

6.  
2y



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**LA IMPORTANCIA DE LOS  
ASUNTOS AGRARIOS EN MEXICO**

**T E S I S A**

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

**P R E S E N T A :**  
**ROBERTO ALVARADO SIERRA**

**ASESOR: LIC. RINA AGUILERA HINTELHOLHER**



**CIUDAD UNIVERSITARIA**

**1996**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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 esta 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.

**A mi Querido Padre**

Quien con su tezón y empeño fomentó en mí el deseo de superarme. Con mi más profundo agradecimiento y como un reconocimiento póstumo.

**A mi Querida Madre**

Con todo mi cariño, por su esfuerzo y sacrificio que fue fundamental para mi formación.

**A mis Hermanos: Genoveva, Miguel, Angela, Pedro, Lourdes y Josefina**

Con cariño y afecto, por su solidaridad.

**A la Familia Esperanza Alvarado**

Con mi más sincero reconocimiento por el apoyo brindado.

**A Leo**

Por el apoyo e impulso brindados para la elaboración de este trabajo.

**Al Lic. Alfredo del Moral**

De quien he recibido apoyo, consideración y respeto.

**A mis compañeros de Trabajo**

Por su apoyo y dedicación en la elaboración del documento.

**A mi Asesora Rina Aguilera**

Por su colaboración y orientación tan decisivos para la formulación de este trabajo.

**A mis Maestros**

Por el conocimiento que me transmitieron.

**A mis Amigos**

Por su amistad, apoyo y consideración.

## INDICE

	Pág.
<b>Proemio</b>	
<b>I. Compromisos del Constituyente de 1917 con el problema agrario del país.</b>	1
A) La Revolución Mexicana y la demanda de tierra de los campesinos	1
B) Reparto agrario	5
<b>II. La Reforma Agraria en México.</b>	6
A) Sus mejores años 1934-1940.	8
<b>III. La Contrarreforma Agraria.</b>	10
A) La expansión del sistema agrícola a partir de 1940	11
B) La política agraria de Miguel Alemán	14
C) La política agraria de Adolfo Ruiz Cortines	17
<b>IV. Periodos del Desarrollo Estabilizador.</b>	18
A) La política agraria de Adolfo López Mateos	18
B) El campo en el desarrollo estabilizador (1964-1970)	19
C) El campo y el desarrollo compartido (1970-1976)	20
D) El Pacto de Ocampo	22
<b>V. La evolución de la Secretaría de la Reforma Agraria (1910-1995).</b>	23
A) Origen	23
B) Comisión Nacional Agraria 1915.	24
C) Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización 1958.	25
D) Secretaría de la Reforma Agraria 1974.	26

E) Dependencia alimentaria	26
F) Restructuración administrativa	28
<b>VI. Políticas Agrarias (1976-2000)</b>	<b>29</b>
A) Política agraria en el sexenio (1976-1982)	29
B) Política agraria en el sexenio (1982-1988)	30
C) Política agraria en el sexenio (1988-1994)	32
D) Política agraria en el sexenio (1994-2000)	35
<b>VII. Importancia de la capacitación y la organización agraria.</b>	<b>36</b>
A) Capacitación	36
I. Niveles de capacitación	38
a) Capacitación agraria básica	38
b) Capacitación especializada	39
c) Capacitación para formación de cuadros	39
B) La organización campesina	40
a) Las formas de organización en el medio rural	43
<b>Propuesta para mejorar la productividad del campo</b>	<b>43</b>
Conclusiones	45

E) Dependencia alimentaria	26
F) Restructuración administrativa	28
<b>VI. Políticas Agrarias (1976-2000)</b>	<b>29</b>
A) Política agraria en el sexenio (1976-1982)	29
B) Política agraria en el sexenio (1982-1988)	30
C) Política agraria en el sexenio (1988-1994)	32
D) Política agraria en el sexenio (1994-2000)	35
<b>VII. Importancia de la capacitación y la organización agraria.</b>	<b>36</b>
A) Capacitación	36
I. Niveles de capacitación	38
a) Capacitación agraria básica	38
b) Capacitación especializada	39
c) Capacitación para formación de cuadros	39
B) La organización campesina	40
a) Las formas de organización en el medio rural	43
<b>Propuesta para mejorar la productividad del campo</b>	<b>43</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>45</b>

## PROEMIO

La Reforma Agraria ha sido un proceso histórico muy dinámico; así, en el marco de la gran diversidad de nuestro tiempo podemos reconocer distintas etapas con propósitos diferenciados. De la simple redistribución de la tierra apta para cultivo, la reforma agraria dio paso a diferentes procesos: ampliación de la frontera agrícola y la colonización del territorio; incremento y modernización técnica de la producción, y la organización y capacitación de los productores y seguimiento de sistemas crediticios, de comercialización y abasto, para ingresar en nuestro tiempo al desarrollo autónomo, sustentable, con justicia y libertad para los productores rurales. Cada una de las etapas generó cambios legislativos e institucionales para cumplir con mayor eficacia sus propósitos, así como transformaciones en las organizaciones campesinas.

En el contexto actual, la relación entre la tierra y su trabajo para generar justicia, bienestar y desarrollo es tema vigente y prioritario de la planeación democrática de la vida nacional. No obstante, subsisten una serie de elementos que configuran un círculo vicioso de carencias y restricciones que se deben superar, entre los cuales destacan:

El lento crecimiento de la producción agropecuaria; el incremento de la dependencia alimentaria y el consecuente deterioro en la balanza sectorial; el rezago técnico y la disminución en la diversidad de la producción; el deterioro ambiental; el descenso de la rentabilidad y pérdida de competitividad; el rezago en la inversión pública y la descapitalización generalizada en el medio rural.

Es por ello que el presente trabajo pretende ponderar la importancia del sector rural en el contexto de la vida nacional, así como la labor que el Estado desarrolla en el ámbito agrario; trabajo que se integra por los siguientes apartados:

En el primer apartado se estudia el compromiso del Constituyente de 1917 con el problema agrario; su evolución a partir del estallido revolucionario en 1910, y su posterior cristalización en el reparto de la tierra acaparada por unos cuantos hacendados latifundistas a principios de siglo.

El apartado dos describe el mejor momento de la Reforma Agraria en México, sobresaliendo el período gubernamental del general Lázaro Cárdenas 1934-1940, quien finca las bases del agrarismo mexicano, al repartir la mayor superficie de tierra para el cultivo; funda el Banco Nacional de Crédito Ejidal en 1935, otorgante de los créditos para la producción ejidal, e inicia la colectivización de los ejidos con el fin de obtener una mejor producción y productividad en beneficio de la mayoría campesina.

En el apartado tres se sitúa el período de la contrarreforma, en el cual sobresale el sexenio del Lic. Miguel Alemán Valdez, con su reforma al Artículo 27 constitucional, al permitir la "pequeña propiedad privada" al lado de las formas sociales de tenencia, como son el ejido y las comunidades. En este período gubernamental surge el amparo agrario en defensa de la pequeña propiedad.

En el apartado cuatro se desarrolla el impulso que le dio el presidente Luis Echeverría al agro mexicano, al retomar la organización colectiva puesta en marcha por Lázaro Cárdenas, como una forma de mejorar la producción en el medio rural para el bienestar de los campesinos.

En el apartado cinco se detalla la evolución de la Secretaría de la Reforma Agraria, de Dirección Agraria en 1910 a Comisión Nacional Agrario en 1915, luego Departamento Agrario en 1917, posteriormente Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en 1958 y alcanzando el rango de Secretaría de Estado en 1974, así como su reestructuración administrativa en 1995.

En el apartado seis se analizan las políticas agrarias de los sexenios 1976-2000, en donde los tres primeros trataron de darle un impulso a la producción alimentaria a través de programas gubernamentales y el último establece las estrategias a seguir al respecto.

El apartado siete muestra esquemas de capacitación y organización para el buen desempeño de los ejidatarios y comuneros que forman la mayoría en el medio rural, se marca la importancia de sus esfuerzos, tanto de asociación como de capacitación y organización; que redunden en beneficio directo de este sector económicamente marginado del desarrollo de nuestro país, a lo largo de la historia agraria en México.



## LA IMPORTANCIA DE LOS ASUNTOS AGRARIOS EN MÉXICO

### I.- Compromiso del Constituyente de 1917 con el problema agrario del país.

#### A) La Revolución Mexicana y la demanda de tierra de los campesinos

Nuestro país realizó una de las reformas agrarias más profundas y exitosas de nuestro siglo. El crecimiento y desarrollo nacionales se vinculan estrechamente con las luchas campesinas y su impacto sobre la tenencia y producción de la tierra. "La Revolución de 1910 produjo modificaciones importantes en la estructura política del país, pero sin las profundas transformaciones de la estructura agraria que se sucedieron a raíz del Decreto de 6 de enero de 1915, dichos cambios políticos no habrían tenido los efectos que tuvieron. En el aspecto económico, se ha reiterado en distintas ocasiones que la reforma agraria ha tenido efectos considerables sobre el desarrollo económico de la agricultura y del país en general".<sup>1</sup>

El problema del reparto de la tierra, fue sin lugar a duda el latifundismo y se hizo aún más grave a finales del siglo pasado e inicio del presente, provocando que en las áreas más densamente pobladas, la relación entre los pueblos y las haciendas fuera de tensión constante. Esto contribuyó a generar descontento que se manifestó con levantamientos campesinos.

"Durante el período inmediatamente posterior a la revolución se frenó el despojo de tierras, se restituyeron tierras comunales, se afectaron latifundios para formar ejidos y crear pequeñas propiedades".<sup>2</sup>

"La concepción inicial de la Reforma Agraria fue la de restituir y repartir la tierra a los campesinos carentes de este recurso o que habían sido despojados de ella".<sup>3</sup> Aún antes de terminar la lucha armada, se inició el reparto de las grandes haciendas y con ello la justicia a los

<sup>1</sup> Rodolfo, Stavenhagen. et. al. *Neolatifundismo y Explotación*. 1975, p. 11

<sup>2</sup> Luisa, Paré. *El Proletariado Agrícola en México*. 1981, p. 71

<sup>3</sup> *Programa Nacional de Reforma Agraria Integral 1985-1988*, 1985, p. 131

campesinos. Después, el Artículo 27 constitucional, la Ley del 6 de enero de 1915 permitieron ordenar y profundizar el reparto. Los diversos gobiernos posteriores al movimiento armado dieron énfasis a esta tarea.

"La Revolución Mexicana al romper la estructura económica semifeudal existente, apoyada en un sistema de producción agrícola obsoleto, hizo surgir un nuevo modelo de desarrollo, el cual iniciado con la destrucción de los viejos moldes productivos, permitió liberar y orientar los recursos humanos hacia la conformación de un modelo de participación popular más amplia para el aprovechamiento de los recursos naturales. Con la Reforma Agraria y su impacto económico, los cambios se volvieron irreversibles".<sup>4</sup>

Originalmente, la función más importante del sector fue la de distribuir la tierra entre centenares de miles de campesinos que se incorporaron al mercado de trabajo y a la producción de tipo individual, en virtud de la destrucción del régimen latifundista y del peonaje acasillado.

Ello permitió una nueva estructura ocupacional en el campo, conformada por millares de medianos y pequeños productores que además de obtener lo suficiente para vivir, producían los satisfactores necesarios para el resto de la población.

"Al inicio del reparto de la tierra, sin embargo, la formulación y entrega de la documentación correspondiente a cada predio se fue retrasando, principalmente por la falta de sistematización en el reparto masivo, por deficiencias administrativas y litigios y por la urgencia de restituir o dotar a sus nuevos beneficiarios".<sup>5</sup>

La Reforma Agraria, como expresión de los principios emanados del movimiento revolucionario de 1910, se orientó en sus inicios a satisfacer las demandas de los campesinos que clamaban por su derecho a la tierra. La justicia distributiva del recurso tierra y el reconocimiento al derecho de

---

<sup>4</sup> José Luis, Zaragoza. El Desarrollo Agrario de México y su Marco Jurídico. 1980, p. 1

<sup>5</sup> Programa Nacional de Reforma Agraria ...op. cit. p. 29

los pueblos para restituirles sus bienes de que habían sido despojados, fueron las bases de sustentación del proceso de Reforma Agraria y el origen de la estabilidad política del país.

En el proyecto de Ley de Luis Cabrera en 1912, de sólo cinco artículos, fue presentado precedido de un discurso en el que se tocaban los puntos fundamentales del problema agrario de la época; incluía dentro de éstos al "hacendismo", llamando así a la presión económica y competencia ventajosa que la gran propiedad rural ejercía sobre la pequeña.

Al presentar Venustiano Carranza en 1916 su proyecto de Constitución al Constituyente de 1917, señaló que la expropiación era, a juicio de su gobierno suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la forma que se estimare conveniente entre el pueblo que quisiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad.

La fracción XIII del Artículo 27 propuesta por Carranza indicaba lo siguiente:

"Desde el día que se promulgue la presente Constitución quedará prescrito el dominio directo de la nación sobre las tierras y aguas poseídas por particulares o corporaciones permitidas por la Ley, en favor de los mismos particulares o corporaciones... siempre que la superficie poseída no alcance el límite que se fije para cada Estado, el cual no podrá exceder de 10 mil has....".

En el dictamen de los diputados Constituyentes que recayó sobre este proyecto, se hacía referencia a la distribución exageradamente desigual de la propiedad privada y a la influencia negativa en el orden económico de la concentración de la propiedad raíz en pocas manos. Asimismo, se señalaba que la producción agrícola nacional no alcanzaba a satisfacer las necesidades del consumo.

Los diputados propusieron un nuevo texto para ser incluido como fracción IV del Artículo 27 mismo que señalaba lo siguiente:

Las sociedades comerciales de títulos al portador no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para cualquier otro fin que no fuera agrícola, podrán adquirir terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión o de los Estados fijará en cada caso.

Es preciso señalar también que nuestros constituyentes de 1917 establecieron la obligación para el gobierno emanado de la Revolución, de actuar con rapidez y eficacia. En efecto, además de las facultades discrecionales normales del Poder Ejecutivo, fortalecidas por el triunfo en armas, ordenaron el Artículo 11 transitorio de la Constitución, que la Reforma Agraria se pusiera en vigor desde luego, sin esperar a la expedición de la ley derivada relativa; y obviamente, sin trámites complicados o procedimientos engorrosos.

El Congreso Constituyente concluyó finalmente en el reconocimiento de la pequeña propiedad privada como régimen de tenencia de la tierra, que pugnaba por el fraccionamiento del latifundio. También incluyó las disposiciones de la Ley del 6 de enero de 1915, que facultaba legalmente el reparto de las tierras para constituir ejidos y restituir las comunidades a sus legítimos dueños instituyendo desde entonces la Reforma Agraria. Este profundo cambio estructural en la tenencia de la tierra, permitió a los campesinos en lo inmediato, el usufructo de la producción obtenida en sus ahora propias tierras y una libre movilidad rural.

La dinámica del desarrollo económico del país, en su evolución histórica, ha venido planteando condicionantes que se reflejan en todo el ámbito de la vida nacional. Ello se pone de manifiesto en el sector agrario, en donde dos formas básicas de tenencia y usufructo de la tierra tienen un reconocimiento histórico y constitucional: la propiedad social formada por los ejidos y comunidades y la propiedad privada constituida por los pequeños propietarios.

La política agraria que se siguió a partir de 1917, se fincó en dos grandes necesidades, por una parte posibilitar la liberación de la fuerza de trabajo hasta entonces aprisionada por el régimen del peonaje acasillado y, por otra estimular la producción agropecuaria suficiente para llenar las

necesidades de la población, de una industria incipiente y para obtener divisas por vía de la exportación de los excedentes de esa producción.

Para ello, había que crear una estructura de tenencia de la tierra que permitiera el logro de esos objetivos estratégicos. Como consecuencia, el reparto agrario se constituyó en la acción fundamental de la Reforma Agraria.

### **B) Reparto agrario**

La acción medular de la Reforma Agraria ha sido el reparto de la tierra. Este recurso se ha entregado a los campesinos, fundamentalmente, por medio de las formas tradicionales de reparto, vía dotaciones o ampliaciones para la creación de ejidos y de nuevos centros de población ejidal. En los últimos años el reparto se ha caracterizado por la entrega de tierras de regular o mala calidad, en terrenos desérticos o de agostadero, los cuales requerían para producir obras de infraestructura básica.

“Para que el sector agrícola de un país en desarrollo progrese rápidamente es necesario que tenga como base una organización administrativa moderna, que coordine las operaciones de todo el sector, informe oportunamente a los agricultores de una cantidad de noticias técnicas y económicas, obtenga y procese información de lo que pasa en las unidades agrícolas -feedback- y pueda así evadir riesgos predecibles en las numerosas áreas técnicas que intervienen en la agricultura moderna. Y que, además, obtenga del estado los fondos públicos para asegurar el progreso continuado del sector agrícola”.<sup>6</sup>

“De acuerdo con la problemática que intentaba resolver, la Carta de Querétaro concibió a la reforma agraria como un proceso que debía ir más allá del simple reparto de tierras, previendo también el impulso a los sistemas de riego y el establecimiento de organismos de crédito y seguro

---

<sup>6</sup> Edmundo, Flores. Desarrollo Agrícola. 1975, pp. 9-10

para desarrollar las actividades básicas, así como la prestación de asistencia técnica y la creación de condiciones favorables para la comercialización de los productos agropecuarios".<sup>7</sup>

La concepción inicial de la reforma agraria de restituir y repartir la tierra a los campesinos carentes de ella, como elemento de justicia social redistributiva de la riqueza, transita hacia un enfoque más amplio y moderno que entiende que el reparto de la tierra es sólo el principio de las acciones de la reforma agraria.

"Si la cuestión agraria, desde el punto de vista general es muy importante porque se trata del sustento nacional, para los campesinos sin tierras que son millones, es vital, y para resolver este problema del sustento harán los mayores esfuerzos dentro o fuera de la Ley. ¿Quién les puede negar el derecho a la vida si, a falta de otra cosa, la vida les va en la falta de tierras? Luego, con base en ese derecho, podrán hacer muchas cosas, como repetir las ya hechas cuando no han tenido tierra o hacer cosas nuevas; pero se esforzarán y lucharán, eso es seguro".<sup>8</sup>

"Todo mundo está de acuerdo en que el minifundio, ya sea privado o ejidal, no presenta características favorables para el desarrollo agrícola. Sin embargo, dada la situación actual mexicana no se puede pensar en la desaparición del minifundio como muchos lo preconizan alegando su ineficiencia".<sup>9</sup>

## **II.- La Reforma Agraria en México**

La Reforma Agraria ha avanzado, en ocasiones muy rápidamente; otras veces lentamente y hasta se ha estancado otras tantas. Todo lo cual se ha debido a las tendencias políticas de los gobiernos, así como a la forma en que los campesinos han exigido sus derechos.

---

<sup>7</sup> Alejandro, Carrillo Castro. La Reforma Administrativa en México. 1973. pp. 75-76

<sup>8</sup> Norberto, Aguirre. Cuestiones Agrarias. 1977. p. 112

<sup>9</sup> Juan, Ballesteros Porta. Firenze 1974, p. 15

De 1920 a 1945, el incremento de la producción agrícola estuvo basado en la incorporación anual de nuevas tierras al cultivo de maíz, frijol, trigo, papa y arroz. De 1945 a 1960, los incrementos obtenidos en la producción agrícola estuvieron basados en el efecto combinado de aumentar la productividad de la tierra, principalmente con el apoyo del riego, y seguir incorporando nuevas áreas a la explotación de cultivos diversos.

En años recientes, los aumentos de la producción agrícola han dependido mayoritariamente de elevar la productividad de la tierra a base de un mayor empleo de insumos tales como las semillas mejoradas, los fertilizantes, los parasiticidas y el riego. Los aumentos de nuevas tierras al cultivo se han seguido haciendo, aunque en menor escala por la carencia de terrenos planos, accesibles y favorables a la explotación agrícola.

“Al principio de la década de los años cuarenta, los incrementos de la producción fueron facilitados por el uso extensivo de la superficie agrícola”,<sup>10</sup> pero en forma progresiva la agricultura se enfrentó a rendimientos decrecientes: se redujo la posibilidad de aumentar la producción de manera significativa y se elevaron los costos de inversión, al agotarse las oportunidades de expansión relativamente fácil de la frontera agrícola y la adaptación de proyectos para elevar la productividad de la tierra a bajo costo.

“El sector agrícola fue un factor importante en el proceso de consolidación de la economía nacional. Entre 1940 y 1965, con una tasa de crecimiento anual de 5.7% en la producción agrícola, se alcanzó la autosuficiencia alimentaria en los años sesenta, lo que permitió cubrir las necesidades alimenticias de una población en constante aumento, además las materias primas que aportó el campo, sirvieron para obtener divisas que se usaron en la capitalización del país y en la producción industrial”.<sup>11</sup>

“El Milagro Agrícola de 1940-1965 se logró por la combinación de diversos factores: una reforma agraria que posibilitó a los pequeños productores tener acceso a la tierra; proyectos de

---

<sup>10</sup> Sergio, Reyes Osorio. *Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México*, 1974, p. 41

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 41

irrigación para incrementar el cultivo de alimentos (la tierra irrigada pasó de menos de 14% en 1950 a 22% a mediados de los sesenta), y la introducción de variedades y semillas de alto rendimiento -en especial de trigo- ligada a un mayor uso de fertilizantes, tractores y otros insumos quizá el elemento clave para estimular al agricultor a aprovechar la infraestructura ofrecida por el gobierno, fue la mayor disponibilidad de este paquete tecnológico".<sup>12</sup>

A partir de 1965 se inició el período de lento crecimiento de la agricultura mexicana. Desaparecieron los excedentes agrícolas, se revirtió la tendencia en el comercio exterior y el país se convirtió en importador de alimentos. El rezago de la producción agrícola obedeció a diversos factores, entre los que sobresalió el deterioro de los precios relativos de los productos agropecuarios, respecto a los precios generales de la economía, deterioro que se ocasionó, en parte, por el congelamiento de los precios de garantía por diez años (1963-1972), lo que desalentó la producción agrícola.

Estos diferenciales provocaron el estancamiento de la producción, el rezago relativo del bienestar de amplios grupos de población en el campo y la expulsión permanente de fuerza de trabajo. Ello explica la persistencia de las corrientes migratorias en busca de oportunidades de empleo en las áreas urbanas y más allá de las fronteras.

#### **A) Sus mejores años (1934-1940).**

Desde la terminación de la lucha armada hasta 1934, los gobiernos revolucionarios emprendieron un reparto de tierras limitado. En el régimen cardenista, el ejido fue consolidado como una forma de propiedad social permanente con responsabilidades productivas ante la Nación, debido a esto se aceleró el ritmo del reparto agrario con 17 906 430<sup>8</sup> has. que beneficiaron a 811 157 campesinos y se afectaron y entregaron grandes áreas para la producción, apoyadas con medidas de organización y financiamiento.

---

<sup>12</sup> Salomón, Eckstein. El Ejido Colectivo en México. 1966. pp. 71-72  
<sup>8</sup> José Luis, Zaragoza. op.cit. p. 456



"Este sexenio se caracteriza por el fomento del reparto ejidal; aparecen los primeros ejidos colectivos con una fuerte intervención estatal en todos sus aspectos: administrativo, técnico y financiero".<sup>13</sup>

"Cárdenas planteó orientar la Reforma Agraria en base a las siguientes metas: a) lograr la distribución de tierras para el campesino pobre, de manera ejidal; b) convertir a los peones en sujetos de Derecho Agrario, acabando así con la mano de obra semi-servil del latifundismo; c) considerar el ejido como la base del desarrollo nacional, otorgándole créditos y apoyos para incrementar el mercado interno; y d) acabar con las formas feudales de explotación, transformándolas en capitalistas".<sup>14</sup>

"En el México posrevolucionario la institución presidencial se hace más fuerte en los gobiernos de Carranza, Obregón y Calles, y la fase de su consolidación se da en el período del presidente Cárdenas. Con Cárdenas, el ejecutivo se impone a las fuerzas políticas y económicas de la sociedad civil. Además, el carácter altamente centralizado de la administración pública es un factor determinante para estimular los poderes presidenciales, porque cuanto más diferenciado, especializado y complejo es el aparato gubernamental, mayor es la fuerza del Estado sobre la sociedad civil y, por consiguiente, el ejecutivo asegura su hegemonía política."<sup>15</sup>

Desde 1915 hasta 1935 los campesinos lucharon por conseguir un justo reparto de las tierras, motivo por el cual se había llevado a cabo la Revolución. "No fue sino hasta el período presidencial del general Lázaro Cárdenas, cuando nuevamente resurge con mayor poder la colectivización en el campo, ya que éste le dio un gran impulso con el establecimiento de la Ley de Crédito Agrícola (1935), la cual disponía que los créditos otorgados a los ejidos debían ser utilizados colectivamente, siempre y cuando fuese posible y conveniente".<sup>16</sup> Otro paso hacia la colectivización fue la creación de centrales de maquinaria por decreto presidencial (1936), las cuales funcionaban mediante créditos para la compra y uso común de equipo agrícola. Dicho

<sup>13</sup> Jesús L., García, et. al. Problemas Campesinos, 1977, p. 14

<sup>14</sup> Ibid., p. 15

<sup>15</sup> Ricardo, Uvalle Berrones El Gobierno en Acción, 1984, pp. 178-179

<sup>16</sup> Sergio, Reyes Osorio, op. cit., pp. 127-128

crédito fue otorgado por el Banco Nacional de Crédito Ejidal, mismo que se fundó en el año de 1935.

“La agricultura colectiva aún no se practicaba y alcanzó el éxito sólo hasta que fue creada deliberadamente por el gobierno en 1936. Este tipo de explotación fue impuesto a todos los ejidos que reunieran ciertas características en común tales como: a) tierra fértil e irrigada totalmente o en gran parte, por lo regular dentro de la cuenca de algún río; b) zonas de importancia para la economía nacional, las cuales cultivaran productos para abastecer el mercado tanto local como exterior, tales como trigo, arroz o algodón; c) regiones donde los trabajadores de haciendas y compañías estaban organizados en sindicatos y sus demandas ejercían tal presión que resultaba imperioso realizar la dotación de las tierras”.<sup>17</sup>

Tales zonas ricas y prósperas no habían sido afectadas por la reforma agraria, ya que se consideraba al ejido incapaz de llevar a cabo una agricultura productiva, en el ámbito de la economía nacional. Fue el Presidente Cárdenas quien cambió por completo esta situación, ya que se propuso dar el impulso necesario al sector ejidal para que éste alcanzara una forma superior de organización, y de esta manera se convirtiera en la principal fuente proveedora de productos agrícolas capaz de satisfacer las demandas del país.

“El carácter y el devenir del cooperativismo ejidal mexicano, sus vicisitudes derivadas de las leyes internas de la producción mercantil capitalista y del cambiante rumbo de la política gubernamental, encuentran en la Comarca Lagunera su caso más representativo”.<sup>18</sup>

### **III.- La Contrarreforma Agraria.**

“La contrarreforma agraria no es un movimiento claramente definido, no hay grupos que la representen y la realicen y por consiguiente programas o modos de acción para realizarla y sin embargo, existen. Se manifiesta de modo pacífico e insidioso partiendo de la aceptación aparente de las leyes de Reforma Agraria; pero introduce en las mismas determinados principios y

<sup>17</sup> Salomón, Eckstein. *op. cit.*, p. 29

<sup>18</sup> José Luis Calva *Los Campesinos y su Devenir en las Economías de Mercado*, 1988, p.148

temperamentos que les restan efectividad o las hacen nugatorias, o bien influye en los gobiernos para que no se cumplan".<sup>19</sup>

Así, por ejemplo, en la ley que establece la redistribución de la tierra, se condena al latifundio y en general a la gran propiedad, pero en seguida se pone fuera de las afectaciones agrarias las extensiones de tierra, por enormes que sean, que estén racionalmente cultivadas. De este modo quedan al margen de la reforma las mejores tierras, las más bien situadas, las que podrían afectarse a menor costo y de más fácil explotación para los campesinos a quienes se les entregaran.

En México, la condenación al latifundio es aparente, pues si es cierto que se afectaron para reparto de tierras a las grandes haciendas cercanas a los núcleos de población que las solicitaron, es verdad también que la disposición constitucional que ordenaba el fraccionamiento de las propiedades rústicas que excedían del máximo señalado por las leyes de los Estados, no se cumplieron.

El previo pago en efectivo de las expropiaciones agrarias o de parte de su valor que se establece en la ley de la materia, es otro de los triunfos de la contrarreforma agraria, pues de ese modo se supedita la redistribución justiciera del suelo a las posibilidades económicas del Estado. La política, además, restringe dentro de esas posibilidades las sumas que los presupuestos asignan al desarrollo de la Reforma, reduciendo así el personal administrativo y técnico que debe dedicarse a ella y los recursos que exige al mínimo. Esto se refleja en la lentitud extraordinaria de los procedimientos necesarios para hacer la entrega de la tierra a los campesinos.

#### **A) La expansión del sistema agrícola a partir de 1940**

El modelo de la "agricultura capitalista pública".

"Conforme al proyecto global del Estado mexicano, el poder público ha tomado parte directa en la generalización de las relaciones capitalistas en el campo por tres vías principales: la creación y

---

<sup>19</sup> Lúcio, Mendieta y Núñez. Introducción al Estudio del Derecho Agrario. 1966, pp. 245-246

administración de distritos de riego y la modulación del reparto agrario; la implantación de una esfera pública de comercialización y procesamiento de la producción, y la realización de "planes integrales" de reforma agraria, en muchos casos producto de las orientaciones de organismos financieros internacionales".<sup>20</sup>

A partir de 1940 con el presidente Manuel Avila Camacho, surgió un nuevo plan de trabajo y los campesinos pasaron a ocupar un puesto diferente en la economía. La intervención del Estado en el campo generó cambios importantes en el sistema agrícola, que afectaron diversas áreas de su economía, la política de producción agrícola se resumió en una sola acción: abrir tierras al riego. Esta política tuvo un éxito rotundo y se conformó como la dinámica prioritaria de 1940 a 1970.

"Tanto durante el período de Avila Camacho como en el de Miguel Alemán, se refuerza a los propietarios capitalistas del sector agrícola. Por Decreto del 25 de enero de 1941, se devuelven terrenos a los pequeños propietarios que hubiesen sido afectados por disposiciones anteriores a la fecha del decreto. Con esta medida se favorece a las expropiaciones capitalistas sobre todo, en las zonas de riego. En 1942 se declaran inalienables las tierras dedicadas a la ganadería, limitándolas a 300 hectáreas en las mejores zonas. Es sobre todo con ésta última medida que se comienzan a reconstruir grandes latifundios, ya que muchos propietarios certificaron tierras como si estas fueran a ser utilizadas con este fin, acrecentando sus propiedades".<sup>21</sup>

"Las inversiones públicas federales en el sector agropecuario ascendieron en el período 1941-1946 a 1 219 millones de pesos. Las grandes obras de riego absorbieron más del 90% del total de la inversión para el fomento agropecuario. Las cantidades asignadas a la construcción de obras de riego representaron en promedio el 16.3% de la inversión total de la federación".<sup>22</sup>

El presupuesto global para el desarrollo agrícola se gastó en la construcción de presas y sistemas de riego, pasando de una capacidad instalada de un millón, a casi tres millones de hectáreas irrigadas. Esta inversión dio resultados positivos porque el incremento de la productividad

<sup>20</sup> Gustavo, Esteva, *La Batalla en el México Rural*, 1980, pp. 104-105

<sup>21</sup> Jesús L., García, et. al. *op. cit.*, pp. 15-37

<sup>22</sup> Sergio, Reyes Osorio, *op. cit.*, p. 128

agrícola nunca bajó del cinco por ciento anual, e incluso, en una ocasión, alcanzó el nueve por ciento.

"En las últimas décadas se propició un sistema combinado de explotación ganadera que asignaba a los productores mexicanos la función de cría y a los productores del sur de Estados Unidos la de engorda".<sup>23</sup>

En esta nueva etapa el Estado mexicano modificó su apoyo al campo, auspiciando la formación de productores privados. Se les dieron tierras irrigadas, se les repartieron tierras nacionales para su explotación ganadera; en este sexenio el reparto agrario fue de 5 944 450<sup>4</sup> has. en beneficio de 157 836 campesinos, se les abrieron caminos para que aprovecharan tierras tropicales susceptibles de cultivos especulativos, como el café, el tabaco, etc.

Con este apoyo estatal se formó una nueva casta de empresarios cafeticultores, arroceros, algodoneiros, tabacaleros y azucareros, quienes con crédito e insumos baratos y tierras mejoradas, modificaron una vez más la estructura de la tenencia de la tierra en zonas productivas. Se dedicaron a cultivar productos comerciales y especularon con ellos; esta especulación les permitió acaparar productos regionales y manipular al mercado nacional, además obtuvieron ganancias en el mercado internacional mientras este se mantuvo activo.

Característica fundamental de esta etapa de gobierno fue "generar divisas mediante la exportación de productos agropecuarios para el financiamiento de la importación de bienes de capital, materias primas y pagos por capital o tecnología para la industria nacional. El ritmo de crecimiento de las exportaciones agropecuarias siempre fue más rápido que el de la producción del sector, por lo que la oferta interna recibió menos atención que la dedicada a la exportación. En productos como el algodón, café y el azúcar, por lejano que parezca, y más tarde el ganado en pie, las hortalizas y frutas, se concentraron todos los apoyos públicos a la producción. Estos renglones

---

<sup>23</sup> Gustavo, Esteva. *op. cit.* p. 175

<sup>4</sup> José Luis, Zaragoza. *op. cit.* p. 456

fueron capturados por los neolatifundistas, que se apropiaron, de hecho, de toda la inversión pública en su propio beneficio".<sup>24</sup>

#### **B) La política agraria de Miguel Alemán.**

El presidente Miguel Alemán transformó el reparto agrario, convirtiéndolo en un reparto de tierras para productores privados en las zonas irrigadas y en las ganaderas, al restablecer el amparo agrario, extender el límite de la pequeña propiedad y concesionar tierras de zonas de riego a particulares, ubicándose éstas al norte y noroeste de la República: Baja California, Tamaulipas, Sinaloa y Sonora; al permitirse la entrada a los capitales extranjeros, estos comenzaron a invertir en dicha zona, en la cual el gobierno mexicano ya había hecho obras importantes de infraestructura, básicamente de irrigación. Es en esta época cuando entra al país, como trust algodonerero, la Anderson & Clayton, surgiendo así las regiones con producciones destinadas principalmente a la exportación.

El concepto de pequeño propietario se convirtió en un eufemismo que comprende desde un productor con media hectárea de temporal, hasta uno con doscientas hectáreas irrigadas, dentro de los cánones de la Ley. No tiene ningún otro denominador común, que el manejo legal de su predio y el nombre, ya que un productor privado con más de cien hectáreas de algodón, caña, uva o frutales no tiene nada que ver con los pequeños propietarios "auténticos" o minifundistas privados, cuya dinámica es el mantenimiento de la unidad doméstica de producción campesina, situación similar a la de los productores ejidales.

"Para apoyar en forma absoluta a la agricultura capitalista de cultivos comerciales de explotación, el presidente Alemán modifica el Artículo 27 constitucional en los apartados X, XIV y XV":<sup>25</sup>

La modificación al apartado X consistió en cambiar los límites de la pequeña propiedad de la siguiente manera: 100 ha. si las tierras eran de riego; 200 ha. si las tierras eran de temporal; 300

<sup>24</sup> Arturo, Warnian. Ensayos Sobre el Campesinado en México, 1981, p. 188

<sup>25</sup> José Luis, Zaragoza. op.cit. pp. 294-295

ha. si eran de cultivos comerciales (café, vid, olivo); 400 ha. si eran de agostadero de buena calidad; 800 ha. si eran de agostadero de mala calidad.

La reforma del apartado XIV restableció el juicio de amparo, con lo cual, los dueños de tierras que eran susceptibles de afectación se protegían, y el proceso de reparto se detenía o se hacía muy lento.

La tercera modificación al Artículo 27 constitucional en su apartado XV permitía la entrega de certificados de inafectabilidad a aquellos propietarios cuyas tierras se iban a dedicar a la ganadería, con lo cual se proponía proteger esta actividad.

"Por otra parte, en el período alemanista se permitió la incursión de la inversión extranjera directa, que desde entonces domina buena parte de la agricultura comercial del país; dando cabida a las empresas transnacionales del ramo alimentario".<sup>26</sup>

"La inversión extranjera y el apoyo financiero de organismos internacionales aceleran la incorporación de la agricultura en el proceso de internacionalización del capital. Así, se desarrolla la producción comercial de productos agropecuarios, generándose crecientes recursos que al ser reinvertidos condujeron a la centralización del capital en el agro y la agroindustria. Este proceso llevó a la pérdida de la autosuficiencia alimentaria y al desarrollo polarizado de la agricultura".<sup>27</sup>

"El modelo agroalimentario transnacional se refleja en la creciente presencia de los establecimientos foráneos en la producción de alimentos. Aunque debe observarse la transnacionalización en términos de imposición en el ámbito interno de tecnología extranjera, como son los métodos de comercialización y de diferenciación de productos que van integrando un nuevo sistema que determina qué y cómo se produce".<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Hernán E., Pérez Camargo. "La Agricultura: política especulativa del gobierno que produce hambre" p. 241

<sup>27</sup> David, Barkin. *Desarrollo Regional y Reorganización Campesina*, 1978, p. 157

<sup>28</sup> Luis, Suárez. *Análisis Crítico de la Reforma Agraria*, 1983, p. 98

Evidentemente dicha influencia extranjera no considera las necesidades alimentarias de las mayorías. Las decisiones son tomadas cada vez más, por grandes empresas que tienen como objetivo la racionalidad económica, vía sistemas de producción, comercialización y diferenciación de los artículos. Esto es desfavorable porque los recursos internos del país se utilizan para satisfacer necesidades de una minoría del capital foráneo.

"Cabe mencionar que las empresas transnacionales que se establecen en el país no participan propiamente en la producción primaria, sino que se instalan en ramas anexas a ésta, donde marcan las pautas de producción motivando así su orientación hacia un proceso de industrialización y concentración de la misma".<sup>29</sup> Estas trasladan a países como México un paquete tecnológico, nuevos productos y sistemas de trabajo; transformando de esta forma el aparato productivo agrícola. "No sólo las empresas transnacionales tienen injerencia en la reestructuración de la estructura productiva, sino que también las nacionales la impactan, pues estas con el fin de ser competitivas adoptan la tecnología y un comportamiento similar a las extranjeras".<sup>30</sup>

Las transnacionales tienen suficiente información acerca de los cambios demográficos y sobre el particular sacan ventaja; tal es así que el gran avance urbano, la alta concentración de poblaciones y los términos de crecimiento de las grandes ciudades, permiten a estas empresas programar acciones estratégicas para el dominio de los mercados de alimentos.

Por su parte, el Estado juega un papel importante en la transformación de la estructura productiva del sector agropecuario, en la medida que sus políticas tienden a modernizarla a fin de insertarla en el mercado internacional.

Por años, gracias a la ampliación de la frontera agrícola, en este sexenio se repartieron tierras por 4 844 123 has. en beneficio de 97 391 campesinos que permitió poder desarrollarse

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 99

<sup>30</sup> Cynthia, Hewitt de Alcántara. *La Modernización de la Agricultura Mexicana 1940-1970*, 1978, p. 1407  
• José Luis, Zaragoza. *op. cit.* p. 456



simultáneamente la producción de granos básicos y la de productos de exportación -frutas, legumbres, café, tabaco, algodón y ganado-, pero a mediados de la década de los sesenta, la situación cambió: se aceleró la ganaderización. Se amplió el área de pastoreo y la destinada a cultivos forrajeros; los precios de garantía de granos básicos dejaron de estimular la expansión de su producción; el área cultivada se estabilizó aproximadamente en 18 millones de hectáreas.

Con base al criterio de rentabilidad económica, el patrón de cultivos se modificó en las zonas más productivas del país y los cultivos básicos fueron reemplazados por otros de mayor valor comercial, producidos bajo contrato con agroindustrias para abastecer el mercado norteamericano o para cultivos forrajeros. Esto se vislumbra en el incremento de la producción de frutas, legumbres, hortalizas, sorgo, soya y otras oleaginosas, así como en la ganaderización.

### **C) La política agraria de Adolfo Ruiz Cortines.**

“En este período, las inversiones del sector público para el fomento agropecuario disminuyeron en un seis por ciento con respecto al sexenio anterior; sin embargo, hubo incrementos ligeros en los recursos destinados a la construcción de las grandes obras de riego, tuvieron un mayor auge la investigación, enseñanza, extensión y experimentación agrícola para la mejoría del sector rural. El problema radica en que todos estos beneficios se enfocaron a la zona norte del país, como son los estados de Baja California, Sonora y Tamaulipas”.<sup>31</sup>

Al ocupar la presidencia Adolfo Ruiz Cortines se mostró partidario de la propiedad privada, favoreciendo así la producción agrícola comercial; promovió las explotaciones privadas en distritos de riego, con cultivos principalmente de exportación.

Con estas políticas, se impuso a los campesinos la tarea de contribuir al financiamiento de la industrialización y a la creación y fortalecimiento de los enclaves de alta productividad agrícola, en la forma establecida por los grupos dominantes del capital financiero con el apoyo

---

<sup>31</sup> Sergio, Reyes Osorio. *op.cit.* p. 130

gubernamental, que les proporcionó toda clase de insumos para la producción, marginando así una vez más a la mayoría campesina.

Cabe mencionar que en este sexenio el reparto agrario fue de 4 936 665 \* has. en beneficio de 231 888 campesinos.

#### **IV.- Períodos del Desarrollo Estabilizador**

##### **A) La política agraria de Adolfo López Mateos.**

Durante su administración se señaló un cambio en la política agraria con respecto a los regímenes anteriores. Se dejó de conceder certificados de inafectabilidad y se revitalizó el reparto ejidal, lo que es explicable dada la gran presión ejercida por los campesinos y asalariados rurales para obtener respectivamente tierras y salarios más altos. Aunque aparentemente se perseguía una mejor distribución de la riqueza, nunca se trató de suprimir los latifundios -aunque en algunos casos obligó a propietarios privados a deshacerse hasta de 100 has. en tierras irrigadas para que fueran repartidas en forma ejidal- en muchos casos las protestas campesinas fueron reprimidas brutalmente, y finalmente las grandes extensiones distribuidas a los campesinos constituían tierras de productividad media y necesitaban de fuertes inversiones de capital para hacerlas productivas.

"En este período notamos un importante cambio en la ideología agraria, al replantearse el problema agrario que habían seguido los gobiernos que le precedieron a partir de 1940. El solo reparto de la tierra no agota el contenido de la Reforma Agraria mexicana, pues sólo significa el inicio de una actividad del Estado que continúa con la canalización de elementos económicos, obras, bienes y servicios para facilitar la incorporación del campesino a la productividad general del país. Esto fue precisamente el aspecto integral que adquirió el agrarismo durante este período".<sup>32</sup>

\* José Luis, Zaragoza. *op.cit.* p. 456

<sup>32</sup> *Ibid.* p. 134

Además de las reformas a la legislación agraria que favorecieron al campesino en este período gubernamental se dio un gran impulso al reparto de tierras, con una superficie de 11 361 270<sup>\*</sup> has. en beneficio de 304 498 campesinos.

Las inversiones públicas canalizadas al sector agrícola durante este sexenio apuntaron a las grandes obras y proyectos a largo plazo, así también tuvieron cabida obras de menor magnitud como las de irrigación y bordeo; teniendo a su vez programas de extensión y divulgación agrícola, los de saneamiento y desarrollo de la comunidad rural, que son obras pequeñas pero muy importantes por su efecto multiplicador en el medio rural.

Como podemos ver hay un cambio significativo en la política para el sector rural en este sexenio, reorientando así el proceso de equilibrio económico entre el sector rural y el industrial.

#### **B) El Campo en el desarrollo estabilizador (1964-1970)**

El presidente de la República Gustavo Díaz Ordaz, en su período sexenal, recalco constantemente en la Reforma Agraria o es integral o no lo es, y volvió a plantear a la consideración nacional la urgente necesidad que tenemos pueblo y gobierno de resolver el problema agrario que en muchos aspectos frena el desarrollo social y económico del país.

Durante éste sexenio se declara por primera vez que en algunos estados de la República ya no hay tierras para repartir y que en otros las disponibles no alcanzan a cubrir sino el 10 por ciento de las solicitudes. El reparto de tierra, hasta entonces una solución viable a las crisis del campo, empieza a revelarse como una panacea cuyos límites están marcados por los intereses del capitalismo.

“La Reforma Agraria es integral en cuanto abarca toda la actividad estatal y la enfoca hacia la pequeña o mediana comunidad rural; integral también porque eleva a consideración nacional los

---

<sup>\*</sup> José Luis, Zaragoza. *op. cit.* p. 456

problemas sociales, económicos, políticos y culturales de los grupos campesinos y la indiscutible interdependencia que tienen éstos con la comunidad rural y nacional".<sup>33</sup>

La acción agraria que se estaba desarrollando en cumplimiento del programa sexenal encontró obstáculos naturales que debían ser vencidos: la falta de un adecuado financiamiento para la ejecución de la Reforma Agraria, así como de una organización social de los beneficiarios del sector rural; las contradicciones de la legislación agraria; la carencia de una conciencia ejidal entre los campesinos; la falta de asociación entre el Estado y las comunidades indígenas para la explotación económica de sus recursos, como también la promoción social dentro de los ejidos y una asistencia técnica de expansión agrícola que estaba concentrada en determinadas zonas y regiones; en fin un conjunto de obstáculos que se tuvieron que ir venciendo mediante la acción coordinada de todas las dependencias del Ejecutivo Federal y de los gobiernos locales, para que la Reforma Agraria integral llenara sus objetivos y transformara a las comunidades campesinas, en modernas sociedades rurales, fuertes en su organización social y sólidas en su economía. Debemos decir que en éste sexenio se repartieron tierras por 14 139 560<sup>\*</sup> has. beneficiando con ello a 216 695 campesinos.

### C) El campo y el desarrollo compartido (1970-1976)

"La política echeverrista retomó los principios cardenistas del ejido colectivo en donde se obtuvieron algunos resultados positivos, tales como la creación de varias empresas ejidales, uniones de ejidos, etc. La falta de organización colectiva a nivel nacional fue otra limitante más con la que tropezó la organización campesina, por no haber una adecuada coordinación con las demás dependencias ligadas al sector primario".<sup>34</sup> A raíz de esto fue creada la "Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario de lo que se esperaba obtener un apoyo para la organización, mismo que no se dio como se tenía proyectado, por haber resultado contradictorio

<sup>33</sup> *Ibid.*, pp. 136-137

<sup>\*</sup> José Luis, Zaragoza. *op. cit.*, p. 456

<sup>34</sup> Jorge, Castell Cancino. Las Desventajas de un Proyecto Agrario: 1970-1976, 1977, p. 141

con la creación de un número considerable de organismos y empresas para el campo durante el sexenio".<sup>35</sup>

Cabe mencionar que durante ésta administración el reparto agrario fue de 16 814 350<sup>\*</sup> has. que beneficiaron a 284 870 campesinos.

"Por otra parte se presenta la colectivización del ejido como parte integrante de la estructura de la organización, lo que vendría a situar nuevamente al ejido como unidad económica, social y productiva. La colectivización es no sólo unir las tierras, es liberar toda la capacidad de acción que un grupo organizado tiene para trabajar y diversificar la producción de las tierras para industrializar sus productos, para invertir productivamente su mano de obra desempleada en pequeñas industrias, para comercializar y si no se toma este esquema en forma conjunta, no se podrá llegar realmente al objetivo planteado de llevar de nueva cuenta la colectivización al campo".<sup>36</sup>

En este régimen vino a constituirse un cambio, el gobierno reconoció el proceso del modelo en la esfera tradicional y los problemas de la inmigración campesina e intentó dar una respuesta formal a la problemática surgida. Se distinguió precisamente por su apertura a los problemas y por enfrentarlos con una visión basada en el modelo de industrialización, pero con una política populista y tranquilizadora. De esta forma una gran parte de la problemática surgida en los años sesenta no fue más que la continuación de la que se venía sufriendo desde antes.

El año de 1970 viene a constituir el inicio de una etapa de transición, después del proceso de crecimiento industrial basado en el apoyo irrestricto a la industria y a la agricultura comercial y con algunos sobresaltos el proceso fue exitoso. Sólo la incapacidad de producir alimentos empañaba el horizonte, pero se sobrepuso el problema, al comprar alimentos en millones de toneladas a la gran reserva norteamericana.

---

<sup>35</sup> *Ibid.* p. 144

<sup>36</sup> *Ibid.* p. 144

\* José Luis Zrangoza. *op. cit.* p. 456

#### D) El Pacto de Ocampo.

"Este pacto surge en diciembre de 1974, como una demanda concreta del Estado mexicano, y como expresión de la voluntad de los dirigentes de las centrales campesinas: Confederación Nacional Campesina, Central Campesina Independiente, Unión General de Obreros y Campesinos de México, Consejo Agrarista Mexicano y la posterior incorporación de la Confederación de la Pequeña Propiedad y la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos".<sup>37</sup>

Todas estas organizaciones se reunieron en Villa de Ocampo, Coahuila, para tratar de unificar criterios y con el objetivo de crear una central única, para cuyo logro, se requería la afiliación a la C.N.C. y la instalación de un Congreso Permanente Agrario; para enfrentar la problemática existente en el medio rural, la cual afectaba a este sector mayoritario del país.

La agenda desarrollada en esa reunión fue: la necesidad de elevar la producción, organización, comercialización, recuperar zonas erosionadas, solventar el abastecimiento alimentario del país así como exportar excedentes tanto de materias primas, como de productos elaborados, crear fuentes de empleo e incrementar la tecnología de forma tal que, sus beneficios llegaran a los campesinos en general.

"Toda esta situación es lógica de comprender, dados los intereses que representaba cada una de las organizaciones campesinas que tomaron parte en dicha reunión. Aunado a ello, la égida bajo la cual se quería que girara, como lo es la C.N.C., órgano representante del partido oficial del Gobierno".<sup>38</sup>

Por ello, aunque se consideró una reorientación funcional en la organización campesina, que constituyera una necesidad congruente con el perfil nacional y cuyas decisiones se concretaran a través de las agrupaciones, era una opción inmejorable para hacer realidad la actividad

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 154

<sup>38</sup> Héctor Hugo, Olivares V. Los Grandes Problemas del Pacto de Ocampo ante la Crisis de Nuestro Tiempo, 1974, p. 5

organizativa de los campesinos. Sin embargo, no se dio en su totalidad por la diversidad de intereses existentes, los cuales predominaron por encima de la crisis alimentaria que se trataba de superar con los planteamientos externados en dicha reunión de organizaciones campesinas.

Con esta unificación de organizaciones campesinas y su alianza nacional se trató de enfrentar tanto problemas de carácter interno, representados por una oligarquía financiera-comercial y fundamentalmente por una burguesía rural en ascenso, en consonancia con intereses del exterior de tendencia pro-imperialista. No fue posible obtener resultados satisfactorios, dado que por un lado se tuvieron que confrontar las dificultades propias de las organizaciones políticas participantes y por otra parte los intereses coludidos entre los productores exportadores y las empresas transnacionales del ramo alimentario.

Como podemos observar, desafortunadamente no se llegó a un criterio unificador entre las autoridades ligadas a la problemática agraria. No se dio una coordinación entre acciones agrarias oficiales, pues la solución a problemas particulares o aislados, y no unitarios como lo demanda la constitución del Pacto de Ocampo dio como resultado una vez más, la manipulación sufrida por la mayoría del sector rural del país y por tanto, la oportunidad negada a la base campesina de intervenir directamente en solucionar su propia problemática.

## **V.- La evolución de la Secretaría de la Reforma Agraria (1910-1995)**

### **A) Origen.**

La evolución institucional y el desarrollo organizacional de los asuntos agrarios han corrido en paralelo con los acontecimientos históricos acaecidos en el país en las primeras décadas del presente siglo. "Paralelamente, el estudio de la administración pública hasta nuestros días, ha omitido el papel que juega en la reproducción del capitalismo. Se ubica a la administración pública como un ente abstracto encargado de promover "el bienestar colectivo", que genera bienes y servicios con el fin de consumir el "desarrollo integral" de la sociedad civil. La producción de bienes y servicios, está dirigida a garantizar la estabilidad del capitalismo, así

como su reproducción; de aquí, la contradicción dialéctica del gobierno en acción: por un lado domina y explota y, por otro, tutela y da servicios<sup>39</sup>. La problemática inherente al agro nacional motivó que, aún antes de iniciarse el movimiento armado de 1910, apareciera el primer organismo encargado de atender, exclusivamente, la situación en el campo. Tal fue el origen de la Dirección Agraria, que por decreto presidencial emitido el 10. de julio de 1910, quedó adscrita a la Secretaría de Agricultura y Fomento. El Artículo 27 constitucional estipula la creación del Departamento Agrario como una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.

El estado de derecho emanado de las luchas internas, poco a poco se iba fortaleciendo e implementando los mecanismos particulares, a través de los cuales se instrumentarían las reivindicaciones agrarias esenciales para la paz y el progreso en el campo.

#### **B) Comisión Nacional Agraria 1915**

"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. Se contemplaban los tipos de tenencia de la tierra que a la fecha prevalecen: propiedad ejidal, propiedad comunal y pequeña propiedad. Dicho decreto establecía, en su artículo 4o. la creación de la Comisión Nacional Agraria y una Comisión Local 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".<sup>40</sup>

La Comisión Nacional Agraria creada por decreto presidencial del 6 de enero de 1915, fue el primer órgano facultado para repartir tierras y a la vez le correspondió dar cumplimiento a los postulados revolucionarios de democratizar la propiedad rural: devolver la tierra a sus verdaderos

<sup>39</sup> Ricardo, Uvalle Berrones *La Formación de la Administración Pública Capitalista...* 1982, p.132

<sup>40</sup> Manuel, Fabila. *Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493-1940*, 1981, p. 280



dueños y acelerar su proceso de entrega; afectar los latifundios y la gran propiedad detentada mediante la simulación de fraccionamientos; garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra en las tres formas de propiedad establecidas en el Artículo 27 constitucional que son: ejido, comunidad y pequeña propiedad; apoyó a los productores rurales en la organización y capacitación para trabajar la tierra y así propiciar la distribución justa de los beneficios. Todo ello, con la intención de coadyuvar en forma coordinada con las demás instituciones que participaban en el sector agropecuario, ayudando con ello al desarrollo rural.

"Los objetivos fundamentales del reparto de tierras por parte de la Comisión Nacional Agraria fueron: a) restituir la tierra a aquellos núcleos de población que habían sido despojados de la misma; b) distribuir en forma gratuita la tierra a las poblaciones que carecían de ella, a través de dotaciones mediante las cuales se creaban los ejidos; c) redistribuir la riqueza vía la entrega de tierra a los campesinos y, d) crear una nueva estructura de tenencia que reemplazara el antiguo sistema latifundista y permitiera un crecimiento agrícola acelerado".<sup>41</sup>

Los constituyentes de Querétaro plasmaron en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, el fundamento jurídico sobre el que habría de continuarse la trayectoria histórica en el devenir institucional del agrarismo nacional. El Artículo 27 constitucional pasa a configurar la norma jurídica fundamental que rige la propiedad agraria en México y de acuerdo a la fracción XI, inciso "a", se señala para su efecto la creación de una dependencia del Ejecutivo Federal, a cuyo cargo estaría la aplicación de las Leyes Agrarias y su ejecución. Sin embargo, fue hasta el 17 de enero de 1934, cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto que da origen al Departamento Agrario, organismo administrativo proyectado para atender la problemática agraria de acuerdo a su momento histórico.

### **C) Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (1958)**

El Departamento Agrario trabajó como un órgano más de la Administración Pública centralizada, sin embargo, después de largos años de análisis y discusión, se decidió que la Secretaría de

---

<sup>41</sup> Iván, Restrepo "La Problemática Agraria" Gaceta UNAM, cuarta época vol. III suplemento N° 5 abril 5 de 1979, p. 1

Agricultura y Ganadería transfiriera al Departamento Agrario las facultades relativas a la colonización, por lo que en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1958, aparece el Departamento Agrario bajo la denominación de Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

De acuerdo al Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización publicado en el año de 1963, se especifica la estructura orgánica del mismo, el cual contaba para el despacho de sus asuntos con los órganos siguientes: Jefatura, Secretaría General de Asuntos Agrarios, Secretaría General de Nuevos Centros de Población Ejidal, Oficialía Mayor y 15 Direcciones Generales.

#### **D) Secretaría de la Reforma Agraria (1974)**

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 alcanzó el rango de Secretaría de Estado, pasando a ser la Secretaría de la Reforma Agraria.

#### **E) Dependencia Alimentaria**

Al inicio de la década de los años ochenta, el Sistema Alimentario Mexicano (1980-1982), el Programa Nacional de Alimentos (anunciado en 1983) y el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (1985), plantearon cada uno en su momento, objetivos y metas identificables con la búsqueda y la solución de la deficiencia alimentaria y nutritiva del país.

Resultado de esta crisis agrícola fue la dependencia alimentaria, considerada como una seria amenaza para la soberanía nacional, lo que conllevó a la creación de un programa gubernamental

de carácter emergente que fue el mencionado Sistema Alimentario Mexicano (SAM). No obstante el conjunto de políticas de fomento agropecuario instrumentadas en 1977 y 1981 (incluido el SAM), a pesar de su impacto favorable a la agricultura, no logró sustraer al país de la dependencia alimentaria.

Los síntomas de la crisis agropecuaria<sup>40</sup> "...estos problemas se encuentran presentes con toda claridad en las interpretaciones formuladas sobre el origen y gestación de la crisis rural y en los esfuerzos encaminados a superarla. Se cuentan, desde luego, con las versiones convencionales del "dualismo estructural". Por pecados de origen o por la "dinámica polarizante" de la sociedad, se asume la existencia de dos sectores en la estructura agraria: uno moderno y otro atrasado, aquél dinámico y éste estancado. Si bien algunos relacionan la crisis con la pérdida de dinamismo del primero, los análisis tienden a concentrarse en las causas del atraso del segundo -con lo que incluso- se piensa poder explicar aquella pérdida de dinamismo".<sup>42</sup> Se integraron así: producción agrícola que aumentaba menos que la población; importancia creciente de las importaciones en la oferta nacional; menor generación de divisas; descapitalización progresiva y sostenida de las unidades de producción; y menor capacidad de generación de empleo. De manera que de haber sido un soporte del crecimiento, el sector agropecuario pasó a figurar como un rezago para el resto de la economía.

"La crisis en el campo es un elemento constante en la historia de México. Aparentemente nos hemos acostumbrado a vivir con ella. También parecería que los campesinos se han habituado a tener sólo años malos y otros peores. Sin embargo, periódicamente las tensiones en el campo se agudizan y dada la naturaleza básicamente agraria del país, se convierten en crisis nacionales. Algunas pueden ser controladas, pero otras veces el problema generado en el campo ha alcanzado magnitudes revolucionarias que alteran la evolución total de la sociedad".<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> La crisis del campo se manifiesta hoy en la insuficiencia de la producción agrícola y en movimientos sociales de descontento que se tornan cada vez más frecuentes y violentos.

Jorge, Castell Cancino *op. cit.* p. 132

<sup>42</sup> Gustavo, Esteva. *op. cit.* pp. 188-189

<sup>43</sup> Arturo, Warman. *Los Campesinos Hijos Predilectos del Régimen*. 1980, p. 9

## **F) Reestructuración administrativa.**

El Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de julio de 1995, concreta la fundamentación legal para la reorganización de la estructura administrativa, considerando las funciones transitorias y las de actuación permanente de la Secretaría.

El proceso de transición institucional se deriva del marco jurídico agrario. Las líneas de política agraria contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y las atribuciones en materia de coordinación sectorial, obligan a la SRA a reestructurarse administrativamente, con el propósito de ofrecer un mejor servicio, desterrar prácticas autoritarias, incrementar la eficiencia y descentralizar la operación en favor de los sujetos agrarios.

La reestructuración orgánica de la Secretaría se enfoca hacia el fortalecimiento de las entidades sectorizadas, así como la consolidación de las funciones de coordinación sectorial en la perspectiva de que los programas del Sector Agrario se integren y operen esencialmente a través de sus órganos descentrados y descentralizados.

Lo anterior implica revisar la normatividad que rige la operación y funcionamiento de las entidades sectorizadas, en el marco de una efectiva descentralización así como la desconcentración de recursos y atribuciones hacia la estructura territorial. Se necesita contar con personal calificado, racionalizar la distribución de los recursos materiales y financieros y estimular la participación de los sujetos agrarios en las decisiones del sector rural.

"La naturaleza cambiante de las instituciones sociales, obviamente ha afectado a la Secretaría de la Reforma Agraria, la cual no ha sido ajena al movimiento de adecuación canalizado a través de la Reforma Administrativa".<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Alejandro, Carrillo Castro. La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, uno de los medios para Alcanzar el Modelo de País al que Aspiramos, 1977, p. 63

## VI.- Políticas Agrarias (1976-2000)

### A) Política agraria en el sexenio (1976-1982)

"El Sistema Alimentario Mexicano se implementa en el mes de marzo de 1980, como un programa concebido con la finalidad de garantizar los alimentos indispensables al pueblo mexicano".<sup>45</sup> Para ello sus objetivos fueron iniciar operaciones con riesgo compartido, entre campesinos y el Estado, sobre terrenos de temporal principalmente entre productores de maíz y frijol; incrementar las superficies para el cultivo de maíz y frijol, así como instrumentar tasas de interés preferencial, reducción en precios de fertilizantes, insecticidas; fijar cuotas y modalidades de créditos y seguros al campo; nuevos precios de garantía, semillas mejoradas, tasas de interés preferencial, disminución en las primas de seguro, apoyo financiero a Productora Nacional de Semillas. "En fin, el SAM llegó a contar con todo el apoyo por parte del gobierno del presidente José López Portillo, quien se preocupó por reorganizar y reorientar la capacidad productiva de alimentos básicos, producidos principalmente en las zonas temporales del país y por lo mismo de mayor riesgo".<sup>46</sup>

La decisión se tomó teniendo en cuenta la población rural objetivo preferente, en la que se ubican los mayores grados de desnutrición, y donde precisamente se requiere de este tipo de apoyo; por lo que resultaba inevitable que los esfuerzos de inversión, organización y capacitación campesina, y la asistencia técnica se orientara principalmente hacia el campo temporalero productor de los granos básicos de la canasta alimentaria del pueblo mexicano y por lo tanto, la autosuficiencia alimentaria deseada en el sexenio, más estas expectativas, no tuvieron el éxito esperado y una vez más se siguió importando alimentos del vecino país del norte.

Durante éste sexenio se repartieron tierras por 6 728 797<sup>\*</sup> has. que beneficiaron a 92 991 campesinos.

<sup>45</sup> Secretaría de la Reforma Agraria. *Informe de Labores 1981-1982*, p. 39

<sup>46</sup> Cassio, Luiselli Fernández. "¿Por qué el SAM? Objetivos y Programas del Sistema Alimentario Mexicano" *Nexos*, 1980, p. 33

<sup>\*</sup> Anexo Sexto *Informe de Gobierno 1994*, p. 192

## B) Política agraria en el sexenio (1982-1988)

El proyecto de Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra se puso en marcha durante la gestión administrativa del Lic. Miguel de la Madrid, al retomar los lineamientos estratégicos de terminar el reparto y de regularizar completamente la propiedad y el usufructo de los predios del país, ya que durante esta administración se repartieron tierras por 8 446 614<sup>\*</sup> has. para beneficiar a 223 804 campesinos, como condición indispensable para mantener la tranquilidad en el campo, alcanzar mejores niveles de organización, coadyuvar al incremento de la producción agropecuaria y forestal, y crear una nueva estructura social en el campo, justa y equitativa.

### Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra.

Para garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad fue necesario realizar el inventario nacional de predios e identificar a cada uno de los propietarios mediante una cartografía moderna, confiable y suficiente, y una investigación directa de campo en la que participaran todos los sectores involucrados. Además, debía realizarse el acto registral correspondiente a cada predio.

“El programa básico denominado Catastro Rural, se basó en una alta tecnología que permite identificar predios en el gabinete; corroborarlos directamente en el campo; identificar la tierra y propietarios, y recopilar la documentación que amparaba las propiedades, para su procesamiento inmediato en un equipo digital de graficación computarizada. En efecto el Catastro Rural se constituyó en un instrumento agrario que determina la estructura espacial de la tenencia de la tierra, detalla los predios, identifica a los propietarios, describe los usos y calidades de las tierras y establece las bases para el registro y entrega de los documentos legales de posesión, usufructo y propiedad”.<sup>47</sup>

---

<sup>\*</sup> Ibid, p. 192

<sup>47</sup> Programa Nacional de Reforma Agraria...op. cit. p. 133

La ejecución de este programa de Catastro Rural permite a las autoridades agrarias contar con la cartografía total y actualizada de cada entidad federativa, con los planos individuales y de conjunto de ejidos, comunidades y pequeñas propiedades e información amplia de cada lote, predio, ejido o comunidad y con índices generales para integrar un archivo completo de la propiedad rural en todo el país.

En síntesis, el Catastro Rural permite levantar todos los planos de conjunto a nivel municipal y de los predios existentes en ejidos, comunidades, nuevos centros de población ejidal, terrenos nacionales y pequeñas propiedades. Además permite integrar, revisar y dictaminar para fines de regularización, todos los expedientes legales de los predios registrados en cada estado de la República.

Las distintas áreas de la Secretaría de la Reforma Agraria que concurren al programa, tienen una participación diversa: inicialmente normativa, posteriormente operativa y finalmente sustantiva. "El Programa de Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra, se desarrolló a nivel nacional, interinstitucional e intersecretarial: las brigadas de campo tuvieron una función dual (cartográfica y captadora de los elementos documentales e informativos), las bases operativas fueron el punto de contacto entre el campo y las instituciones, además de ser el pivote en las distintas instancias que implicaban los procedimientos agrarios, así como representantes de ellas, en aquellas funciones que agilizaban las acciones agrarias".<sup>48</sup>

"Con el fin de superar la crisis en que se encontraba el campo mexicano, el presidente Miguel de la Madrid apoyó el esfuerzo del sector campesino, por medio del Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, mismo que contemplaba entre sus principales puntos, la restitución y reparto de la tierra a los trabajadores del campo, certidumbre en su tenencia y usufructo, organización y capacitación para la producción".<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, p.135

<sup>49</sup> Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. *Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral*, 1985, p. 25

Asimismo dicho programa contemplaba otorgar seguridad jurídica a todas las formas de tenencia; superar el minifundio para aprovechar integralmente los recursos, a través de la organización colectiva y cooperativa; combatir a intermediarios a partir de la organización para la comercialización; promover el empleo productivo y el aumento de salarios e ingresos y combatir la corrupción y alentar la renovación moral. Todo ello con el propósito de vencer la crisis y llegar a una sociedad igualitaria en donde el sector rural había sido el menos favorecido económicamente.

No obstante de otorgar el apoyo gubernamental al Programa Nacional de Reforma Agraria Integral 1985-1988, el sector agrario no ha visto coronado su deseo de una mejor forma de vida, por lo que el campesino ha seguido enfrentando la problemática que no ha podido vencer muy a pesar de las acciones concertadas de las instituciones involucradas en esta problemática.

### **C) Política agraria en el sexenio(1988-1994)**

"La administración del presidente Carlos Salinas reconoció que la seguridad jurídica era condición básica para mantener la tranquilidad en el campo e incrementar la producción rural, de ahí que dio prioridad a la atención de las diversas formas de propiedad de la tierra".<sup>50</sup>

Las modificaciones al Artículo 27 constitucional en enero de 1992 trajeron consigo cambios de profundo impacto en la vida rural.

En el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) iniciado en 1993 se dio reconocimiento pleno a los campesinos como propietarios de la tierra, otorgándoles los instrumentos legales para estar en condiciones de establecer nuevas formas de asociación que estimularan la inversión y capacitación en los predios rurales.

---

<sup>50</sup> Informe de Labores 1993-1994, 1994, p. 11



Asimismo, durante su sexenio se puso en marcha el Programa de Modernización del Campo, el cual contemplaba como premisa, que los campesinos determinaran sus compromisos y sistemas de trabajo, mediante esquemas equitativos de asociación entre ejidatarios, pequeños propietarios y empresarios que, con apego a la Ley promovieran el flujo de capital, la utilización de tierras y de recursos ociosos, el uso de mejores técnicas y la obtención de mayores rendimientos.

Todo esto enfocado a superar el nivel de vida de los campesinos que por décadas han sido marginados del desarrollo socioeconómico del país.

"...la inversión extranjera no debe quedar fuera de la posibilidad de contribuir al desarrollo del campo mexicano y su inserción a los flujos de capitalización, tecnificación, y comercialización a nivel internacional. Se consideró que la inversión extranjera directa puede tener un efecto positivo ya que incrementa el ingreso del país huésped, impactando el Producto Interno Bruto, la generación de empleo y divisas".<sup>51</sup>

"La neomodernización del campesinado pobre supuso transformar a la agricultura de autoconsumo en excedentaria, pero el límite lo dio la escala de producción insuficiente. Un segundo obstáculo fue la dispersión de los predios, lo que impidió compactarlos. Empero, existen opciones para transformar al campesinado de autoconsumo en mercantil. Se pensó que una estrategia general sería alternar la compactación y dispersión de predios. En ambos casos la producción se dejaría a partir de empresas comercializadoras de los excedentes generados en alimentos y materias primas para los mercados locales y regionales".<sup>52</sup>

"El modelo de desarrollo agropecuario fundado en medianas, grandes y gigantesca explotaciones agrícolas, impulsado por el gobierno mexicano mediante la nueva *Ley Agraria* (y el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica), arranca del supuesto de que la insuficiencia en la producción y la productividad agropecuaria derivan de la estructura minifundista de la propiedad rural, y que la modificación del régimen jurídico-agrario, en favor de la concentración de la tierra, producirá

---

<sup>51</sup> Carlos, Sempe. "Pequeña Propiedad y Propiedad Rural de Sociedades Mercantiles". 1992, p. 122

<sup>52</sup> Edmar, Salinas Callejas. "El financiamiento del Sector Agropecuario en México, 1988-1994". 1995, p. 40

una afluencia de capitales privados al campo, consiguiéndose por esta vía elevar la producción y la productividad, así como disminuir la población agrícola que se supone excesiva".<sup>53</sup>

Las evidencias empíricas mexicanas -y la experiencia económico-agrícola universal- no corroboran la congruencia de estos supuestos con la *realidad nacional*.

"Numerosas investigaciones indican que, bajo condiciones agroclimáticas y tecnológicas similares, no existen diferencias significativas en los rendimientos por hectárea entre las grandes y las pequeñas explotaciones agrícolas. En cambio, diferencias significativas en rendimiento son manifiestas entre los diferentes sistemas agroclimáticos y tecnológicos...por consiguiente, una concentración de la tierra en grandes explotaciones agrícolas podría simplemente provocar una mayor *concentración de los ingresos rurales*, sin que necesariamente se traduzca en un incremento de la producción y la productividad"<sup>54</sup>

"La simple concentración de las tierras en medianas, grandes y gigantescas explotaciones agrícolas no necesariamente se traduciría en un mejor aprovechamiento de nuestros factores escasos que son la tierra y el capital...quienes impulsan el modelo de desarrollo agropecuario mediante la nueva Ley Agraria y el Tratado de Libre Comercio, basado en el "aumento de las escalas de la producción", la "reversión del minifundio" o la concentración de la tierra, una de dos: o se equivocan de modelo o se equivocan de país...por consiguiente, cualquier programa viable de desarrollo económico nacional debe necesariamente sustentarse en un campo bonancible. El país requiere un proyecto nacional que asigne al sector agropecuario el lugar primordial que debe tener en el presente y el futuro de la economía mexicana".<sup>55</sup>

En este sexenio el reparto agrario fue de 5 532 682<sup>\*</sup> has. beneficiando a 170 700 campesinos.

<sup>53</sup> José Luis Calva *La Disputa por la Tierra*, 1993, p. 151

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 156

<sup>55</sup> *Ibid.*, pp. 159-166

<sup>\*</sup> *Sexto Informe de Gobierno 1994*, p. 36

#### **D) Política agraria en el sexenio(1994-2000)**

El proceso de Reforma Agraria llevado a cabo por el Estado mexicano, ha dado como resultado la redistribución territorial que a principios de siglo se encontraba acaparada en unas cuantas manos; ha permitido también ampliar la frontera agrícola al ir incorporando nuevas tierras al cultivo y, no menos importante, la colonización del territorio nacional.

Sin embargo, persisten todavía grandes problemas que limitan el desarrollo económico y social del campo, por lo que el reto del actual gobierno es llevar a cabo una profunda transformación productiva en el mismo, que cumpla con los grandes objetivos que motivaron los cambios al marco jurídico agrario.

Con el objeto de fortalecer la política agraria instrumentada en los últimos años y para dar solución a la problemática existente, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece las siguientes estrategias:

a) "Redefinir, con la participación de campesinos y de sus organizaciones de productores rurales, las instituciones, políticas y programas de apoyo al campo, a fin de concluir el rezago agrario y dar paso a políticas dirigidas a impulsar la productividad; b) promover las condiciones necesarias para atraer un flujo significativo y permanente de inversión en el medio rural; c) apoyar la organización rural, como eje de la transformación productiva de este sector económico y como punto de partida para hacer de la igualdad de oportunidades una realidad en las áreas rurales".<sup>56</sup>

Consecuentemente, el Sector Agrario considera cuatro grandes objetivos que deben alcanzarse en la presente administración:

a) "Abatir integralmente el rezago agrario en el área de competencia del Poder Ejecutivo Federal; b) lograr la total certificación de los derechos ejidales, para otorgar certeza, seguridad y confianza a los campesinos mexicanos; c) garantizar la seguridad en la tenencia de la tierra, en todas sus

---

<sup>56</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, pp. 110-111

formas, con estricto apego a la legalidad y justicia; d) fortalecer la propiedad social mediante la promoción de figuras asociativas que permitan un aprovechamiento racional y productivo de los recursos, en beneficio directo de los productores rurales".<sup>57</sup>

## VII.- Importancia de la capacitación y la organización agraria

México vive una transformación de sus estructuras políticas, económicas, sociales y culturales; cambios que se inspiran en el desarrollo histórico de la Revolución Mexicana, buscando alternativas de solución para aumentar nuestra capacidad productiva, especialmente en el sector agropecuario. Como parte esencial de esa solución se encuentran los procesos de capacitación y organización.

### A) Capacitación

"El servicio público visionario reclama un entrenamiento de excelencia. Esto significa que, junto a las fases de capacitación y adiestramiento para el personal operativo, es fundamental que los cuadros de la alta decisión gubernamental también estén preparados para que la acción de gobierno evite colapsos, rupturas, destrucción... Los gobiernos tienen que modernizar sus procesos de gestión con el mirador de las reacciones ciudadanas. Democratizar a la administración pública, orientarla para que sea equitativa y eficaz y nutrirla de las ventajas del cambio organizacional son requisitos para dar vida a un nuevo servicio público".<sup>58</sup>

La capacitación tiene como funciones fundamentales, la optimización de la productividad y la eficiencia en el trabajo tendiente a la producción; asimismo debe procurar la actuación del campesino sobre los elementos condicionantes de su situación como un medio para incrementar su nivel de vida.

<sup>57</sup> Informe de Labores 1994-1995, 1995, p. 14

<sup>58</sup> Ricardo, Uvalle Berrones. Revista *Enlace* Número 36. 1990, p. 12

La capacitación debe ser orientada con miras a lograr fortalecer su poder de negociación y gestión, para impulsar y fortalecer sus propias organizaciones, a través de la creación de grandes unidades de producción que operadas por y para ellos fortalezcan sus procesos organizativos; de esta manera, se está en posibilidad de equiparar el concepto de capacitación con el de autogestión.

Con base en el nuevo marco jurídico agrario y acorde con las nuevas orientaciones de política en la materia, "la capacitación surge como un instrumento de apoyo para promover la organización campesina con efectos directos en el empleo, ingreso y bienestar social de la población rural".<sup>59</sup>

Para ello, se ha propuesto la creación del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario que tendrá una cobertura a nivel nacional y cuyos objetivos son los siguientes:

a) "Impartir capacitación agraria, para generar igualdad de oportunidades y alcanzar la transformación productiva en el marco de una nueva cultura agraria, mediante la promoción y consolidación de los núcleos agrarios y los productores rurales, y la elaboración de proyectos productivos; b) evaluar el impacto socioeconómico de las acciones de capacitación y desarrollo agrario en los núcleos atendidos, a fin de retroalimentar la definición de las políticas de desarrollo rural y regional, así como el diseño metodológico de los programas de capacitación y desarrollo agrario que contribuyan a su instrumentación; c) conocer la evolución y la situación actual de los ejidos y comunidades, así como de sus pobladores, desde una perspectiva económica, cultural y social; d) establecer una coordinación interinstitucional de los programas de capacitación, organización y desarrollo agrario con otras dependencias y entidades que participan en el desarrollo rural".<sup>60</sup>

Dentro de esta nueva visión de la Reforma Agraria, tres son los ejes rectores: la regularización en la tenencia de la tierra; la capacitación y apoyo permanente a los productores rurales, y una nueva legalidad en el campo, ejercida a través de organismos autónomos que funcionen de manera eficaz y expedita.

<sup>59</sup> Plan Nacional de Desarrollo... op. cit. p. 111

<sup>60</sup> Irene, Gómez Baas. Tiempo N° 2665, p. 8

A fin de fundamentar el proceso capacitador, se debe echar mano de la experiencia de los campesinos a dos niveles: a) rescatando las experiencias donde fueron sujetos y actores de su propio proceso, desempeñando un papel activo; b) recogiendo las experiencias donde han servido de objetos y expectadores del proceso: imposición de proyectos y programas, que no corresponden con las necesidades e intereses sentidos por ellos.

De lo anterior se desprende que la capacitación tiene como meta la incorporación de la organización en su actividad diaria, entendida como un proceso que apoya e impulsa las acciones de los campesinos hacia el logro de sus objetivos de desarrollo.

Las actividades capacitadoras que realizará el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, consideran dos tipos de capacitación: la que está dirigida a los campesinos y la que enfoca sus acciones hacia el desarrollo y formación de cuadros capacitadores.

### **1. Niveles de capacitación**

#### **a) Capacitación agraria básica.**

La capacitación agraria básica se dirige a la generación de actitudes y aptitudes requeridas por los campesinos para emprender las acciones tendientes a impulsar el desarrollo de sus núcleos agrarios. Esta área constituye el punto de partida del proceso capacitador, que vinculado al proceso de organización agraria, propicia su desarrollo.

A partir del conocimiento de su realidad, el núcleo agrario plantea las alternativas de acción para su desarrollo; las analiza y selecciona las más viables, para que en conjunto opten por las que satisfagan de mejor manera las necesidades conocidas y sentidas por sus miembros. Una vez elegida la alternativa de acción, procederán a elaborar el programa de actividades y emprenderán su ejecución y evaluación correspondiente.

b) Capacitación especializada.

El área de capacitación especializada abarca las acciones en materia de organización económica, administración ejidal, de modalidades para la producción y de adiestramiento especializado; además de las de organización ejidal, comercialización y crédito. La acción capacitadora será evaluada en todas sus fases, siempre con la participación de los miembros del núcleo beneficiado. Sobre la marcha misma del proceso capacitador surgen demandas específicas, que constituyen necesidades sentidas por el núcleo campesino, sea para todos sus miembros o para alguno o algunos de ellos, en función de las actividades que se requieren realizar.

La demanda de capacitación podrá ser canalizada a otras instituciones públicas que incidan en sus programas, y que por sus características, pueden brindar el apoyo requerido y coadyuvar a satisfacer las necesidades de capacitación agraria.

c) Capacitación para formación de cuadros.

La ejecución de la capacitación agraria es atendida por un equipo humano debidamente capacitado y adiestrado para el efecto, en términos de garantizar congruencia entre la metodología y ejecución de la capacitación agraria. Los recursos humanos de la capacitación agraria deben corresponder a un perfil ideal de conocimientos, actitudes y destrezas que les permitan ser vehículos eficaces de la capacidad de emprender y desarrollar aquello de lo que se pretende proveer a los núcleos agrarios. Ello implica una total identificación personal con los objetivos y los métodos de trabajo, descartándose por naturaleza cualquier forma de operación mecánica o artificial por parte de los capacitadores.

“Los elementos mencionados permiten que los procesos de gestión de la administración pública sean insertados en lo que se denomina *tecnologías de gobierno*, las cuales aluden a un modo de diseñar, elaborar, articular y ejecutar programas, políticas y acuerdos conseguidos mediante la participación, cooperación e iniciativas de la sociedad abierta...que se nutre de las libertades

individuales, reconoce la diversidad de lo social y es contraria a toda pretensión de querer gobernarla mediante controles políticos y estatales que limiten su creatividad... y no acepta que las decisiones sean adoptadas de espaldas a la participación ciudadana.”<sup>61</sup>

## **B) La organización campesina**

La Ley Agraria define con claridad y precisión los lineamientos y mecanismos que garantizan el manejo democrático de la vida interna del ejido, al propiciar y legitimar el derecho de todos sus integrantes para participar en su gobierno y administración, sustentando así, su desarrollo autónomo, asegurándoles también la libertad para que sean ellos quienes decidan sobre el uso y destino de sus tierras y recursos y ampliando los espacios de participación de la sociedad campesina.

“De acuerdo a los nuevos esquemas de trabajo en la materia y en estricto respeto a las decisiones de los productores rurales, la Secretaría de la Reforma Agraria se abocó básicamente a fomentar la organización en sus diferentes niveles, y a proporcionar a los núcleos agrarios asesoría y asistencia técnica para el aprovechamiento de sus recursos naturales”.<sup>62</sup>

“En esta investigación sin tomar ventajas por una u otra forma de organización, se cree que el camino más viable para el desarrollo del ejido, es la colectivización con ciertas características estructurales que pueden generar los beneficios económicos suficientemente amplios para considerar al ejido colectivo como la unidad económica productiva posible, que además de proporcionar un incremento en la producción, logra el excedente necesario para el bienestar de la población de toda una región y la unidad de producción más real para el desarrollo rural, así como ser la unidad socialmente estructurada que permita la autogestión y la democratización en el seno de la organización”.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Ricardo, Uvalle Berrones. *Gestión y Política Pública*, No. 2, p. 308

<sup>62</sup> *Informe de Labores 1993-1994*, op. cit. p. 11

<sup>63</sup> Salomón, Eckstein. *Los Factores de la Organización Campesina*, 1979, p. 179



"La organización entraña el apareamiento en el ejido de una sociedad ejidal general o mayoritaria de propósitos múltiples, cuya personalidad jurídica y cuyas autoridades son las del ejido. La sociedad se dedica a alguna o algunas actividades económicas conexas con las de producción de los ejidatarios; puede haber dentro de la sociedad actividades con muy distintos grados de extensión. En algunas participarán todos los socios y en otras sólo pequeños grupos. No siempre, pues, podrán consolidarse resultados financieros, y así aparecen las secciones *independientes*, que llevan su contabilidad separada, distribuyen excedentes separadamente y tienen su propio régimen de responsabilidad solidaria; pero están sujetas a las mismas autoridades. Es decir, para ser socio, no se requiere participar en actividades cuyos participantes sean una mayoría de los ejidatarios".<sup>64</sup>

Bajo estas consideraciones cobran relevancia las acciones de promoción organizativa que faciliten a los miembros del ejido concebirse como un grupo social homogéneo, orientado a conservar y consolidar la unidad económica-social de su organización y prever, además, los mecanismos de relación que se darán entre sus integrantes para organizar el trabajo productivo, para el financiamiento de la producción, para la comercialización de insumos y productos, para participar en figuras asociativas similares o de carácter mercantil y civil en el aprovechamiento de la tierra ejidal, para retribuir en forma equitativa el esfuerzo aportado por los ejidatarios, además de señalar los mecanismos que ordenarán las formas de participación en la toma de decisiones y en la renovación de sus órganos de gobierno y administración.

Como en toda organización el ejido debe contar con el instrumento de gestión que ordena y señala las facultades y atribuciones de sus órganos de decisión, representación y control, así como los derechos y obligaciones de sus miembros; este facilitador es el Reglamento Interno que complementa el marco jurídico agrario al legitimar la vida económica-social del núcleo ejidal, equilibrando las relaciones que se dan a su interior y en aquellas que mantiene con el exterior.

---

<sup>64</sup> Ramón, Fernández y Fernández. *Cooperación agrícola y organización económica del ejido*. 1973, p. 100

Por tanto la acción organizativa debe orientarse a fortalecer al ejido y a la comunidad, reconociéndolos como órganos de representación campesina y unidades de producción. Se requiere sustentar jurídicamente las modalidades y formas asociativas que se den para sí los campesinos, para descentralizar el poder de decisión sobre los procesos productivos y consolidar la democracia interna, para conducir sus procesos de desarrollo en estricto respeto a sus formas y tradiciones; considerando también a aquellos participantes sociales que no serán beneficiarios del reparto agrario, toda vez que éste a llegado a su conclusión, buscando alternativas organizativas que posibiliten su reconocimiento legal como sujetos de crédito y su incorporación a los procesos económicos que se desarrollen en el medio rural.

Vale destacar que en el medio rural existen grandes desequilibrios entre las regiones con altos rendimientos y aquellas donde la producción únicamente alcanza para cubrir las necesidades básicas del campesino, dando origen a fenómenos de desintegración social al interior de los núcleos agrarios. Se requiere de respuestas integrales para remontar situaciones adversas a sus habitantes, donde los procesos organizativos desarrollen y fortalezcan las capacidades para modernizar sus sistemas internos de organización del trabajo para elaborar, concertar y negociar proyectos de inversión productiva y social.

Con el propósito de combatir desigualdades e inercias es necesario capitalizar, hacer competitivo y desarrollar capacidades campesinas para crear empleos, incrementar la productividad y los niveles de vida e ingreso campesino.

“Viabilizar la estrategia de modernización para el campo implica renovar la alianza entre los campesinos y el Estado, en términos de ampliar los espacios de participación, negociación y concertación para sustentar el desarrollo autosostenido y autogestionario del sector rural, bajo nuevos esquemas de relaciones entre el marco jurídico, la producción y el proceso de organización social, a fin de posibilitar que el esfuerzo y la voluntad campesina se oriente para actuar y corresponsabilizarse con el Gobierno en el logro de la justicia social en el campo”.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Secretaría de la Reforma Agraria. “Las Organizaciones Superiores y el Desarrollo Organizacional”. 1994, p. 19

#### a) Las formas de organización en el medio rural

La organización a cualquier nivel juega un papel importante, llámese industria, llámese comercio, pero en el medio rural su importancia es aún mayor, debido a que es en este sector en donde se genera la producción de alimentos para la totalidad de la población que existe en el país.

Antes de tratar cualquier tipo de formas asociativas, se debe analizar la etapa de la integración de la documentación básica de los núcleos agrarios, requisito fundamental para el funcionamiento de los mismos.

La documentación básica constituye el requisito mínimo para la operatividad de un núcleo agrario, fundamentalmente para convertirse en sujeto de crédito, que les permite obtener recursos financieros de la Banca Oficial para realizar actividades productivas, esta documentación se integra por : a) Resolución Presidencial, b) Acta de Posesión y Deslinde, c) Plano Definitivo, d) Constancia de Vigencia de las Autoridades Ejidales o Comunales y e) Relación Certificada de Beneficiarios Reconocidos.

#### Propuesta para mejorar la productividad del campo

Las actividades agropecuarias son eje organizador de la vida rural. El desarrollo rural debe promover el incremento en la producción y productividad agropecuaria así como corregir las distorsiones que promuevan que una proporción muy baja del valor generado en estas actividades se quede en manos de los productores primarios. En el marco de un mercado con fronteras abiertas, la promoción del desarrollo agropecuario debe prestar atención prioritaria a la corrección de las desigualdades extremas que se registran en el sector.

El desarrollo agropecuario, por exitoso que sea, no podrá generar el producto necesario para igualar los ingresos del sector agropecuario con los del resto de la economía. El campo es multiactivo y deben recibir atención y promoción las actividades no agropecuarias que en él se llevan a cabo. La industrialización del medio rural más allá de las actividades agroindustriales

constituye una alternativa que debe promoverse y alentarse activamente. El desarrollo rural requiere del desarrollo agropecuario como condición esencial, pero es más amplio y debe atender integralmente la gran diversidad de actividades económicas que en el campo se realizan.

El desarrollo social en el campo es requisito para que el libre movimiento de la población que establece nuestro marco constitucional no provoque desestabilización ni extensión de la pobreza. El acceso a la educación, salud, abasto y servicios de calidad es indispensable para revertir las condiciones de deterioro y retener a la población en el campo. Esos servicios, con la tecnología y la organización adecuadas, pueden prestarse en el medio rural a costos inferiores a los necesarios en el medio urbano. La política social debe otorgar prioridad al campo no sólo en cifras agregadas, lo que es indispensable, también en la modalidad y adecuación de la prestación de los servicios para elevar su eficiencia y calidad.

El campo mexicano es extremadamente variado y diverso, no sólo por las condiciones naturales sino por las de sus habitantes y sus relaciones. El desarrollo rural no puede orientarse hacia un modelo generalizado, debe concretarse en modelos regionales y en variedades locales definidas por la población. El crecimiento de una actividad agropecuaria comercialmente viable, que en algunos casos y regiones puede ser el eje del desarrollo, no es universal. En muchas otras regiones la actividad agropecuaria debe concebirse y apoyarse como complemento del ingreso obtenido en otra actividad.

Muchas combinaciones distintas son posibles entre las actividades primarias y las que elaboran o prestan servicios en el campo para propiciar un crecimiento con equidad. El desarrollo rural es plural y sólo puede concretarse con la participación de la población en su definición y ejecución. La diversidad democrática que señala nuestro orden jurídico es parte integral de la concepción, planeación y acción para el desarrollo rural.

## CONCLUSIONES

- I.- Después de una evaluación sobre la política agraria realizada por los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana, y cuyo producto relevante fue el ejido, se concluye que cumplieron con los objetivos fundamentales concebidos por los campesinos, como necesidades sentidas y expresadas por los ideólogos del Plan de Ayala, la Ley del 6 de enero de 1915 y el Artículo 27 de la Constitución Política de 1917. La planta productiva agropecuaria fue eficaz para abastecer las necesidades de alimentos y materias primas industriales hasta mediados de los sesenta, más no a la fecha, en que sexenio, tras sexenio se han importado alimentos.

La experiencia enseña, en cambio, que la deficiencia en la provisión de alimentos y sus terribles consecuencias-hambre y desnutrición que padecen millones de personas-dependen en gran medida de un sistema socioeconómico y político irracional que, en aras de la maximización de ganancias y del predominio del interés privado, ponen en riesgo la soberanía alimentaria.

- II.- Es necesario implementar un programa de organización y capacitación intensiva y permanente, a nivel básico y superior en todo el territorio nacional, que sirva como eje principal para propiciar la participación autogestiva del ejidatario como sujeto de su propia transformación y no como objeto de transformación, responsable y motivada de los propios campesinos, para la búsqueda de solución a sus problemas, mediante la formulación y ejecución de proyectos productivos viables, que respondan a sus necesidades reales y que permitan la integración de esfuerzos, voluntades y recursos para mejorar su nivel de vida y bienestar social; mediante la interacción de técnicos, productores e instituciones gubernamentales; asumiendo el papel que le corresponde jugar a cada quien para el desarrollo rural.

Debemos considerar a la capacitación y organización como instrumentos de enlace entre los procesos institucionales y la comunidad rural, y como interlocutores válidos de la

sociedad mexicana en el estrato rural; que permita dar atención eficiente a los asuntos y demandas de los campesinos, acciones que se traduzcan en la agilización de los trámites agrarios en sus lugares de origen.

- III.- Las formas organizativas de la producción campesina se determinarán en el proceso y variarán de acuerdo con las implicaciones tecnológicas de los distintos cultivos. La forma colectiva de organización podría lograr una explotación racional e intensiva y aprovechar los recursos naturales, técnicos y de capital, aunque presenta problemas de absorción de mano de obra. Algunas veces la forma colectiva se daría sólo en algunas fases del proceso productivo.

Es necesario subrayar que la participación de los campesinos en la autogestión de su problemática, seguirá siendo un elemento primordial para asegurar su desarrollo económico y social, así como la mejor eficiencia en la atención a demandas como: un plan de desarrollo del campo; insumos; crédito a bajo costo y tecnología de punta para la producción agropecuaria; investigación agropecuaria y asistencia técnica para los productores rurales en general; eliminar el intermediarismo en la comercialización de sus productos; todo esto con el fin de mejorar la situación socioeconómica de la mayoría del sector campesino.

- IV.- El futuro inmediato del sector rural debe ser llegar a constituir y consolidar una sociedad rural eficiente en términos productivos, armónica, congruente y equilibrada con el resto de la sociedad nacional. Deberán existir oportunidades de ocupación productiva para toda la población rural. Es recomendable fomentar un programa de empleo rural a través de la creación de cooperativas agropecuarias que aseguren ocupación permanente y cada vez más productiva, cuyos beneficios no se concentren sino se distribuyan en forma equitativa entre toda la comunidad rural evitando así la migración campesina.

- V.- La transformación de las instituciones del Estado que sirven al medio rural es imperativa para que puedan prestar el servicio que los campesinos reclaman y sumar sus esfuerzos

al desarrollo del sector. Las líneas de la transformación institucional transitan por la redefinición de su papel y funciones, la apertura a la participación de los sujetos, el incremento de la eficacia y eficiencia, el destierro de las prácticas autoritarias, la descentralización efectiva y la coordinación entre las múltiples instituciones presentes en el campo mexicano.

Lograr una integración y coherencia en las políticas dirigidas al campo, las cuales otorguen prioridad a las zonas temporeras y a los productores campesinos, a corto, mediano y largo plazo, que los programas y proyectos productivos en donde se objetivan dichas políticas respondan a los requerimientos y expectativas regionales y locales y se estructuren programas integrales en donde se vinculen las distintas actividades que ellos desempeñan.

VI.- En el proceso de transición, la transformación de las instituciones de la Administración Pública como son: Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y Banco Nacional de Crédito Rural, de autoridades en entidades de servicio y promoción sólo pueden lograrse con especial énfasis en la capacitación de los sujetos agrarios y el apoyo a sus esfuerzos asociativos y organizativos. Esas funciones no tienen espacios institucionales definidos, están relegadas en las prioridades de cada una de las instituciones y carecen de objetivos y estrategias unitarias y coordinadas. La capacitación y el apoyo a la organización campesina deben convertirse en funciones esenciales de las instituciones agrarias de inmediato y en un horizonte de mediano plazo; se requiere de una política rural de gran aliento y visión sustentada en un pacto social con los hombres y mujeres del campo.

Es evidente que los movimientos insurgentes, las leyes de vanguardia y los grandes programas de Gobierno que han surgido a lo largo de la historia nacional, han fallado en su intento por hacer productivo el agro mexicano y otorgar justicia a los campesinos. De hecho cada día es más evidente la peligrosa dependencia alimentaria de México.

VII.- A lo largo de la historia agraria de nuestro país, se puede hablar de una contrarreforma agraria en muy diversos aspectos: desde el punto de vista legal, con el restablecimiento del Juicio de Amparo que podía dejar sin efecto cualquier resolución presidencial dotatoria que transgrediera los intereses de propietarios privados, en su mayoría capitalistas; así también, el haber ampliado los límites de la pequeña propiedad así como la concesión de zonas de riego a particulares.

Desde el ámbito económico, que desestimuló el desarrollo de las actividades agropecuarias al reducir subsidios, inversiones, obras de infraestructura, precios de garantía, apoyos a la comercialización y a la asistencia técnica, entre otros. En la actualidad, nuevamente en el aspecto legal, con las modificaciones al marco jurídico agrario del Artículo 27 constitucional el 6 de enero de 1992, a través de los cuales se otorga libertad de decisión a los ejidatarios y comuneros para darle a su tierra, el uso y destino que mejor les convenga; de esta manera queda abierta la brecha para facilitar una acumulación de tierras con fines productivos, eminentemente capitalistas; esto por supuesto en tierras de excelente calidad y rentabilidad, no así en zonas depauperadas que no representan negocio alguno y que menos importa el destino de sus pobladores. Esta última situación da al traste radicalmente con los postulados de la lucha revolucionaria por la tierra.



ESTA TESIS  
NO DEBE  
SALIR DE LA  
BIBLIOTECA

## BIBLIOGRAFIA

AGUIRRE, Norberto. Cuestiones Agrarias. Ed. Joaquín Mortiz, S.A. México, 1977.

BARKIN, David. Desarrollo Regional y Reorganización Campesina. Ed. Nueva Imagen S.A. México, 1978.

CALVA, José Luis. Los Campesinos y su Devenir en las Economías de Mercado. Ed. Siglo Veintiuno, México 1988.

CALVA, José Luis. LA DISPUTA POR LA TIERRA. La reforma del Artículo 27 y la nueva Ley Agraria. Ed. Fontamara, S.A., México 1993.

CARRILLO Castro, Alejandro. La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Uno de los medios para alcanzar el modelo de país al que aspiramos. Ed. ISSSTE, México, 1977.

CARRILLO Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Ed. Instituto de Administración Pública, México, 1973.

ECKSTEIN, Salomón. El Ejido Colectivo en México. Ed. Fondo de Cultura Económica México, 1966.

ECKSTEIN, Salomón. Et.al. Los Factores de la Organización Campesina. Ed. Centro de Investigaciones Agrarias. México, 1979.

ESTEVA, Gustavo. La Batalla en el México Rural. Ed. Siglo XXI, México, 1980.

FABILA, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493-1940. Ed. Secretaría de la Reforma Agraria.- Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, México, 1981.

FERNADEZ y Fernández Ramón. Cooperación Agrícola y Organización Económica del Ejido. Ed. Secretaría de Educación Pública, SepSetentas N° 108, México, 1973.

FLORES, Edmundo. Desarrollo Agrícola. Ed. Fondo de Cultura Económica, 2a. Reimpresión, México, 1980.

GARCIA, Jesús L. Problemas Campesinos México 1977. Ed. Estudios Sociales A.C. México, 1977.

MENDIETA y Núñez, Lúcio. Introducción al Estudio del Derecho Agrario. 2ª. edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1966.

MAUSÁN Flota, Melba M. Análisis Prospectivo de Capacitación Campesina. Ed. Secretaría de Educación Pública, Primera edición, México, 1983.

OLIVARES V, Héctor Hugo. Coordinador. Los Grandes Problemas del Pacto de Ocampo ante la crisis de nuestro tiempo. Ed. Confederación Nacional Campesina, México, 1974.

PARE, Luisa. El Proletariado Agrícola en México. Ed. Siglo XXI, México, 1981.

PÉREZ Camargo, Hernán E. El Campo y el Campesino: Producción y Hambre. Ed. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. México, 1984.

REYES Osorio, Sergio. Et. al. Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México. Estudios sobre las Relaciones entre la Tenencia y Uso de la Tierra y el Desarrollo Agrícola de México. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1974.

SEMPE, Carlos. "Pequeña Propiedad y Propiedad Rural de Sociedades Mercantiles." Estructura y Condiciones Sociales en el Agro. Módulo 3, Ed. Procuraduría Agraria (SRA) México, 1992

STAVENHAGEN, Rodolfo. et. al. Neolatifundismo y Explotación. Ed. Nuestro Tiempo, S.A. México, 1975.

SUÁREZ, Luis. Análisis Crítico de la Reforma Agraria. Ed. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. México, 1983.

UVALLE, Berrones Ricardo. El Gobierno en Acción. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

UVALLE, Berrones Ricardo. La Formación de la Administración Pública Capitalista. Diferencias entre la Administración Pública y la Administración Privada. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1982.

WARMAN, Arturo. Los Campesinos Hijos Predilectos del Régimen. Ed. Nuestro Tiempo, S.A. México, 1980.

WARMAN, Arturo. Ensayos sobre el campesinado en México. Ed. Nueva Imagen, México, 1981.

ZARAGOZA P., José Luis. Et. al. El Desarrollo Agrario de México y su Marco Jurídico. Ed. Centro Nacional de Investigaciones Agrarias. México, 1980.

#### **HEMEROGRAFIA**

BALLESTEROS Porta, Juan "El problema de la tierra en México" Revista di Agricoltura Subtropicale e Tropicale. Anno LXVIII N° 1-3/4-6 gennaio-giugno, Firenze, 1974.

CASTELL. Cancino, Jorge Et. al. "Las Desventuras de un Proyecto Agrario: 1970-1976" Ed. Investigaciones Económicas, Nueva Época N° 3, julio-septiembre México, 1977.

GÓMEZ Baas, Irene. "Reforma Agraria: ¿y ahora qué?" Tiempo N°. 2665. Publicación mensual. México, agosto 1995.

GUZMÁN, Oscar M. "Energía y Sector Agrícola de Subsistencia" Comercio Exterior. Publicación mensual. No. 4 Vol. 32. Abril 1982.

HEWITT de Alcántara, Cynthia. "La Modernización de la Agricultura Mexicana: 1940-1970". Ed. Siglo XXI, México, 1978 pp. 319 (Revista Comercio Exterior, noviembre México, 1978).

LUISELLI Fernández, Cassio "¿Por qué el SAM? Objetivos y Programas del Sistema Alimentario Mexicano" Nexos año III, N° 32 México, agosto 1980.

MONROY Aguirre, Hilario. Vital el rescate del Agro. "UNOMASUNO" Publicación diaria. Año XVIII N° 6367 18 de julio, México, 1995.

RESTREPO, Iván. "La Problemática Agraria" Gaceta UNAM, cuarta época vol. III, suplemento N° 5, abril 5 de 1979.

SALINAS Callejas, Ednar. "El Financiamiento del Sector Agropecuario en México 1988-1994" Comercio Exterior. Publicación mensual. No. 1 Vol. 45. Enero 1995.

UVALLE, Berrones Ricardo, Revista Enlace, No. 36. Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1990.

UVALLE, Berrones Ricardo, Revista Gestión y Política Pública. Vol. III, No. 2, Ed. Centro de Investigación y Docencia Económica. México, 1994.

Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. Comercio Exterior. Publicación mensual. No. 9 Vol. 35. Septiembre, México, 1985.

## DOCUMENTOS OFICIALES

Instituto Federal Electoral. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 1990.

Procuraduría Agraria. Estructura y Condiciones Sociales en el Agro. Módulo 3, México, 1992.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1985-1988. México, 1985.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. "Vamos al grano para progresar" PROCAMPO México, 1993.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México, 1995.

Secretaría de la Reforma Agraria. Informe de Labores 1981-1982. México, 1982.

Secretaría de la Reforma Agraria. Programa Nacional de Reforma Agraria Integral. México, 1985.

Secretaría de la Reforma Agraria. Informe de Labores 1993-1994. México, 1994.

Secretaría de la Reforma Agraria. Las Organizaciones Superiores y el Desarrollo Organizacional. enero. México, 1994.

Secretaría de la Reforma Agraria. Informe de Labores 1994-1995. México, 1995.