responsables.

- Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos. Criterios que orientan y determinan el desempeño en general de la Administración Pública Federal y que en el Programa Nacional de Solidaridad son la norma para brindar respuesta a las demandas sociales. Transparencia y eficiencia que se traducen en la descentralización de la toma de decisiones; en la reducción y simplificación de la toma de decisiones; en la reducción y simplificación de los procesos administrativos para otorgar respuestas ágiles oportunas y eficientes. Manejo transparente y honesto de recursos que consolida un clima de confianza y seguridad para la población objetivo del programa".(12)

En este contexto, "... la Secretaría de la Reforma Agraria conforme a sus atribuciones, durante 1991 se propuso consolidar su participación dentro del Programa Nacional de Solidaridad, al instrumentar acciones especiales para dar respuesta a las solicitudes expresas de los campesinos en materia de asuntos agrarios y de manera especial, sobre aspectos organizativos para aprovechar eficientemente sus recursos naturales disponibles".(13) En este sentido, se sabe que dicho programa busca romper el círculo vicioso que desde

hace años ha venido reproduciendo y acrecentando la pobreza de los campesinos que ven frustradas sus aspiraciones en la Reforma Agraria y demás instituciones encargadas de dar solución a sus demandas.

Con el apoyo de Solidaridad en el año de referencia, "... se atendieron trece entidades federativas de conformidad con los diagnósticos definidos para cada una y con base en las necesidades y planteamientos recibidos de los propios campesinos. Asimismo, para agilizar la dictaminación de expedientes de diversas acciones agrarias, se destinaron recursos para reforzar las actividades de seis salas regionales del Cuerpo Consultivo Agrario ubicadas en Campeche, Chiapas, Guanajuato, San Luis Potosí, Sonora y Veracruz. Por otra parte, se pusieron en marcha programas de carácter subsectorial en cumplimiento a lo establecido en el Programa Nacional de Modernización del Campo, siendo estos: Organizaciones Superiores, Desarrollo Agrario y rehabilitación. De esta forma en el año se lograron realizar 62 886 acciones, de las cuales el 74% correspondió a asuntos de tenencia de la tierra, el 22% a actividades de organización y promoción del desarrollo agrario y el 4% restante a reparto".(14)

La articulación de esfuerzos para hacer del campo una vía de desarrollo social, constituye un aspecto fundamental en el papel que el Estado mexicano ha asumido como promotor

de la modernización económica del país. En este sentido, "... el combate de la pobreza y la marginación ocupan el vértice de sus acciones y programas, teniendo como protagonistas a las comunidades indígenas, campesinas y del sector popular urbano. En los años más recientes, los grupos que se citan han logrado incorporarse a los esfuerzos para elevar su calidad de vida y de bienestar a través de iniciativas y esquemas de organización por ellos mismos realizados, con el más resuelto apoyo del Programa Nacional de Solidaridad"(15). Pero, esto no indica que todos los campesinos existentes en nuestro país hasta la fecha, hayan logrado alcanzar los propósitos y objetivos que de manera individual vienen buscando desde hace ya muchos años.

Muestra de lo anterior es que aún se encuentra un gran número de mexicanos viviendo en condiciones de pobreza en el campo y en las ciudades. Sus necesidades básicas no están adecuadamente satisfechas y presentan deficiencias en aspectos esenciales como nutrición, salud, educación, vivienda, medio ambiente, acceso a los servicios públicos y empleo productivo. Parte de la población que no satisface sus mínimos de bienestar son productores con pocos recursos, baja productividad e incapaces de retener una porción significativa del valor que generan con su trabajo. Por ello, no es de extrañarse que Solidaridad intente de alguna forma hacer llegar recursos y soluciones a la masa de campesinos,

que la misma Secretaría de la Reforma Agraria no ha querido considerar como prioritarios.

Por su parte, los pueblos indígenas merecen especial atención por encontrarse en condiciones de extrema pobreza, injusticia, rezago y desventaja. En sus zonas se observan las carencias más agudas y la débil presencia institucional. Aunado a esto, los campesinos y habitantes del medio rural en las áreas semidesérticas y serranas enfrentan, al igual que los indígenas las condiciones adversas del medio rural y viven severamente afectados por la incertidumbre y los obstáculos de su entorno. Por lo mismo, "... la solidaridad que promueve el Estado se orienta a propiciar nuevas condiciones sociales y morales para el desarrollo".(16)

Es cierto que muchos campesinos abandonan sus tierras para buscar mejores condiciones de vida, tanto al interior del país como en el extranjero. Para resolver esta situación, se encausan en apoyo de estos grupos acciones de solidaridad en las que se definen conjuntamente alternativas de bienestar para sus familias. En este sentido, Solidaridad se ha constituido en parte importante de la estrategia de modernización que se realiza en México, es decir, se ha convertido en un espacio donde bien o mal los campesinos han encontrado el apoyo de este programa.

### 3.5. SIGNIFICADO IDEOLOGICO DEL PRONASOL.

En muchas partes del mundo se dan infinidad de esfuerzos para crear programas que coadyuven no solamente a resolver problemas de manera gradual, sino también, de manera definitiva. Así, en nuestro país el gobierno ha creado el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) para resolver las necesidades más apremiantes de la sociedad y, principalmente, de aquellas más necesitadas. Sin embargo, más que un programa para resolver los males parece ser un instrumento meramente proselitista, que busca ganar votos a través de mecanismos muy bien diseñados además, de hacer creer a la gente que ahora si el gobierno está cumpliendo debidamente con sus funciones.

Pero al parecer el gobierno no sabe o no quiere reconocer que "... la solidaridad verdadera, sostenida y permanente, entre gobernantes y gobernados, entre quienes tienen poder y los que no lo tienen no es posible ni aquí ni en ninguna otra sociedad compleja. La razón es clara y se puede expresar con ejemplos: quien decide el monto del salario mínimo nunca tendrá que vivir de ese salario. Los responsables de la educación pública de las masas no envían a sus hijos a escuelas públicas sino a las privadas. Quien está al frente de los grandes proyectos de vivienda popular no vive en una casa de interés social. El encargado del transporte público viaja en un auto individual y lo maneja un

chofer. La lista de contradicciones entre la forma cotidiana de vida de gobernantes y gobernados puede ser muy larga, y es justamente uno de los factores que hacen imposible una auténtica solidaridad, pues se trata de una contradicción insoluble"(17)

Pese al hecho anterior, resulta que el de solidaridad es hoy uno de los conceptos claves del discurso político oficial. Se trata sin duda, de un concepto atractivo pero muy problemático si se le emplea como argumento para justificar el ejercicio del poder. Haciendo un análisis más profundo encontramos que solidaridad es un concepto del derecho romano (*insolidum*), que se refiere a un tipo de relación contractual entre dos o más individuos y según el cual lo que uno de ellos decida o lleve a cabo obligará a los demás frente a los terceros. Obviamente no es a este sentido del término al que se hace referencia en el discurso político actual.

Solidaridad tiene también una historia teológica y uno de sus sentidos en este ámbito es el deber de la caridad, tanto con los amigos como con los enemigos. Explícitamente se ha negado que la idea oficial de la solidaridad tenga que ver con la caridad. Sin embargo eso pareciera indicar porque el hecho de que se le lleven servicios a las comunidades más apartadas y necesitadas, no quiere decir que el gobierno esté cumpliendo con ellas, por lo contrario, es un deber y una

responsabilidad de su parte y por lo cual debe cumplir con los mismos.

Por otro lado, "... al gobierno no le interesa la idea de solidaridad en su aspecto jurídico, sino en el político. Y es precisamente en ese campo donde surge el mayor problema. Seguramente quienes sugirieron a los que hoy nos gobiernan la conveniencia de englobar su programa de ataque selectivo a la pobreza (Pronasol) el concepto de solidaridad no pensaron sino en un uso muy reciente del término, ese que arranca en Polonia con éxito del sindicato solidaridad. De ser efectivamente ese el caso, entonces es muy probable que se hayan inspirado en una definición sencilla de solidaridad, como la que aparece, por ejemplo, en un diccionario escolar (Thorndike Barnhart) y sin mayores complicaciones define la solidaridad como la unidad o camaradería entre individuos que surge de la comunidad de intereses y de responsabilidades. Esta definición va bien con el uso cotidiano del concepto por parte de nuestro gobierno, pero desafortunadamente resulta muy irreal para México".(18)

Según Meyer "... la solidaridad verdadera, real, efectiva, es decir la que surge de la comunidad de intereses y responsabilidades, no puede existir entre gobernantes y gobernados, sea en el capitalismo, el socialismo o cualquier otra forma de gobierno. Las responsabilidades entre unos y otros son enteramente distintas y la comunidad de intereses,

si existe en el origen, se pierde inevitablemente con el correr del tiempo. El interés básico de ese poder es el poder mismo, su ejercicio y preservación. Un ejemplo de lo anterior, que no por simple deja de contener la esencia de lo dicho por Michels y por el sentido común, lo dan las estadísticas. Si de acuerdo con lo afirmado por Pronasol 50% de los mexicanos viven en la pobreza o la miseria, ¿Cómo puede ser solidario con ellos un grupo de gobernantes cuyo origen son las clases medias altas y que en su vida diaria lo único que comparte con el mexicano común es el aire contaminado?".(19)

Finalmente, aunque la auténtica solidaridad sólo sea posible en comunidades pequeñas y homogéneas y no en sociedades complejas como la mexicana que comparte intereses diferentes, es mejor que exista Pronasol a que no exista. Después de todo, bien manejado podría resultar de gran utilidad a los menos afortunados que son muchos, pero que nadie se engañe entre el Pronasol y la verdadera solidaridad hay un abismo insalvable.

### 3.6. CONSECUENCIAS DE LA PRIVATIZACION.

Los procesos privatizadores que recorren al mundo pueden llevarse a cabo bien o mal, en algunos países se carece de una infraestructura privada que les permita aprovecharlos, incluso en países industrializados como Gran

Bretaña se dan consecuencias imprevistas que plantean nuevos desafíos a la administración. Por ello, no es de extrañar que un gran número de estudiosos en nuestros días dediquen gran parte de su tiempo a investigar el fenómeno de la privatización e intenten obtener enseñanzas que permitan a los países una mejor valoración de sus eventuales costos y beneficios. En México por ejemplo, la ola privatizadora quizá tiene su expresión más entusiasta en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Aunque hay quienes niegan desde la propia izquierda que no se intenta privatizar al ejido con las reformas al artículo 27 constitucional. Pero la apertura al campo a las empresas comerciales promoverá la enajenación de éste de muchas maneras, incluso su desaparición. Y aunque en los artículos 4, 5 y 6 de la Ley Agraria se señale que las dependencias y entidades competentes serán las encargadas de su cuidado y conservación, la realidad será otra, porque las empresas comerciales se valdrán de diversos mecanismos para ir despojando paulatinamente a los auténticos propietarios de las tierras.

Hoy la reforma al campo ataca la esencia de la posesión de los campesinos y los pueblos, a través de la propiedad ejidal y comunal. Visto en el contexto del Tratado de Libre Comercio, es suficientemente claro que la economía del norte demanda una reforma de ese tipo, que de garantía no sólo a los propietarios nacionales, sino fundamentalmente a los inversionistas extranjeros. En este sentido llama la

atención que la reforma no reconoce ni hace ningún señalamiento de la realidad campesina de los jornaleros agrícolas y las condiciones de explotación en que viven, bajo las nuevas reglas de productividad. La legalización de la concentración de tierras, ejidales sin ejidos y ejidos sin ejidatarios como señala Juan Luis Concheira en la revista *Motivos*, abrirá un proceso de empobrecimiento para miles de campesinos.

Con la modificación al artículo 27, los campesinos pobres corren el riesgo de quedar despojados de su patrimonio para pasar a simples obreros de los inversionistas. Todo esto como resultado de que los acaparadores y ejidatarios económicamente más poderosos les compraran la tierra a los campesinos y ejidatarios más pobres, y finalmente éste quedará en manos de unos cuantos, como sucedió a principios de siglo. La aprobación del artículo 27 constitucional confirma este supuesto ya que abre la posibilidad del acaparamiento de la tierra y la concentración de ingresos rurales; además de provocar la expulsión sumaria del campo de millones de familias, abriendo con ello la restitución del latifundio pues se habla de la autorización de sociedades mercantiles que puedan adquirir propiedades agrícolas. Pero en este caso se habla de un mínimo socios, pero no se habla de máximos, lo cual representa esta posibilidad.

Dar por terminada la etapa del reparto agrario, como se propone, "... significa la protección legal de la gran propiedad, implica también renunciar a las vías de reorganización, democratización y avance productivo que, basadas en la asociación y mejoramiento tecnológico, posibiliten potenciar al minifundio y transformarlo en una base fértil de nuestra economía. La intervención de sociedades por acciones en la propiedad y producción rural, como se propone, significa que cadenas interminables de capital privado nacional y extranjero se apoderen en zonas compactas de miles y miles de hectáreas. Ahora bien, es cierto que en la iniciativa enviada al congreso por el Presidente se habla de un límite en la propiedad que se aplicaría en este caso para definir una frontera o techo de compra por accionista, pero ésto no le impide multiplicar mediante mecanismos mercantiles y financieros el esquema para integrar vertical y horizontalmente en los grandes consorcios a los nuevos propietarios".(20)

Quizá sea cierto que no se propone la liquidación del ejido, pero los ejidatarios empobrecidos por una política deliberada en su contra, sostenida durante sexenios, sucumbirán a la competencia económica de los capitalistas en el campo, de las trasnacionales y serán obligados a vender o rentar sus tierras. Estò no es una especulación sin fundamento, ya ocurre, al legalizarse se acelera ese proceso, cuya culminación no será otra que la concentración de la

tierra en manos de unos cuantos miles modernos latifundistas, con la consecuente conservación de cientos de miles de campesinos empobrecidos. Seguramente estas afirmaciones están muy lejos de la verdad o en todo caso, de la realidad misma, pero por sus necesidades apremiantes, un gran porcentaje de campesinos e indígenas se verán obligados a efectuar renta, venta o asociación de las mismas.

Reabrir las puertas del latifundismo corporativo preferentemente extranjero, bajo las condiciones vigentes del estrangulamiento oficial del sector agropecuario y del formidable desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos, no sólo equivale a regular nuestra tierra al especulador y al extranjero, sino también a proletarizar al campo mexicano, a potenciar la migración de los centros urbanos cuando éstos ya ofrecen condiciones intolerables de vida, y a fomentar un desorden social explosivo.(21) Por otro lado, "... se estima que hay alrededor de tres millones de propietarios jefes de familia en el sector agropecuario, independientemente del régimen de propiedad, y las tendencias históricas indican que alrededor del 27% de la población mexicana es rural. Una organización latifundista del sector agropecuario necesariamente desplazaría y proletarizaría, a la gran mayoría de propietarios rurales. También aceleraría el desarraigo y el desempeño rural, dado que las funciones consecuentes de producción tendería a privilegiar el uso intensivo del capital y a desplazar la mano de obra,

acelerando consecuentemente la migración hacia nuestras supercongestionadas y contaminadas ciudades y dejando sin ninguna esperanza productiva a los ejidatarios o pequeños propietarios ordinariamente en edad madura que hubiesen sido despojados. Al mismo tiempo, previsiblemente, el reacomodo se daría en medio de las más grandes injusticias y corrupción, como sucedió en el siglo pasado con los reacomodos porfiristas que llevaron a la Revolución".(22)

La privatización como es obvio afectará a los ejidatarios y propiciará migraciones de grandes sectores de las ciudades, lo que agravará no sólo la insuficiencia de infraestructura, sino también el abatimiento del salario. Además, también traerá como consecuencia que al intensificarse la agricultura agroexportadora bajo el control de compañías trasnacionales, se acelerará la explotación de los recursos naturales. Por otro lado, la reforma al campo también proporcionará niveles de mayor concentración y probablemente no modificará la dualidad agraria que se ha formado en las últimas décadas.

Para algunos no existen dudas de que las modificaciones que el Presidente propuso realizar en torno al ejido, redundarán en un incremento considerable en la productividad del campo a condición de que se eliminen las nocivas prácticas de corrupción que han paralizado y carcomido a la actividad agropecuaria por más de cuatro

décadas. Desafortunadamente, "... la productividad no es el único tema que se debe discutir. Existen otros más que también son preocupantes, uno de ellos tiene que ver con el desempleo que la privatización habrá de producir ineludiblemente, en virtud de que mientras en los sistemas de producción modernos los requerimientos de mano de obra son muy reducidos (en Estados Unidos menos del 3 por ciento de la población activa se ocupa de la agricultura), en nuestro país la fuerza de trabajo en ese sector de la economía constituye cerca del 22 por ciento de los trabajadores. ¿Qué se piensa hacer con ese 19 por ciento que resultará innecesario?, ¿Qué se puede hacer con una población de cinco millones de trabajadores más otros ocho o diez millones de dependientes directos que constituyen el grupo más débil de nuestra sociedad tomando en cuenta que su preparación se limita precisamente a los trabajos del campo?".(23)

Por lo anterior, se puede decir que no se hará nada, como nada o casi nada se ha hecho en favor de la población expulsada del campo que hoy conforma el llamado sector informal, y que pulula en las ciudades en busca de una limosna o de la venta de baratijas sobreviviendo cada día, pero sin esperanza alguna de encontrar solución a sus problemas. De esto, que no nos que de la menor duda porque con frecuencia vemos los centenares de personas con apariencia humilde y salidas del campo deambular por las calles en busca de sustento para sus familias. El fenómeno

del desempleo de nuestras ciudades, al cual nos vamos haciendo indiferentes a fuerza de su cotidianidad, resulta confesión explícita de la incapacidad o falta de voluntad del sistema para crear fuentes de trabajo dignas que impliquen importantes niveles de inversión.

Para esos millones de campesinos que ya deambulan por la ciudad, ni la Patria ni la Revolución ni el futuro significan nada, sus hijos limosnean como lo harán también los hijos de aquellos que más tarde abandonen sus hogares por no contar con tierras para trabajar, empezarán a vender chicles o hacer piruetas frente a los coches en lugar de ir a la escuela como la Constitución lo indica; si a caso existe hoy un proyecto de nación, ellos no forman parte de él y ni modo son sólo producto y herencia de los gobiernos revolucionarios, que no han podido cumplir sus compromisos, ante estos resultados los cambios que propuso el gobierno, resultan motivo de duda, porque en lugar de aminorar los problemas del campesino los agrava. Pero dejemos que sea la historia quien se encargue de demostrar las consecuencias irreversibles del proceso de privatización.

Con la privatización del ejido solamente se propiciará el desplazamiento de los campesinos de la tierra, su conversión de productores a obreros agrícolas, la emigración de millones de campesinos y sus familias a sus centros urbanos, en donde engrosarán las filas del desempleo

fenómeno que hasta la fecha significa un fuerte problema no sólo para quienes los sufren de manera inmediata, sino también para el conjunto de la economía porque no hay salida en el mercado laboral, para su fuerza de trabajo. Por ello, dejar en libertad a los ejidatarios para que puedan vender sus tierras si así lo desean es liquidarlos, despojarlos de su patrimonio ya que los acaparadores y ejidatarios económicamente más poderosos se las comprarán a los más pobres y necesitados, y finalmente ésta volverá a quedar en manos de unos cuantos como sucedió a principios de siglo aunque tal vez con variables diferentes. En este sentido, el negocio a los campesinos les durará sólo una vez; al poco tiempo se quedarán sin dinero y sin tierra siendo que ésta para el campesino es su entorno, su hábitat y su espacio vital.

Tal vez sea cierto que la enajenación de parcelas por los propios campesinos, les permita tener seguridad sobre sus terrenos pudiendo vender, asociarse, liquidar o buscar la forma de mayor beneficio, así como para elevar la producción y dar seguridad a las instituciones bancarias de recuperar los créditos que les proporcionan. Pero, muchas familias van a quedar desamparadas ante tal medida, porque los particulares y especialmente los más poderosos económicamente, se van a adueñar del mayor número de tierras dejando a éstas en condiciones alarmantes; por ello, antes de aprobar dicha reforma se debió hacer un análisis considerando

las repercusiones de la iniciativa presidencial, para no dejar desamparados a los ejidatarios. Pero, por desgracia, se partió de un estudio simplista que no fue capaz de profundizar en la comprensión de la problemática social y económica en que se encuentra el ejido. No valoraron el significado histórico de la lucha por la tierra como reivindicación de garantía mínima de sobrevivencia del campo, menos aún encuadraron su análisis en los conflictos que regularmente se dan en el país por ésta.

Así pues, y de manera general podemos decir que con esta medida de enajenación de parcelas el campesino fluirá constantemente a los centros urbanos en busca de ocupación e ingresos por no encontrarlos en los medios rurales, y que por lo general tampoco lo harán en esos traslados angustiosos. Su presencia en las ciudades agravará el también angustioso problema de la desocupación urbana. Su pobreza se aliviará apenas con ocupaciones eventuales y transitorias en tareas muy humildes, mediante pobrísimo comercio ambulante perseguido a veces sino es que siempre con saña inhumana por las autoridades urbanas; frecuentemente no les quedará otro remedio que la mendicidad o la delincuencia. En estas condiciones la afluencia de desocupados, provenientes de las demarcaciones rurales, contribuirá a la proliferación y ampliación de las zonas miserables que circundan las grandes ciudades y que reciben diversos nombres como colonias proletarias o cinturones de miseria.

## CITAS BIBLIOGRAFICAS.

- (1) Tirado López, Víctor. "La posición neoliberal del mundo capitalista". La Jornada, jueves 3 de diciembre de 1991.
- (2) Ortega Juárez, Joel. "Recuperar la iniciativa social". La Jornada, martes 28 de noviembre de 1991, pp. 8.
- (3) Tirado López, Víctor. "La posición neoliberal del mundo capitalista". La Jornada, jueves 3 de diciembre de 1991, pp. 10.
- (4) Meyer, Lorenzo. La Segunda Muerte de la Revolución. Edit. Cal y Arena, México, 1992, pp. 181.
- (5) Samaniego, José Luis. "En el espíritu de la Reforma". La Jornada, martes 29 de junio de 1992, pp. 14.
- (6) Loc. Cit.
- (7) Meyer, Lorenzo. Op. Cit. pp. 188.
- (8) Ibídem, pp. 109.
- (9) Calderón Alzati. "Reflexiones en torno a la Reforma del 27", La Jornada, 10. de diciembre de 1991, pp. 1.
- (10) Sodi de la Tijera, Demetrio. "Reforma o Contrareforma agraria", La Jornada, 15 de noviembre de 1991, pp. 6.
- (11) Durán, Marco Antonio. El agrarismo mexicano. Edit. Siglo XXI, México, 1979, pp. 30.
- (12) Durán, Marco Antonio. El agrarismo mexicano. Edit. Siglo XXI, México, 1979, pp. 30.
- (13) Ibídem, pp. 4.
- (14) Manual único de operación. Programa Nacional de Solidaridad, pp. 1-2.

- (15) Secretaría de la Reforma Agraria. Informe de Labores 1990-1991, pp. 53.
- (16) Secretaría de Desarrollo Social. Informe de actividades 1992, pp. 5.
- (17) SEDESOL. La solidaridad en el desarrollo nacional, pp. 6.
- (18) Meyer, Lorenzo. La Segunda Muerte de la Revolución. Edit. Cal y Arena, México, 1992, pp. 169.
- (19) Meyer, Lorenzo. Op. Cit. pp. 172.
- (20) Montes, Eduardo. "Vencer pero no convencer". La Jornada, 10 de noviembre de 1991, pp. 10.
- (21) Gersheson, Antonio. "Reforma al 27' la nación como mercancía". La Jornada, 29 de noviembre de 1991, pp. 7.
- (22) Sánchez Rebolledo, Adolfo. "El ejido: utopía y realidad". La Jornada, 29 de noviembre de 1991, pp. 9.
- (23) Del Villar, Samuel I. "En defensa de la propiedad constitucional". La Jornada, 9 de marzo de 1992, pp. 14.

#### CAPITULO IV. EL NUEVO PAPEL DE LA SECRETARIA ANTE LA MODIFICACION AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

##### 4.1. EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

El 5 de febrero de 1917, al promulgarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el pueblo de México conoció los nuevos marcos jurídicos fundamentales que regularían, de ahí en adelante, su organización política y su vida social y económica. A partir de ese momento, "... los mexicanos esperaban que del seno del Congreso Constituyente saliera una Carta Magna que reformara la anterior de 1857, cuyo carácter liberal, democrático e individualista consagraba el mayor número de preceptos a los derechos individuales y a la libertad social y económica de las personas y de los grupos. Y lo que brotó de las mentes de quienes como diputados asistieron a ese memorable congreso, además del respeto a las garantías y derechos del individuo, fue la creación, protección y desarrollo de lo que se llama garantías sociales, que han dado a nuestra Constitución la característica *sui generis* que posee. En suma: no fue una reforma a la Constitución anterior, sino una nueva Carta Magna y una verdadera reestructuración de la vida nacional. Entre los artículos que tuvieron mayor trascendencia histórica, por cristalizar un auténtico principio de justicia social distributiva, está el 27, que regula la propiedad y establece los lineamientos de la Reforma Agraria".(1)

Desde su promulgación se pensó que el artículo 27 debido a su gran trascendencia debía permanecer inalterable; sin embargo, en 77 años de vigencia, el precepto constitucional ha sufrido muchas reformas y de muy diversa índole, algunas provechosas para acoplar sus lineamientos fundamentales al desarrollo económico del país y para asegurar la conservación de los recursos naturales, pero otras, especialmente en lo referente a la parte agraria, han resultado contrarias a los principios fundamentales del agrarismo mexicano, tales como aquellas que dicen: "... se consideran como pequeña propiedad 150 hectáreas de tierras dedicadas al cultivo del algodón si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo, y de 300 hectáreas si se destinan al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales. En nuestro concepto, esta reforma establece una verdadera injusticia no sólo frente a los campesinos sin tierra, sino también frente a auténticos pequeños propietarios que se encontraban limitados por extensiones fijas, como son las 100 hectáreas de riego, 200 de temporal, 400 de agostadero u 800 de monte".(2) Hoy día este precepto vuelve a ser reformado constituyendo el atentado más agresivo y violento del gobierno contra los campesinos; sin embargo, todavía falta escuchar la voz de éstos porque hasta la fecha sólo se conoce la opinión autorizada de los expertos, pero quienes trabajan la tierra pueden decir si la reforma

corresponde o no a sus intereses y necesidades más profundas.

El artículo 27 como lo han advertido desde hace años varios estudiosos nacionales y extranjeros, "... revolucionó históricamente el derecho a escala mundial y contiene, aunque no sea de manera explícita, un proyecto integral para el desarrollo de México que ha sido ahogado o desvirtuado en el discurso oficial y en las acciones de gobierno desde fines de los años cuarenta".(3) Con ese artículo, "... la propiedad originaria de las tierras y aguas se fincó en la nación y la propiedad privada sólo podía constituirse por la transmisión de dominio hecha por la nación a los particulares. Por lo demás, la nación tendría en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades dictadas por el interés público. Así se derrumbó el mito secular de la propiedad privada como derecho absoluto, sagrado y eterno, y se pusieron las bases no sólo para el desarrollo rural, sino también, para el desarrollo urbano, para el rescate de los recursos naturales mediante la política de nacionalizaciones que permitiría al país insertarse, en la plenitud de soberanía, en la modernización industrial y tecnológica. En ningún momento se declaró abolida la propiedad privada nacional y extranjera, pero se le sujetó a los intereses de la colectividad, reconociendo los enormes rezagos sociales, el atraso económico y cultural de las mayorías. De aquí la necesidad de la rectoría del Estado en materia de desarrollo

nacional y el imperativo de una educación democrática, entendida ésta como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".(4)

Sólo durante un sexenio, el de 1934-1940 el artículo 27 constitucional y sus afines tuvieron un sentido real con el reparto agrario, muestra de ello es que: "... el 6 de octubre de 1936, el presidente Cárdenas expidió un decreto para llevar a cabo el reparto de tierras. Trecientos ingenieros fueron enviados a la Laguna para efectuar la distribución de la tierra en el más breve periodo que fuera posible; después que hicieron el trabajo preparatorio, encabezados por el jefe del Departamento Agrario, Cárdenas llegó a la región, y desde el mismo lugar donde Madero había expresado sus ideales en San Pedro de las Colonias, inspeccionaba y estimulaba el reparto efectivo de las tierras".(5) Gerrit Huizer afirma que: "... el reparto de tierras se decretó y se inició con tal velocidad que tomó por sorpresa a los terratenientes. La actitud decidida del gobierno fue la causa de que pocos días después de la iniciación de esta ardua tarea, algunos terratenientes empezaron a ofrecer su colaboración a la dependencia encargada del reparto. La mayoría de los propietarios, viendo que cualquier tipo de resistencia sería vana, se dedicaron a salvar lo que fuera posible dentro de los límites legales de las 150 hectáreas. Esta falta de oposición, y ocasionalmente

cierta colaboración por parte de los terratenientes, ayudó a acelerar el proceso de distribución".(6)

Seguramente el proyecto cardenista, afianzado en el artículo 27 adolecía de fallas, de lagunas e insuficiencias financieras. Pero bien puede decirse que fue el proyecto modernizador más serio e importante porque buscaba la conjunción de justicia y libertad en las condiciones sociales concretas del país. Su proyecto arraigó tanto en la gente, que no fue posible liquidar todas las conquistas del periodo fue suficiente con desnaturalizarlas, con adaptarlas al interés de la nueva corriente hegemónica, la que venía de Carranza, pasaba por Calles y llegaba a Alemán.

Todo esto, ahora, le parece mal a Salinas, su solución a los problemas del campo es congruente con su política neoliberal, con su sistema de apoyos internacionales; su iniciativa de reformas al artículo 27 constitucional no significa la continuidad de una reforma agraria que en realidad quedó truncada desde Avila Camacho; sino más bien, significa terminar con las simulaciones y el desorden generados por sus predecesores y enfilear al país hacia la privatización del campo y su reorganización en términos del Tratado de Libre Comercio. En esa perspectiva, ejidatarios y comuneros son un estorbo, rastros de una corriente revolucionaria naufragada hace medio siglo, como lo

es, también en última instancia el artículo 27 constitucional y sus correlativos.

La explicación básica de reformas al artículo 27 consiste en el sencillo reconocimiento por parte del gobierno de que las tierras ejidales y comunales, así como la auténtica pequeña propiedad, en su mayoría, no generaban las condiciones para la reproducción ampliada del capital. Ante tales circunstancias, la reforma al artículo 27 no se hizo esperar por parte del Ejecutivo quien de inmediato solicitó la modificación de éste. La iniciativa presidencial de reforma al 27 eleva a rango constitucional el ejido y la comunidad, da por terminado el reparto agrario, introduce el concepto de pequeña propiedad forestal y otorga el derecho a los ejidatarios de enajenar sus parcelas entre los propios miembros del núcleo ejidal. Además, de establecer legalmente la diferencia entre propiedad ejidal y comunal de la tierra para asentamiento humano y actividades productivas.

En nuestro país, cualquier propuesta de cambio constitucional causa serias preocupaciones entre los diversos sectores políticos y económicos, debido a la exagerada dependencia y falta de autonomía del Poder Legislativo; en el caso de los cambios del artículo 27, la preocupación es doble, pues a pesar de ser una de las reformas más trascendente para el futuro del país, se dejan muchas preguntas sin respuesta que no justifican la actividad

complaciente que han tomado el sector campesino oficial y su partido. Ahora bien, es cierto que las modificaciones dan cierta respuesta al dar mayor libertad y autonomía a los campesinos para asociarse y organizarse y propiciar la compactación de parcelas para combatir el minifundio; sin embargo, deja serias preocupaciones sobre los riesgos de acumulación de tierras por la vía del arrendamiento o de la compra simulada por parte de los caciques o comisarios ejidales, aunque en la fracción XV del artículo 27 constitucional se prohíben la formación de los latifundios, la posibilidad queda abierta porque a través de mecanismos bien disimulados, los más fuertes económicamente se apropiaran de grandes extensiones de tierra mediante prestanombres y/o de sus familiares y amigos.

Estas reformas buscan la compactación de tierras, la explotación de grandes extensiones por empresarios agrícolas, economías de escala y la utilización de alta tecnología y capital; modificaciones que muy probablemente aumentaran la producción y productividad del campo; sin embargo, la modernización de éste debe ir más allá del objetivo exclusivo de aumentar la producción, las exportaciones y reducir la dependencia alimentaria del exterior; el reto sigue siendo cómo desarrollar una economía y sociedad campesina de pequeños productores que no cuentan con los recursos suficientes de tierra y capital para mejorar sus niveles de vida y tener acceso al mercado. Por lo mismo, debe analizarse

y evaluarse si la propuesta presidencial aumentará la producción, mejorando el nivel de vida de los millones de campesinos y sus familias, promoviendo su desarrollo como productores y mejorando la economía y la granja familiar, o si los cambios sólo lograrán el aumento de la producción a costa del desplazamiento del sector campesino de su actividad.

En términos generales, se puede decir que la reforma al artículo 27 constitucional ha sido el atentado más serio que jamás han enfrentado los mexicanos, en primer lugar, porque se reforma el párrafo tercero y las fracciones IV y VI primer párrafo; VII, XV y XVII; en segundo lugar, porque se adicionan los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX, y se derogan las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI del artículo 27 de la Constitución. Con estas reformas no sólo se plantea el fin del reparto agrario, sino que también, se suprime el derecho constitucional a ser dotados de tierras los núcleos de población que carezcan de ellas o no las tengan en cantidad suficiente.

En otras palabras, las modificaciones significan el fin del reparto agrario, el argumento oficial es de que ya no hay tierras que repartir. Empero, acorde a la política de modernización, se dice que tales reformas van encaminadas a insertar el agro en el contexto del Tratado de Libre Comercio, a sabiendas que ello es retórica porque no existe

la tecnología suficiente para lograrlo y los campesinos unos analfabetas y otros con poca educación, viven en condiciones de pauperismo, como secuela de la política económica que propende a beneficiar a la oligarquía financiera nacional y extranjera. Cabe señalar que, posteriormente, se reformaron las fracciones II y III, a efecto de hacerlas congruentes con la reforma al artículo 130 constitucional.

#### 4.2.PROBLEMA AGRARIO.

Las características del problema agrario en nuestro tiempo son totalmente diferentes a las que se presentaron hasta la primera década de este siglo. En efecto, el problema agrario, a lo largo del siglo pasado y durante la dictadura porfirista, "... se resumía en la concentración de la propiedad rural en pocas manos; la ausencia de libertad personal de los campesinos que trabajaban en las haciendas; el régimen de semiesclavitud y explotación de las grandes masas de población, por un grupo de familias privilegiadas, y como consecuencia de lo anterior, estancamiento del desarrollo social de México".(7)

La Revolución Mexicana y las instituciones jurídicas consagradas en la Constitución de 1917, así como la acción vigorosa de los gobiernos revolucionarios, destruyeron los marcos de la sociedad feudal del pasado, dándole al campesino mexicano libertad personal y dignidad humana, demoliendo el

latifundio que servía de sostén al régimen de opresión que se vivía en aquella época. Surgen nuevos problemas a medida que la reforma agraria es producto de una Revolución y no de una evolución en los sistemas de tenencia de la tierra. En otras palabras, "... la lucha armada impidió a los hombres de la Revolución, planear tranquilamente los cambios necesarios en la estructura agraria. Todo se hizo bajo la fuerte presión de millones de campesinos que exigían tierra y libertad, así como el cumplimiento del principio medular de la Revolución Mexicana: justicia social".(8) De esta forma, el reparto de la tierra a quienes tenían derecho a recibirla fue imperativo y norma de conducta de los gobiernos revolucionarios.

Actualmente la problemática del sector agropecuario, es nueva y reclama soluciones acordes con nuestro desarrollo, mismas que encontramos dentro de la amplitud de posibilidades que ofrece nuestra Reforma Agraria, sin tener que recurrir a fórmulas ajenas a nuestra idiosincrasia. El problema agrario actual de México según Víctor Manzanilla Schaffer se puede sintetizar en estos tres grandes rubros:

" a) Obstáculos y limitaciones que entorpecen el acceso a la tierra o sea la creación de nuevos ejidos y comunidades; b) Obstáculos y limitaciones que frenan el desarrollo social y económico de los ejidos, comunidades y pequeñas propiedades, ya constituidos, y c) La presencia de otros problemas nacionales que repercuten indirectamente en la estructura agraria del país".(9)

Por lo que se refiere al primer punto, las limitaciones que se contemplan en la dinámica agraria del reparto de tierras, se produce como consecuencia del crecimiento explosivo de nuestra población y de la escasez de los recursos naturales disponibles, lo que ocasiona en el campo, una fuerte presión demográfica. La importancia de esta situación obliga a señalar la necesidad de establecer una política firme y adecuada de colonización ejidal, sobre las limitadas extensiones de terrenos nacionales de que todavía se puede disponer, para asentar esos excedentes de población ejidal, que hasta la fecha no han encontrado acomodo en otras actividades productivas.

Además de la limitación en la disponibilidad de terrenos legalmente afectables, "... existen otros obstáculos que retrasan las entregas de la tierra a los campesinos con derecho a recibirla. Citaremos como ejemplos principales, los siguientes:

Primero. La falta de celeridad en el procedimiento agrario, tanto en su primera como en su segunda instancias, motivada por las siguientes causas: a) Incumplimiento de los términos procesales señalados en el propio Código Agrario. b) insuficiencia presupuestal de las diferentes autoridades agrarias. c) Escasez de personal técnico al servicio de esas autoridades. d) Falta de coordinación entre los funcionarios y empleados que intervienen en las dos instancias del procedimiento agrario. e) Abuso del recurso de amparo, que

dificulta el natural desenvolvimiento administrativo del procedimiento agrario, acumulando infinidad de expedientes en los juzgados federales.

Segundo. La falta de fijación de los índices o coeficientes de agostadero en las propiedades ganaderas, que nos impide conocer si se dispone o no de excedentes legalmente afectables.

Tercero. Deficiencias legales observadas en el Código Agrario, que permiten, durante el procedimiento de creación de nuevos centros de población, que los propietarios de tierras legalmente afectables las fraccionen, real o simuladamente, burlando así los derechos de los campesinos sin tierra.

Cuarto. Deficiencias observadas en el Código Agrario, que dificultan probar la simulación de pequeñas propiedades, encubriendo verdaderos latifundios".(10)

Por lo que respecta al segundo punto, o sea los obstáculos y limitaciones que frenan el desarrollo social y económico de los ejidos, comunidades y pequeñas propiedades, ya constituidos, podemos señalar, como principal, la falta de organización social y económica en cada uno de los elementos de la estructura agraria. Hasta el momento, no se ha tomado una decisión definitiva para organizar a los ejidos,

comunidades y pequeñas propiedades, que propicie el perfeccionamiento de sus sistemas de producción. Se habla de organización cooperativa, otros se refieren a los beneficios de explotación colectiva de la tierra, uno más se adhiere al sistema de explotación individual; pero lo cierto es que los ejidatarios, los comuneros y los pequeños propietarios, en todo el país, trabajan sus tierras por su propio impulso, sin una adecuada organización social y económica y mucho menos una conveniente planeación agrícola. Todo esto repercute directamente en el rendimiento, generalmente bajo, que obtienen de las tierras que la revolución había puesto en sus manos.

La desorganización social y económica provoca también otros problemas que impiden el desenvolvimiento de los elementos de la estructura agraria. Sin una organización idónea, "... el campesino está imposibilitado para allegarse otros recursos económicos, además de los oficiales, que le permitan abatir sus costos de producción, adquirir sus bienes de consumo a precios más reducidos y comercializar su producción en condiciones más favorables".(11) Por otro lado, "... la escasez de los volúmenes crediticios que las instituciones oficiales destinan al agro, estanca el desarrollo del ejido y de la propiedad comunal. La falta de crédito produce, como consecuencia, el arrendamiento de las parcelas ejidales, en provecho de quienes tienen la facilidad de conseguir oportuno financiamiento para la explotación de

la tierra, y que grandes extensiones se dejen de cultivar o se trabajen deficientemente".(12) Además, la insuficiencia con que la banca privada concurre al campo, agudiza esta situación perjudicial.

los problemas internos que confrontan los ejidos, las comunidades y las auténticas pequeñas propiedades, producen en muchos casos, la falta de seguridad en la tenencia de la tierra, la cual a su vez repercute directamente en la productividad. Esto se debe a que las autoridades agrarias enfocaron su atención solamente a la urgente necesidad de repartir la tierra, para consolidar y hacer irreversible el principio de justicia social contenido en la reforma Agraria.

Otros obstáculos que se oponen al desenvolvimiento de los elementos de la estructura agraria, son las deficiencias cuantitativas de la asistencia técnica y de la extensión agrícola que padecen la mayoría de los ejidos y comunidades indígenas. Muchos campesinos siguen trabajando la tierra aferrados a prácticas agrícolas tradicionales y la técnica parece haber quedado con los técnicos, sin pasar al campesino. La multitud de autoridades que intervienen, en una u otra forma, en los ejidos, comunidades y pequeñas propiedades del país, con duplicación de funciones y, en muchos casos, sin coordinación, provoca obstáculos que repercuten negativamente en la producción.

Las deficiencias en la educación rural y la ausencia de promotores sociales en los núcleos campesinos también deben ser anotadas, además de las limitaciones y obstáculos señalados hay otros tipos de problemas, no resueltos cabalmente, que repercuten de manera directa, en la aplicación de la Reforma Agraria. Como país en desarrollo, "... tenemos limitaciones naturales en la disponibilidad de recursos económicos, a fin de emprender todas las obras de infraestructura que se requieren para acelerar, aún más, la tasa de desarrollo agrícola. Muchos ejidos y comunidades indígenas ven detenido su progreso por la falta de caminos para la salida de sus productos a los mercados de consumo; comunidades que viven alejadas y sin comunicación con el resto del territorio nacional; multitud de núcleos campesinos a los cuales no llegan los beneficios de la electrificación y de otros bienes y servicios que promoverían un desenvolvimiento más acelerado. No obstante el avance industrial que se ha logrado, este sector de la economía nacional no ha podido conservar íntegramente la mano de obra de excedente en el campo; la falta descentralizadora de la industria y su concentración en determinadas áreas del país, impide, en muchos casos, la movilidad horizontal de la población campesina o sea el cambio de oficios".(13)

Las fluctuaciones de los precios en los productos agrícolas en los mercados internacionales, originan graves problemas en la economía agrícola; las limitaciones

presupuestales que padecen los organismos oficiales que intervienen en el mercado agrícola doméstico, impiden la adquisición de toda la producción del campo a precios de garantía, permitiendo abusos en el mercado libre, en detrimento de la economía de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. Debido a esto los campesinos han mostrado una vez más de manera contundente su descontento e inconformidad y el caso de Chiapas, parece ser un suceso muy ilustrativo y de gran trascendencia, debido fundamentalmente, a la peculiaridad con la que se viene dando. En este sentido, es válido decir que no obstante los esfuerzos realizados por el gobierno federal para solucionar este problema, el grupo autodenominado zapatista sigue manifestando su descontento porque sus reclamos de justicia, alimentación, trabajo, democracia y dotación de tierras no han sido atendidos.

Chiapas no es el único Estado marginado, ni tampoco el único que presenta esta condición. Los estados de Yucatán, Nayarit, etc., también sufren esta situación y por ello, demuestra que el pueblo, víctima, se revela contra el irresponsable manipuleo de que es objeto, por quienes tienen interés en conservar el poder y/o de llegar a él, sin tener una real base social. Ante tales circunstancias, lo sucedido en Chiapas con el brote de violencia que hace unos meses estalló constituye una nueva llamada de atención al gobierno de México y a los de América Latina que de alguna u otra forma también viven esta situación. Por ello, o se logra

realmente erradicar la pobreza y se eliminan las condiciones de injusticia que propician la violencia en general, incluyendo la violencia política, o se multiplicarán los levantamientos armados y seremos rebasados por los fenómenos sociales que padecen los pueblos, y particularmente, los campesinos e indígenas.

#### 4.3. LA GESTION ADMINISTRATIVA ANTE LOS CAMPESINOS.

De algunos sexenios para acá los gobiernos del país tratan de disminuir el problema agrario ya que éste juega un papel muy importante dentro de la vida nacional. Durante el periodo de José López Portillo, "... como una medida prioritaria para culminar con el rezago agrario, la Secretaría de la Reforma Agraria aplicó el Programa Nacional para desahogar las acciones agrarias y los trámites administrativos complementarios, acumulados desde el inicio del reparto en expedientes incompletos por falta de trabajos técnicos o de sustanciación administrativa y legal. Se pretendía dar solución al rezago con el objeto de incrementar la producción agropecuaria. Asimismo, se contemplaba la entrega de la documentación correspondiente a los usufructuarios y a los legítimos propietarios de la tierra, con ello se intentaba dar seguridad jurídica a la tenencia de ésta. Aunque en este sentido el régimen pretendía dar fin a la reforma, pero no por la vía de la solución concreta a la

tenencia de la tierra sino dando prioridad al aspecto de la productividad".(14)

Así, el programa del rezago agrario se inicio con la firma de convenios entre el secretario de la Reforma Agraria, Antonio Toledo Corro y los gobernadores de los estados, para abatir el rezago en cada una de las entidades federativas, en lo que más pareció una campaña política de éste para llegar a la gubernatura de Sinaloa que un programa con objetivos bien definidos. Una vez firmados los convenios se procedió a instalar en las principales entidades federativas y en las que se ofrecían mejores condiciones, lo que se denominó salas regionales del Cuerpo Consultivos Agrario, entre los motivos más importantes se destacó: la desconcentración administrativa de personal y llevar las soluciones a sus lugares de origen para evitar las idas y vueltas de los interesados en resolver sus problemas hasta la ciudad de México.

Sin embargo, ni una ni otra cosa se logró, ya que ante la poca respuesta del personal a la invitación de desconcentrarse, las autoridades giraron oficios donde ordenaron se trasladara a las diversas salas instaladas, lo que ocasionó que los afectados se organizaran y protestaran ante la Secretaría de Gobernación, por lo que llamaron política autoritaria de la Secretaría de la Reforma Agraria, con esto se detuvo el problema y solamente se desconcentró a

quien lo hizo por propia voluntad, siendo un número muy reducido por cada sala, con esto no quedó otra alternativa que contratar personal, que en la mayoría de los casos carecía de experiencia, ocasionando un gran retroceso en el inicio de actividades.

Cuando todo estaba listo para que iniciaran labores, resultó que los expedientes aún se encontraban en la ciudad de México y los campesinos que asistían a sus lugares de origen con la esperanza de ser atendidos, ante la imposibilidad de esto tenían que ir nuevamente a la capital donde se les indicaba que la información de sus problemas tenían que proporcionárselas en su estado. Con la salida de Toledo Corro de la Secretaría este programa perdió apoyo y sobre todo, publicidad. Así, la administración de López Portillo terminaba y con ella su deseo de ver concluido el problema del rezago agrario.

En el periodo de Miguel de la Madrid Hurtado se logró tener un diagnóstico en torno a la situación prevaleciente en el sector rural del país, asumiendo el compromiso histórico de enfrentar y solucionar dos de los más antiguos problemas del proceso de reforma agraria: concluir la fase de entrega masiva de tierra y regularizar su tenencia en las diferentes formas de propiedad reconocidas por la Constitución. Este compromiso quedó definido y formalizado en la Política Sectorial de Reforma Agraria Integral contenida en el Plan

Nacional de Desarrollo, a partir del exámen de la problemática sectorial y de los grandes propósitos de reordenación económica en el corto plazo y de cambio estructural y de acuerdo con este instrumento estratégico y político, se establecieron los lineamientos particulares para la Reforma Agraria Integral, para el periodo 1983-1988 los cuales son los siguientes:

" a) Reparto Agrario. Bajo este lineamiento, la entrega de la tierra a los campesinos se pretende realizar mediante una nueva estrategia de tal manera que, en lugar de entregar sólo tierra, se integran previamente unidades productivas, las que incluyen además de tierra, la capacitación, organización, el crédito, la asistencia técnica y demás apoyos necesarios para el aprovechamiento eficiente de los recursos productivos, posibilitando su evolución para constituir en el corto plazo unidades de desarrollo rural.

b) Regularización de la Tenencia de la Tierra. Dentro de los compromisos establecidos en esta línea de acción se determinó que al término de este régimen habría de quedar definidos y regularizados la totalidad de los predios del país, incluyendo comunidades, colonias, pequeñas propiedades y posesionarios de terrenos nacionales. Como apoyo a las acciones de reparto y regularización, se consideró prioritario el llevar a cabo el levantamiento del Catastro rural a nivel nacional, estableciéndose convenios con los gobiernos estatales para su realización.

c) Organización y Capacitación Agraria. En cumplimiento de los compromisos de esta línea, la estrategia se orientó a apoyar la integración de unidades como con pequeños propietarios y colonos, se impulsó y promovió la integración de figuras asociativas de orden superior y se apoyó y asesoró a las organizaciones ya existentes, de acuerdo con las condiciones sociales y económicas de los núcleos agrarios".(15)

La administración de De la Madrid al igual que la de sus predecesores, intentó acabar con los problemas existentes en materia agraria; sin embargo, sus propósitos no se vieron plenamente cumplidos debido, fundamentalmente, a la gran complejidad de éstos en todo el país y a la poca efectividad de la Secretaría. Al iniciar el periodo de Salinas de Gortari, hay grandes transformaciones políticas y económicas. Muestra de ello es la reforma al artículo 27 constitucional, a su entrada en vigor la Secretaría se dio a la tarea de recabar los expedientes de rezago de las organizaciones campesinas para cotejarlos con los que poseía en sus archivos, elaboró el Programa Nacional de Abatimiento del Rezago Agrario con el propósito de dar mayor agilización a los trámites, así, pues, la puesta en marcha de todos estos procedimientos no es sino el resultado de los grandes cambios ocurridos, y de alguna forma, demostrar el esfuerzo que realiza el gobierno para acabar con los problemas. Sin embargo, abatir el rezago agrario no significa acabar con

los males; se trata de concluir todos los asuntos acumulados a lo largo del historial agrario en un estado del país.

A raíz de la nueva legislación agraria el Ejecutivo Federal afirmó que la tierra ya es del campesino y para tal efecto el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) le otorgará gratuitamente el certificado de derechos ejidales y el título del solar urbano, con el propósito de darle en plena propiedad no sólo su parcela, sino también el lote donde tiene edificada su vivienda; es decir, se regularizarán ambas propiedades. Por otra parte, la Comisión Reguladora de la Tenencia de la Tierra (CORETT) es otro instrumento de relevancia ya que otorga seguridad jurídica sobre el lote que ocupan a millones de mexicanos de escasos recursos que se han asentado en terrenos irregulares. Esta es otra de las vertientes sobre las que la Secretaría de la Reforma Agraria trabaja, ya que junto con la emisión y entrega de las escrituras los beneficiados automáticamente se incorporan al régimen legal, es decir, por un lado "tienen" acceso a los servicios básicos indispensables como luz, agua potable, alcantarillado, calles, etc., pero por el otro, pasan a ser contribuyentes del municipio o de la ciudad de que se trate.

Durante la presente administración es obvio que se han hecho esfuerzos para acabar con los vicios que mantienen en la miseria a los campesinos. Sin embargo, los resultados

son poco favorables ya que prevalece todavía un gran número de campesinos en espera de una resolución a sus trámites que datan de 40 años o más. Esos expedientes "... integran asuntos de tierras en trámite, resoluciones presidenciales pendientes de ejecutar, regularizaciones ganaderas, derechos agrarios y terrenos nacionales".(16) Ante esto, no se puede decir que los esfuerzos sean suficientes, por lo contrario, se deben de crear más apoyos y mejores alternativas para acabar de una vez por todas con todos estos problemas que frena el progreso y el desarrollo.

Con estas políticas gubernamentales es obvio que algunas regiones han resultado beneficiadas, pero el desarrollo del campo en ciertas zonas del país como la Comarca Lagunera, el Bajío y las plantaciones de plátano en Tabasco es la excepción y no la regla. Los medios de comunicación de masas como la televisión y la radio sirven de canales para difundir el supuesto desarrollo campesino, las imágenes que pasa (presas para la irrigación y maquinaria) son de las zonas aludidas, empero, el campesino común y corriente está olvidado, posee instrumentos laborales arcaicos, desnutrición y explotación por parte de intermediarios al comercializar su producto básico: el maíz: mientras tanto, los fertilizantes son comprados a precios estratosféricos.

El Procampo es un paliativo y no una solución real al problema, éste es atacado superficialmente cuando es necesario atacarlo de raíz: combatir la corrupción del BANRURAL, establecer precios de garantía a los productos campesinos, evitar que políticos manipulen al campesinado en el programa mencionado, combatir los cacicazgos. Sobre ésto la rebelión en Chiapas ha puesto al descubierto esta amalgama de problemas que afecta al campesino.

Desde el punto de vista del gobierno, la Secretaría de la Reforma Agraria es importante que exista aunque sus programas y su misma esencia sean incongruentes, puesto que le proporciona legitimidad ante los campesinos, éstos a menudo son mencionados en discursos como recalcándoles que no están olvidados.

Desde el punto de vista social, y más estrictamente del campesinado, la Secretaría de la Reforma Agraria es ineficiente porque eroga mucho dinero en programas y burocracia, sin tener resultados tangibles que beneficien a los destinatarios de la política agraria.

#### 4.4. LOS TRIBUNALES AGRARIOS.

El concepto de justicia social según Durán, "...partió de un principio reivindicatorio de los terrenos arrebatados a los pequeños propietarios y a los pueblos en el

avance continuo, voraz y despiadado del latifundismo registrado en nuestra historia hasta 1910".(17) Así, pues, desde la Revolución Mexicana, uno de los principales objetivos de la justicia agraria fue buscar nuevos campesinos que permitieran defender los derechos de los campesinos, promoviendo la pronta, expedita y eficaz procuración de ésta para garantizar seguridad jurídica en ejidos, comunidades y pequeñas propiedades. Sin embargo, los intentos de procuración quedaron lejos de su cometido debido fundamentalmente, a que los encargados de cumplir con estas funciones carecían de especialización en asuntos de los campesinos provocando con ello, que los procedimientos quedaran fuera de las leyes comunes y de los tribunales ordinarios.

Hoy con la reforma al artículo 27 constitucional, el Ejecutivo Federal señala que se busca ampliar la justicia y libertad, pero que para garantizar ésta fue necesario establecer, en el texto constitucional en la fracción VII, tribunales federales agrarios de plena jurisdicción. Los cuales según él, están dotados con autonomía para resolver, con apego a la ley y de manera oportuna los asuntos relativos a la tenencia en ejidos y comunidades, sus controversias y sus límites.

El 6 de enero de 1992 se publicó el decreto que reformó el artículo 27 constitucional y dispuso el

establecimiento de los tribunales agrarios. Hoy, "... a poco más de un año funcionan treinta y cuatro tribunales unitarios agrarios en toda la República Mexicana, además del Tribunal Superior. Estos organismos tienden a sustituir a los numerosos órganos político-administrativos del sistema tales como: Comisiones Agrarias Mixtas, gobernadores de los Estados, Delegados Agrarios, Cuerpo Consultivo Agrario, Secretario de la Reforma Agraria y presidente de la República".(18) El cambio ha sido completo y profundo tanto que hoy esos tribunales tienen como una de sus tareas primordiales el rezago para decir la última palabra con arreglo a las leyes en los asuntos de dotación de tierras y aguas; éstos órganos deben confrontar los nuevos litigios agrarios que comienzan a fluir por decenas y centenares a los tribunales, su creación fue recibida con esperanza, pero también en muchos casos con recelo y desconfianza, porque aún existe la duda, la pregunta, la expectativa; ¿qué justicia será esa justicia? la razón es obvia pero también válida ya que la incertidumbre se debe fundamentalmente a que antes de la Revolución, los tribunales dejaron una experiencia amarga.

El Tribunal Superior suma esfuerzos para resolver lo más pronto posible el problema del rezago agrario y en el desempeño de sus funciones ha establecido varios precedentes que según el Informe 1992-1993 se refieren a la convocatoria de asociaciones civiles al juicio agrario, improcedencia de la excitativa de justicia, supuestos y alternativas de la

incorporación de tierras al régimen ejidal, derechos de solicitantes de nuevo centro de población, recurso de revisión, improcedencia de la apelación en el juicio agrario, privatización de derechos e inafectabilidad de zonas de ecosistemas. Asimismo, el Tribunal ha adoptado varios acuerdos para el buen despacho de los asuntos a su cargo que se refieren a la actualización de los informes de la Comisión Nacional del Agua, comunicación de sentencias a la Secretaría de la Reforma Agraria en caso de afectación de tierras propiedad de la Nación o de la federación, notificaciones irregulares o falta de notificación, publicación y notificación de sentencias estimatorias.

sin embargo, pese a los esfuerzos para resolver los problemas existentes, los Tribunales Agrarios son complicados para los campesinos, les falta coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria y su personal carece de experiencia en el campo. Además su reciente creación como responsable de promover la justicia en el agro, frena la esperanza del campesino por ser dueño de la tierra, ya que se han dado casos en que el Cuerpo Consultivo Agrario de la Secretaría de la Reforma Agraria, envía como positivo un expediente al Tribunal Superior Agrario, pero ahí lo dictan finalmente negativo, debido a la falta de personal capacitado para ejecutar las resoluciones; esto es justificable por lo nuevo de la ley, pero entorpece la posesión de la tierra, ya que dará el fallo final sobre los asuntos y no habrá forma de

seguir luchando. Si en un principio se pensó que con la creación de los tribunales los problemas del campo se iban a resolver de manera eficiente, la realidad demuestra resultados diferentes y con frecuencia se observan los mismos vicios de la Secretaría, además del burocratismo que en vez de agilizar entorpece las acciones.

Se puede decir que el Tribunal Superior tiene funciones trascendentales en la justicia agraria, pero su futuro depende, en gran medida, de los tribunales unitarios agrarios por constituir la primera línea en el trabajo de la justicia, la más cercana a los campesinos, la más numerosa y cotidiana. Ahí es donde se afianzará o se desvanecerá la confianza y esperanza en este naciente servicio del Estado Mexicano. Por ello, si realmente se quiere lograr la aceptación del sector campesino y de la sociedad en general, se debe realizar un esfuerzo especial, ya que el futuro de los tribunales dependerá de lo que haga en esta materia y no de lo que se diga en el discurso oficial. Porque además, "... la justicia social no es una limosna o un acto de caridad estéril, sino un derecho humano que apoya decisivamente al desarrollo económico, y que lo estorbará si se le juzga o maneja con torpeza".(19)

#### 4.5. ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA EN EL DESARROLLO.

Los alcances de la Secretaría de la Reforma Agraria a lo largo de su desarrollo en los últimos años, representan de alguna forma una respuesta para los campesinos; actualmente con el Programa Nacional de Abatimiento del Rezago Agrario según fuentes oficiales, se ha logrado que 19 estados del país finiquiten su rezago, entre ellos cabe mencionar: Estado de México, Queretaro, Aguas Calientes, Morelos, Baja California, Nayarit, Quintana Roo, Tlaxcala, Campeche, Yucatán, Durango, Baja California Sur, Colima, Nuevo León, Zacatecas, Coahuila, Distrito Federal, Puebla y Guerrero. De ellos, 12 han sido ya declarados oficialmente como libres de esta problemática por el Presidente de la República. Sin embargo, el problema sigue latente ya que a pesar de que en algunos estados se ha logrado resolver, en otros, el fenómeno del rezago está presente. No obstante, la tarea del abatimiento es enorme para las autoridades encargadas de resolverlo. Por ello, hoy más que nunca se debe poner énfasis especial para cumplir decididamente con estos compromisos, ya que de no ser así, los proyectos llevados con la reforma al artículo 27 constitucional por el Presidente Carlos Salinas de Gortari quedarán en entredicho, al no verse realizados satisfactoriamente en favor de los campesinos.

Al hablar de las limitaciones se puede decir que éstas son presupuestales pues, desde los sexenios anteriores al de Salinas, la Secretaría estuvo sujeta a bajos presupuestos, que motivaron a no apoyar estrictamente y de manera continua los programas de rezago y titulación, ya que para cumplir con éstos de una manera eficiente y oportuna requiere de personal especializado y con gran experiencia, y no de personas improvisadas que entorpecen las acciones como actualmente sucede; se requiere también de equipo moderno para simplificar las tareas y demás recursos como son: financieros y materiales. Ante tal insuficiencia la Secretaría se ve rebasada por los problemas al no contar con un presupuesto acorde a sus necesidades para apoyar satisfactoriamente cada uno de los programas, lo que hace que muchos campesinos hasta la fecha carezcan de tierras y títulos de propiedad para poder ser sujetos de crédito por los bancos.

Con las reformas al artículo 27 constitucional se pretende dar solución a cada uno de estos problemas, incluso se plantea el hecho de que el ejido debe ser manejado como empresa; sin embargo, para que una empresa funcione como tal, debe contar con capital que es ajeno por completo al ejidatario y tiene una economía de subsistencia en la cual sólo puede contar con préstamos de la banca especializada en el campo, y aquí es donde surgen los problemas ya que los campesinos requieren títulos ordenados de acuerdo con los

requisitos del banco, "... sin títulos los dueños de la tierra no pueden ser sujetos de crédito".(20) Títulos con los que rara vez cuentan, pero a parte les solicitan la resolución gubernamental, si es posesión provisional y la resolución presidencial si es definitiva, el acta de posesión y deslinde, el plano aprobado y el censo actualizado; requisitos que pocos ejidatarios pueden llenar, por esto se sigue trabajando con procedimientos lentos y poco seguros a pesar de lo que se ha dicho en cuanto a dar seguridad jurídica a los campesinos.

La banca según Warman maneja las siguientes formas de préstamos: "... crédito de avío, refaccionario, para la vivienda campesina, prendario y para el consumo familiar.

1. El crédito de avío.- El de avío se destina a cubrir los costos de producción de cultivos de ciclo corto y se recuperan al obtener la cosecha, estos préstamos no pueden exceder a los 24 meses, además, se garantiza con las materias primas adquiridas y con las cosechas que se obtienen mediante la inversión del préstamo.

2. El crédito refaccionario.- Financia la adquisición de bienes de capital, bombas, tractores, por ejemplo la introducción de mejoras territoriales como riego por bombeo o el costo de cultivos perennes como los frutales o de explotación ganadera su plazo es de varios años queda garantizado por los bienes adquiridos con el propio crédito,

los bancos destinan más del 80% de sus recursos al avío y sólo el resto a los créditos de capitalización.

3. Crédito para la vivienda campesina.- es destinado a la construcción de casas habitación en los nuevos centros de población.

4. Crédito prendario.- Lo manejan los agricultores para vender en mejores condiciones sus productos, está garantizado por las cosechas o por otros productos que se derivan de las mismas y deben ser almacenados a disposición del banco.

5. Crédito para el consumo familiar.- Es otorgado a los campesinos para evitar que desvíen los créditos de avío o refaccionarios para su consumo".(21)

Como la mayoría de las veces los ejidatarios no son sujetos de crédito en razón directa de sus necesidades, sino en razón de su capacidad de pago, prefieren recurrir a lo tradicional que es la usura, con lo que se convierten en empleados de los especuladores. El usurero según Warman "... siempre gana, está al margen de la incertidumbre ya que él no financia a la producción, sino a la gente y ésta siempre paga, cobra aunque no se obtenga cosecha o la producción sea baja, disfruta del excedente del campesino. Pero eso no es todo, el usurero normalmente es gente importante de la localidad con recursos económicos provenientes del comercio o la pequeña industria, de la que obtiene fondos que invierte en las propiedades de los campesinos; con lo que se convierte

en empresario agrícola obteniendo insumos para sus negocios, en los cuales vende al campesino lo que éste trabajó sólo que al doble de su valor".(22)

A través de la usura según Barrera Lavalle "... se comunican dos sistemas socioecómicos en el nivel rural. Los usureros están incorporados al industrialismo empresarial, son agentes locales. El comerciante prestamista es básicamente un intermediario que por un lado introduce los productos y sistemas creados por las grandes empresas, mientras que en el sentido contrario es uno de los canales por el que los excedentes campesinos, sea en productos o trabajo, se transfieren hacia los centros industriales urbanos y hasta las metrópolis internacionales. El prestamista es un comisionista que grava al productor, al campesino, y no al comprador de materias primas o productos de consumo. Es un parásito, pero tienen el poder local".(23) Por lo anterior, bien vale decir que la usura priva al campesino de su excedente productivo si lo tiene, o lo obliga a crearlo si sus recursos como cultivador son insuficientes.

Con estas características la economía agrícola, no sorprende saber que la pequeña propiedad que dispone de facilidades hacia el crédito y cuenta con mejores tierras, en gran número de riego, obtenga mejores cosechas y ganancias frente a la economía de subsistencia, derivada de la producción dependiente del campesino. Por eso, quiérase o no,

el hecho de que el campesino viva este tipo de situaciones es la Secretaría, primero, por no contar con los recursos necesarios para dar una rápida solución a los asuntos de los solicitantes de tierra, segundo, por contar con un exagerado número de empleados que lo único que hacen es entorpecer las acciones, en vez de contratar gente especializada y con experiencia en el campo, para de esta forma agilizar los expedientes que se encuentran en trámite a fin de que los campesinos puedan tener créditos en los bancos y así, mejorar la producción y prácticas de trabajo. La participación de la Secretaría de la Reforma Agraria en el desarrollo ha sido mínima y en cambio, si ha contribuido a frenar el progreso de los campesinos y del país en general, al grado que en los últimos años el campo está más deteriorado y abandonado por falta de apoyos y créditos oportunos.

#### **4.6. LA NUEVA RAZON DE SER DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.**

Desde su comienzo la Revolución Mexicana se definió no solamente antilatifundista, sino que sustentó la propiedad social a través del ejido y la comunidad indígena, su objetivo principal fue el reparto de tierra, debido a que en las áreas más densamente pobladas y de asentamientos más antiguos del centro del país, la relación entre los pueblos y las haciendas fue de constante abuso por parte de los hacendados. Ante esto el reclamo de justicia, de restitución,

resistencia al acaparamiento y al abuso, la aguda conciencia de desigualdad y la defensas de lo propio, conformaron la experiencia campesina.

Cuando se cerraron las opciones y las instancias de la gestión pacífica Los pueblos campesinos se incorporaron a la lucha armada para recobrar tierras despojadas, pero también para exigir dotación de éstas a los pueblos que no las tenían. De esta manera, la reforma agraria se convirtió en un proceso dinámico que transitó por diversas etapas, acordes con su tiempo y circunstancia. En su inicio, en el marco de un país devastado por una guerra civil, atendió a los desposeídos con la entrega de la tierra. Era una sociedad donde casi el setenta por ciento de la población obtenía su sustento de la producción agropecuaria, para realizar ese proceso se hicieron ajustes sucesivos. Leyes, reglamentos y decretos se agregaron al ritmo que requería la emergencia hasta desembocar en la codificación integral, derivada de la primera reforma del artículo 27 constitucional.

Con el devenir del tiempo y tras la complejidad que adquirió la sociedad, se hizo necesario contar con organismos públicos capaces de afrontar los nuevos problemas planteados por la dinámica propia de las transformaciones económicas y sociales; la creación de la Secretaría de la Reforma Agraria respondió a la necesidad de dar solución al reparto agrario. Pero a pesar de todos los esfuerzos en el transcurso de los

años subsecuentes a su creación, su desenvolvimiento se tradujo en un enorme rezago en la tramitación de las acciones agrarias. Ante su incapacidad de responder a estos problemas y al alto índice de burocratismo que entorpece sus acciones, esta Secretaría debe desaparecer pues con la reforma del artículo 27 constitucional que se aboca al problema agrario, se rompe con el principio que le dio origen al dar por terminado el reparto de tierras, otorgar a los ejidatarios la posibilidad de que sean propietarios de sus parcelas y si lo desean, pueden venderlas o rentarlas sin cometer delito, como antes estaba dispuesto.

El contenido social de la reforma agraria, por el que se peleó en la Revolución Mexicana, se perdió puesto que las solicitudes de tierras, aguas y créditos se ven entorpecidos por mecanismos burocráticos que hacen de las tareas asuntos profusamente complicados. Por ello, hoy día ya no hay razón para que esta Secretaría exista dado que ha sido incapaz de mantener estable el Sistema Político Mexicano, muestra de ello, son los recientes levantamientos campesinos ocurridos en algunos estados de la República pero más específicamente, en Chiapas donde los disturbios generalizados llaman la atención por su magnitud, pero sobre todo, por la forma en que se desarrollan a lo largo de estos meses con incertidumbre para el capital privado, pero principalmente al extranjero.

Es cierto que durante algunos años la Secretaría de la Reforma Agraria sirvió para mantener estable al país, pero ahora la realidad que se vive es distinta a la de ayer. Hoy la gente del medio rural ha tomado conciencia de su situación y exige solución a sus problemas y apoyo a su trabajo, pero ante la poca respuesta de las autoridades gubernamentales las masas campesinas se manifiestan para hacerse sentir en todos los ámbitos de la sociedad, logrando con ello desestabilizar al país y a sus estructuras. Por ello, sin considerar hechos graves de corrupción y de ineficiencia generalizada, esta Secretaría ya no representa un conducto por donde los campesinos puedan canalizar sus demandas.

Sin embargo, dado que ha empeorado la situación del campo sobre todo en algunos estados como Chiapas, Oaxaca, Puebla y Nayarit, entre otros, y con la existencia aún de importantes rezagos en los procedimientos agrarios las facultades y finalidades de la Secretaría siguen siendo vigentes, requiriendo esta dependencia del ejecutivo un fortalecimiento en su estructura y recursos financieros y en la integración de su personal, con una verdadera voluntad política de una reforma agraria concentrada que contribuya a resolver los problemas del campo, y de no ser resueltos, desembocarán en conflictos sociales mayores, como el iniciado en 1910.

## CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) Manzanilla Schaffer, Víctor. Reforma Agraria Mexicana, Universidad de Colima, 1966, pp. 135.
- (2) Manzanilla Schaffer, Víctor. Op. Cit. pp. 143.
- (3) Peña, Rodolfo F. "Artículo 27". La Jornada, 27 de noviembre de 1991, pp. 5.
- (4) Gersheson, Antonio. "Las reformas al 27". La Jornada, 27 de noviembre de 1991, pp. 7.
- (5) List Arzubide, German. Citado por Gerrit Huizer. La lucha campesina en México. Centro de Investigaciones Agrarias. México, 1979, pp. 67.
- (6) Gerrit, Huizer. Op. Cit. pp. 68.
- (7) Colmenares, Ismael. Cien años de lucha de clases en México 1876-1976. Ediciones Quinto Sol, México, pp. 11.
- (8) Díaz Soto y Gama, Antonio. Citado por Gerrit Huizar. Op. Cit. pp. 28.
- (9) Manzanilla Schaffer, Víctor. Op. Cit. pp. 287.
- (10) *Ibidem*, pp. 290.
- (11) Mendieta y Nuñez, Lucio. Citado por Gerrit Huizer. Op. Cit. pp. 47.
- (12) *Ibidem*, pp. 54.
- (13) *Ibidem*, pp. 62.
- (14) La política agropecuaria 1976-1982, en Cuadernos Políticos, No. 33, julio-septiembre de 1982.
- (15) Informe de Labores 1982-1988. Secretaría de la Reforma Agraria, pp. 38-39.
- (16) El economista. (Director Luis E. Mercado). Núm. 1148, 7 de junio de 1993, pp. 28.
- (17) Durán, marco Antonio. El agrarismo mexicano. Edit. Siglo XXI, México, 1979, pp. 19.
- (18) Primer año de justicia agraria. Informe 1992-1993. Tribunal Superior Agrario. México, 1993, pp. 3.
- (19) Durán, marco Antonio. Op. Cit. pp. 31.

(20) Warman, Arturo. Los campesinos hijos predilectos del régimen. Edit. Nuestro Tiempo, México, 1983, pp. 18.

(21) Warman, Arturo. Op. Cit. pp. 68.

(22) Warman, Arturo. Op. Cit. pp. 72.

(23) Barrera Lavalle, Francisco. Citado por Marco Antonio Durán. El crédito agrícola en México, pp. 36.

## CONCLUSIONES.

Durante el porfiriato fue exclusiva la concentración de tierras, el territorio nacional estaba concentrado en terratenientes (833 familias) que gozaban de todos los privilegios y comodidades. Mientras los campesinos vivían en condiciones deplorables y expuestos a la represión, explotación, insalubridad, analfabetismo y desnutrición, debido fundamentalmente a que vivían en una economía en la que los precios de los artículos de primera necesidad iban en aumento, mientras que los salarios se mantenían bajo lo que con frecuencia pareció injusticia o explotación.

En el campo se desarrolló una estructura desequilibrada, caracterizada por un intercambio desigual, a pesar de las condiciones aparentemente estables, que dio como resultado violentas revueltas campesinas o indígenas, culminado con la Revolución Mexicana de 1910.

La gesta revolucionaria fue heterogénea porque participaron diversos frentes políticos de obreros y campesinos; de los primeros, por ejemplo, luchó Ricardo Flores Magón en la cruenta represión de Cananea y Río Blanco; en tanto que las demandas campesinas fueron tomadas por Emiliano Zapata, su consigna principal es resumida en su frase: "tierra y libertad".

La Constitución del 17 aglutinó las demandas de los diversos grupos participantes en la Revolución Mexicana. Así el artículo 27 estipuló los lineamientos de la reforma agraria, meta por la que lucharon los campesinos con la mira de usufructuarla y quitarse el yugo de los terratenientes.

El precepto constitucional no fue un acto de benevolencia gubernamental sino resultado de la presión campesina, pues Carranza no era partidario de afectar latifundios para dotar de tierras a los campesinos solicitantes, por lo contrario, deseaba el fomento y desarrollo de la pequeña propiedad como núcleo de la producción agropecuaria, incluso manifestó su deseo de que a los solicitantes de tierra no se les regalaran sino que se les vendieran, para que al saberse dueños pusieran más entusiasmos a éstas.

La dotación de tierras a los campesinos mediante la Comisión Nacional Agraria, se debió principalmente a las fuertes presiones de las diferentes clases sociales que se enfrentaban en los diversos periodos presidenciales; así, el reparto agrario fue insuficiente y poco convincente para los campesinos que lucharon en la gesta armada.

A Carranza se le atribuye el mérito de firmar la Constitución. Sin embargo, como presidente sistemáticamente la violó como en los casos de la supresión de los sindicatos

durante 1916 y 1920 y del incumplimiento de los mandatos constitucionales de reforma agraria.

La aprobación de la Constitución de 1917 por Carranza fue un acto de pragmatismo político, pues de no haberla firmado podía desatar de nuevo las fuerzas que originaron el movimiento precursor de Madero, cuyo asesinato hizo más violenta la guerra civil de 1910-1917. El triunfo de Carranza no eliminó estas fuerzas, pero en la Constitución de 1917 reconoció, al menos en teoría, la justicia de la causa de los obreros y campesinos, con lo cual satisfizo, aunque sólo fuera por escrito, algo de las esperanzas campesinas.

El régimen obregonista llevó a cabo algunas dotaciones provisionales y respondió a necesidades económicas indudables, pero si bien logró realizar todos estos procedimientos, ello se debió fundamentalmente, a las fuertes presiones campesinas y a los diversos grupos políticos pero no a un acto de benevolencia.

Con Cárdenas se consolidó la reforma agraria, dio cauce a las demandas campesinas a través del reparto de tierras, la creación de grandes unidades productivas (no minifundios) en sustitución de la hacienda, la formación de organizaciones obreras, campesinas y empresariales. Además del reparto ejidal, se efectuó la alfabetización extensiva a través de las misiones culturales, para sacar del atolladero

al medio rural llevándole bienestar material y desarrollo cultural para alcanzar mayor justicia y libertad en las condiciones concretas del país.

Cárdenas concretiza los ideales campesinos en el Plan Sexenal que retoma los principios de la Revolución. Enfatiza la necesidad de crear ejidos y colonias para terminar con los latifundios, para transformar al campesino en agricultor libre, por medio de un salario mínimo, de un pedazo de tierra, de una habitación decorosa, del uso de los recursos del ambiente: del agua, de la leña, etc.

La Comisión Nacional Agraria transformada por Cárdenas en Departamento Agrario se consolida, su apoyo a los campesinos le da legitimidad a su gobierno, la mejor evidencia es cuando se expropia el petróleo donde los jornaleros, y demás sectores de la población, cooperaron para la indemnización.

Manuel Avila Camacho llega al poder en 1940 en plena guerra mundial, las potencias producen armas y pertrechos bélicos, por tanto, al tercer mundo se le da la tarea de producir bienes domésticos. México adopta una política de industrialización o sustitución de importaciones; el gobierno dedica más apoyo a la industria por considerar que las tareas de reforma agraria en lo fundamental ya estaban resueltas y, había llegado el tiempo de la estabilidad y de las

condiciones para una actividad normal de todos los factores de la producción agrícola. Los campesinos pasaron a segundo término, ya no eran los consentidos del gobierno como en el régimen cardenista. La nueva política se orientó al fortalecimiento de la burguesía agraria.

Durante 1940-1970, el ejido deja de ser considerado como fundamento del proceso agrícola del país, regresa por sus fueros la pequeña propiedad que frecuentemente encubre al latifundio disfrazado y adquiere todo en apoyo legal y económico de los nuevos gobiernos. Así en el sexenio de Miguel Alemán, se reforma el artículo 27 de la Constitución para dar validez legal a los puntales del neolatifundismo: el aumento en la extensión permitida de la pequeña propiedad y el amparo agrario.

Las reformas al artículo 27 incluyen además una deliberada ambigüedad en la limitación a la propiedad ganadera y una breve referencia a que cuando un propietario realice obras que signifiquen mejoras en la calidad de sus tierras, éstas no podrán ser objeto de afectación agraria, aún cuando rebasen los límites máximos señalados por la Constitución. Al final de este periodo se consolida la burguesía industrial, agraria y comercial fuertemente vinculada al Estado, tanto por los beneficios recibidos como por su designación como funcionarios y gobernantes enriquecidos.

El régimen alemanista se caracteriza por su mínima atención a los campesinos en lo que se refiere a la dotación de tierras, tal circunstancia hace que el problema del rezago agrario vaya en aumento y con él también, el desplazamiento social en el sector rural.

El régimen de Luis Echeverría afronta una crisis económica estructural que se agrava y agudiza ante fuertes presiones internas y externas. Una de sus resoluciones a los problemas sociales, es la reforma agraria, lo cual significa retomar el reparto de tierras y abatir el rezago de los campesinos por la política de sus predecesores; en 1974 crea la Secretaría de la Reforma Agraria para organizar las actividades agropecuarias, aumentar la productividad en el campo, absorber la fuerza laboral creciente y organizar a ejidatarios y comuneros en torno, no ya a la tenencia de la tierra, sino a la producción en forma intensiva.

En los años subsiguientes a su creación la Secretaría de la Reforma Agraria desvirtúa sus objetivos dando lugar a una burocracia engorrosa, incapaz de responder a las exigencias y demandas campesinas por no contar con la experiencia suficiente en el ramo. El reparto ejidal adquiere fines clientelistas en beneficio de algunos políticos, por ejemplo, se reparten tierras para ganar apoyo en las elecciones. La pobreza de los campesinos deviene de la

anterior carestía, de la extorsión de que son objeto y del despojo de las tierras.

En el salinato la situación deplorable del campesino se quiere compensar demagógicamente con programas superficiales o clientelistas como PROCAMPO o PRONASOL, que se han convertido en el instrumento del gobierno para resolver las necesidades más apremiantes de la sociedad pero, principalmente, de las clases más necesitadas. Sin embargo, dicha cuestión no es coyuntural más bien deviene de factores estructurales.

Los programas de Abatimiento de Rezago Agrario formulados por los diferentes gobiernos posrevolucionarios, sólo han funcionado en retórica porque en la práctica el funcionamiento de los mismos se ha visto desvirtuado y poco apegado, a sus principios originales.

Actualmente los postulados de la Revolución Mexicana están extintos por el neoliberalismo; aunque se reivindique a Villa y Zapata en el fondo la clase gobernante se adhiere a las ideas de Milton Friedman, el cual propone liberalizar las causas del mercado; en tal virtud la reforma al artículo 27 constitucional se encausa a este hecho, pues el otrora precepto ortodoxo de los revolucionarios, ha sido desmantelado, por tanto, el liberalismo social no encuadra como calificativo a la élite gobernante, ya que son liberales

a secas del libre cambismo clásico y sociales sólo son en retórica.

Dada la importancia demostrada por la Secretaría de la Reforma Agraria debe desaparecer, esto beneficiaría a la sociedad al reducir los gastos en una burocracia superflua. No obstante, al gobierno no le conviene dicha desaparición porque le da legitimidad como un reflejo de que los campesinos no son olvidados. Las condiciones del campo son deplorables, y la gota que derramó el vaso es la insurrección de los indígenas en el Estado de Chiapas, los insurrectos se vieron obligados a tomar las armas al ver cerrados los caminos de la legalidad: rigidez burocrática, manipulación de líderes y falta de voluntad política para resolver los numerosos problemas que les aquejan.

El problema en Chiapas hace ver que el México del siglo XX carga aún con los viejos problemas ancestrales que no encontraron solución en el siglo XIX. Hace ver también la mera interpretación letrista de la ley y, la incongruencia de los programas que sólo han servido par atenuar los problemas del campo, pero, no para atacarlos de raíz.

El decreto por el cual se reformó el artículo 27 constitucional, no respondió a la expectativa presidencial de dar certidumbre al campo, capitalizarlo para reactivar la producción y, al mismo tiempo, proteger y fortalecer la vida

ejidal y comunal, sino más bien, respondió a la política neoliberal actual que requiere liberar la economía agrícola y abrirla a la inversión extranjera.

Para que haya una verdadera modernización en el campo, es necesario que exista un cambio integral en las instituciones que le apoyan a partir de la Secretaría de la Reforma Agraria. Si los programas encaminados al mejoramiento del agro ya resultan endebles e ineficaces en el actual grado integrativo, con mayor razón este esquema institucional, de quedar estático e inreformado, resultará altamente dañino y riesgoso para la estabilidad del país.

La falta de coordinación entre las instituciones encargadas de dar apoyo al campesino, entorpece la agilización de los trámites y, por consiguiente, hace difícil y complicado entender los procedimientos a seguir ante estos organismos. La falta de coordinación se debe al verticalismo que existe en la política, pero también, al omnipotente poder del Ejecutivo Federal.

De no atenderse y dar solución a todos y cada uno de los problemas que aquejan al campesino, la estabilidad del país será objeto de constantes desequilibrios que pueden desembocar en conflictos sociales mayores de los que se pudiera pensar. Lo ocurrido en Chiapas, es muestra de ello,

por lo mismo, deben canalizarse propuestas y recursos para resolver los problemas de raíz y no sólo superficialmente.

## BIBLIOGRAFIA.

- 1) Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, México, 1973.
- 2) Cañizares, Fernando Diego. Teoría del Estado. FCE, México, 1985.
- 3) Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y Administración. Edit. Limusa, México. 1986.
- 4) Colmenares, Ismael. Cien años de lucha de clases en México 1876-1976. Ediciones Quinto Sol, México.
- 5) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Trillas, México, 1992.
- 6) Córdoba, Arnaldo. La ideología de la Revolución Mexicana. Ediciones Era, México 1984.
- 7) Deuths, Karl W. Política y Gobierno. Edit. FCE, Madrid, 1986.
- 8) Duhalt Krauss, Miguel F. Aspectos de la Administración Pública en México. ANAP Ediciones, México 1970.
- 9) Durán, Marco Antonio. El agrarismo mexicano. Edit. Siglo XXI, México, 1979.
- 10) Flores Lúa, Graciela. Las voces del Campo. movimiento campesino y política agraria 1976-1984. Edit. Siglo XXI, México, 1988.
- 11) Gómez R. Marte. Historia de la CNA. Centro de Investigaciones Agrarias. México, 1975.
- 12) Gramsci, Antonio. Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado Moderno. México. J. Pablos.
- 13) Guerrero, Omar. Introducción a la Administración Pública. UNAM, México, 1985.
- 14) Heller, Herman. Teoría del Estado. FCE, México, 1985.
- 15) Informe de Labores 1982-1988. Secretaría de la Reforma Agraria.
- 16) Informe de Labores 1991-1992. Secretaría de la Reforma Agraria.

- 17) La política agropecuaria de 1976-1982 en cuadernos políticos. Jul.- sep. de 1982.
- 18) La Secretaría de la Reforma Agraria. Manual de organización General.
- 19) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Edit. Porrúa, México, 1993.
- 20) Manual Unico de Operación. Programa Nacional de Solidaridad.
- 21) Meyer, Lorenzo. La Segunda Muerte de la Revolución. Edit. Cal y Arena, México, 1966.
- 22) Manzanilla Schaffer, Víctor. Reforma agraria mexicana. Universidad de Colima, 1966.
- 23) Montesquieu. El espíritu de las leyes. Porrúa, México, 1983.
- 24) Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública en México. INAP, México, 1988.
- 25) Poulantzas, Nicos. Hegemonía y dominación en el Estado Moderno. Ediciones Pasado y Presente, México, 1977.
- 26) Primer año de la justicia agraria. Informe de 1992-1993. Tribuna Superior Agrario.
- 27) Reforma Agraria Integral 1982-1988. Consolidación del reparto. SRA, 1988.
- 28) Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria del 7 de abril de 1989.
- 29) Roscoe. R. Martín. Administración Pública. Herrera Hermanos, México, 1967.
- 30) Sánchez Azcona, Jorge. Lecturas de Sociología y ciencia Política. UNAM, México, 1980.
- 31) Secretaría de Desarrollo Social. Informe de actividades de 1992.
- 32) Secretaría de la Reforma Agraria. Informe de labores 1990-1991.
- 33) SEDESOL. La solidaridad en el desarrollo nacional.
- 34) Silva Herzog, Jesús. Breve historia de la Revolución Mexicana. FCE, México, 1976.

- 35) Silva Herzog, Jesús. El agrarismo mexicano y la reforma agraria. FCE, México, 1959.
- 36) Therborn Goran. Como domina la clase dominante. Edit. Siglo XXI, México, 1979.
- 37) Warman, Arturo. Los campesinos hijos predilectos del régimen. edit. Nuestro Tiempo, México, 1983.
- 38) Womack Jr., John. Zapata y la Revolución Mexicana. edit. Siglo XXI, México, 1977.

## HEMEROGRAFIA

- 1) El economista, 7 de julio de 1993.
- 2) La jornada, 10 de noviembre de 1991.
- 3) La jornada, 15 de noviembre de 1991
- 4) La jornada, 22 de noviembre de 1991.
- 5) La jornada, 27 de noviembre de 1991.
- 6) La jornada, 28 de noviembre de 1991.
- 7) La jornada, 1° de diciembre de 1991.
- 8) La jornada, 3 de diciembre de 1991.
- 9) La jornada, 9 de marzo de 1192.
- 10) La jornada, 29 de junio de 1992.