

112  
zej



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA NUEVA GESTION ADMINISTRATIVA DEL ESTADO: EL CASO DE LA PROCURADURIA AGRARIA Y LOS TRIBUNALES AGRARIOS

## T E S I S

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 :

**TOMAS ROJAS JIMENEZ**

ASESOR: DR. RICARDO UVALLE BERRONES



CIUDAD UNIVERSITARIA

1997

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

## **RECONOCIMIENTOS**

**A mis sinodales:**

**Lic. Eduardo Entrala Hernández  
Lic. Ma. de la Luz Migueles Tenorio  
Lic. Enrique Varas Gómez  
Lic. Lauro Vázquez Palma**

**Por sus acertadas y valiosas  
sugerencias, que me permitieron  
mejorar esta investigación.**

**Al Dr. Ricardo Uvalle Berrones**

**Quien con su talento y  
extraordinaria calidad académica  
sentó en mí, las bases y principios  
fundamentales para incursionar  
en el complejo estudio de la  
Administración Pública.**

**Asimismo, le agradezco su  
valiosa asesoría que me permitió  
concluir esta investigación.**

**A mis padres:**

**Pablo Rojas Cruz**

**Por su desinteresado apoyo moral y material, que ha contribuido decisivamente en mi formación profesional.**

**Alicia Jiménez Domínguez**

**Quien con su gran cariño y afecto ha sido el estímulo permanente de mi existencia.**

**A mis hermanos:**

**Alfonso, Martín, Elías, Pablo,  
José Luis, Alicia, Guadalupe e  
Ismael**

**Por el gran apoyo y confianza  
que siempre me han brindado.**

# INDICE

	Pág.
<b>INTRODUCCION .....</b>	<b>1</b>
<b>I. EL ESTADO Y EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO</b>	
<b>A PARTIR DE 1917 .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Condiciones agrarias en el porfiriato .....</b>	<b>4</b>
<b>2. La revolución de 1910 y el problema agrario. ....</b>	<b>20</b>
<b>3. El constituyente de 1917 y la nueva definición estatal ante el problema del campo mexicano. ....</b>	<b>42</b>
<b>II. LA ADMINISTRACION DE LA POLITICA AGRARIA A PARTIR DE 1917. ....</b>	<b>51</b>
<b>1. La administración agraria como concepto político y estrategia política. ....</b>	<b>51</b>
<b>2. Condiciones socio-políticas y socio-económicas del problema agrario. ....</b>	<b>80</b>
<b>3. La Administración Pública como estabilizadora y mediatizadora del conflicto agrario. ....</b>	<b>86</b>

<b>III. LA REFORMA DEL ESTADO. ....</b>	<b>95</b>
<b>1. La nueva realidad del Estado mexicano a         partir de 1982. ....</b>	<b>95</b>
<b>2. Estrategia de la reforma estatal y las modificaciones         al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992. ....</b>	<b>101</b>
<b>3. El significado administrativo de las reformas al         artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992. ....</b>	<b>111</b>
<b>IV. CONCLUSIONES. ....</b>	<b>130</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>143</b>

# INTRODUCCION

En los últimos años, el Estado a nivel mundial, ha venido atravesando por una gran crisis económica y política que ha puesto de manifiesto cada vez más la incapacidad del propio Estado para responder a las necesidades de una sociedad que se torna cada vez más participativa y reclamante de sus derechos.

La crisis financiera del Estado ha provocado que los modelos económicos que se venían aplicando hayan sido o sean seriamente cuestionados frente a un Estado que se muestra incompetente para resolver de manera eficaz los problemas sociales.

Frente a los graves problemas que padece la sociedad actual, (sobre todo el problema de la pobreza en los llamados países subdesarrollados) se han venido dando a nivel mundial una serie de cambios estructurales en el mismo aparato estatal, con el objetivo de resolver los problemas sociales y económicos que aquejan a la sociedad actual. La reforma del Estado ha sido considerada como un factor primordial para enfrentar esta grave crisis.

La enorme intervención que el Estado venía ejerciendo en la economía, ha sido catalogada como una de las principales causas de la crisis por la que hoy atraviesa el Estado. El déficit en las finanzas públicas es el reflejo tangible de esta crisis. En México, a partir de la década de los 80's, fue visible la problemática económica que el Estado mexicano tenía que enfrentar en los años siguientes. Bajo este contexto, durante los gobiernos de los presidentes Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari se implementaron una serie de políticas de tipo económico con el objetivo de reformar o reestructurar al Estado.

Dada la carencia de recursos públicos y debido al aumento de los problemas

económicos y sociales por resolver, el gobierno optó por dejar de intervenir en sectores de la economía y de la sociedad en donde venía ejerciendo una gran actividad, esto con la finalidad de sanear las finanzas públicas.

Como resultado de la reforma del Estado, el campo mexicano no quedó al margen de esta nueva concepción que el Estado ha venido asumiendo frente a los diversos sectores sociales.

El sector agrario es el que más carencias presenta dentro de la sociedad mexicana. Históricamente ha sido y es, el sector más rezagado de la economía del país, no obstante de haber sido uno de los sectores en donde el Estado venía ejerciendo una gran intervención.

Actualmente, el campo mexicano atraviesa por una situación sumamente compleja, y tal parece que las reformas que se han pretendido implementar no han logrado resolver los problemas de fondo que hoy en día sigue padeciendo la clase campesina del país.

La reforma al Artículo 27 Constitucional del 6 de enero de 1992 es una reforma legal que modificó radicalmente el papel que venía desempeñando el Estado en el campo. Esta reforma aunque tiene un sentido eminentemente económico, tuvo un gran impacto en los aspectos centrales de la llamada "Reforma Agraria" y, sin duda alguna en el aspecto que permitía un mayor control político del Estado sobre la clase campesina, y que era el aspecto del reparto agrario.

El reparto agrario, hasta antes del 6 de enero de 1992 era la actividad fundamental en donde se centraba la mayor parte de la acción estatal, para ello el Estado había conformado toda una estructura administrativa especializada, con el objeto de cumplir con la distribución de la tierra. Después de varias décadas de reparto agrario, el Estado da por concluido ese proceso y se desliga de esa actividad modificando formalmente la actividad que la Administración Pública desempeñaba en el proceso de

distribución de la tierra, creando a su vez nuevas instituciones públicas agrarias, mediante las cuales el Estado asume una nueva actitud frente a los campesinos del país.

La presente investigación está basada en el análisis del papel que venía desempeñando el Estado en el campo mexicano, concretamente en el proceso de distribución de la tierra a través de una Administración Pública especializada que fue creada para tal efecto, así como el análisis del nuevo papel que jugará el Estado en el campo a partir de la reforma al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992, en relación al problema agrario.

Para ello se analiza el funcionamiento de la Administración Pública que venía operando desde 1917 hasta antes de la mencionada reforma constitucional.

Para efectos de exposición el trabajo se estructura en cuatro capítulos.

En el primer capítulo se analizan los antecedentes del problema agrario, la revolución de 1910 y su relación con el problema agrario, así como los principios que dictó el congreso constituyente de 1917, para que el Estado atendiera el problema agrario.

En el segundo capítulo se analiza como se administró el reparto agrario a partir de 1917, cuales son las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas del problema agrario, así como también el papel que jugó la Administración Pública en el problema agrario.

En el tercer capítulo se analiza la reforma del Estado, las modificaciones al Artículo 27 Constitucional del 6 de enero de 1992 y el significado administrativo de dichas modificaciones.

Finalmente, en el cuarto capítulo se presentan las conclusiones derivadas de esta investigación.

# **I. EL ESTADO Y EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO A PARTIR DE 1917**

## **1. Condiciones agrarias en el porfiriato.**

El problema agrario de México tuvo sus orígenes en el época colonial, fue en este periodo cuando se inició el fenómeno de concentración de la tierra. La materialización de la concentración de la tierra se reflejaba en la existencia de tres grupos: Los latifundistas, el clero y los grupos indígenas, obviamente los dos primeros estaban integrados por españoles. Aún cuando la corona española desplegó una amplia actividad legislativa mediante la expedición de numerosas leyes, en las que se pretendía dar protección a los grupos indígenas, la realidad estuvo muy lejos de esos planteamientos legales.

Durante los siglos XVII y XVIII, la concentración de la tierra fue marcando cada vez más las diferencias y desigualdades sociales. Parece absurdo hablar de problema agrario en un país extenso y poco poblado, sin embargo, la disputa siempre estuvo entorno a las tierras mejor ubicadas geográficamente, las más fértiles, las mejor comunicadas, etc.

El movimiento armado de 1810, tuvo como bandera política el problema de la desigualdad social existente, no obstante este movimiento tenía un carácter eminentemente político, pues el objetivo fundamental era el de lograr la independencia del país, sin embargo, la independencia del país alcanzada en 1821, no resolvió el problema agrario. El fondo del problema quedó igual, la concentración de la tierra persistió.

A mediados del siglo XIX, la pugna desatada entre liberales y conservadores por instaurar una nueva forma de gobierno, trajo consecuencias negativas nuevamente en el problema agrario del país. La lucha entre liberales y conservadores ha sido catalogada como una lucha entre laicos y religiosos; sin duda alguna con la implementación de políticas liberales, la institución

eclesiástica fue el sector más perjudicado, debido a que poseía una gran cantidad de bienes inmuebles, principalmente fincas rústicas.

La concentración de la tierra provocó por una parte una profunda desigualdad social, y por otra parte un estancamiento en la economía. Siendo en esa época la agricultura la principal actividad económica, al darse la concentración de la tierra se dió una amortización en la propiedad rústica.

El Estado dejaba de percibir ingresos puesto que no existían traslaciones de dominio; el clero concentraba la mayor parte de los bienes raíces y raras veces se hacían ventas a particulares, aunado a la crisis económica por la que atravesaba, el Estado se vió en la necesidad económica y política de tomar las medidas pertinentes para restar poder al clero y, a su vez obtener ingresos que le permitieran solventar la crisis económica que padecía.

En estas condiciones el 25 de junio de 1856, se dictó la Ley de Desamortización. Mediante esta "Ley", el Estado pretendía lograr dos cosas: primero poner en movimiento la propiedad territorial, es decir, darle dinamismo a la propiedad, restando a la vez poder a la iglesia y segundo obtener ingresos económicos para el poder público. La Ley tiene pues un sentido económico pero también político.

"El Gobierno esperaba obtener como resultados inmediatos de la Ley, el desarrollo del comercio, el aumento de los ingresos públicos, el fraccionamiento de la propiedad y el progreso de la agricultura, pues se estimaba que la mano muerta poco hacía en favor de sus mismas propiedades y que la propiedad comunal de los indígenas languidecía precisamente por no haberse reducido a propiedad individual" (1)

En efecto la desamortización, no sólo afectó a la propiedad del clero, sino también a la propiedad comunal, pues dicha ley incapacitó a las corporaciones civiles y religiosas (dentro de las civiles se encontraban las comunidades indígenas) para adquirir y administrar bienes raíces.

(1) Mendieta y Núñez, Lucio. El problema agrario de México, Editorial Porrúa, México, 1954. p. 121.

La Ley de Desamortización tenía dos esquemas de aplicación, el primero de ellos, trataba de beneficiar a los arrendatarios de las propiedades eclesiásticas para que adquirieran dichas propiedades, pagando al Gobierno por la adquisición, un impuesto equivalente al 5% del valor del inmueble, la otra forma de adquirir dichos bienes, era a través de la denuncia, es decir, las personas podían denunciar la existencia de propiedades de la iglesia, y por ese solo hecho les correspondía una octava parte del valor de esos bienes. Este hecho les permitió a los denunciante tener mayores ventajas sobre otros competidores en las subastas públicas que se hacían para vender las propiedades en cuestión y más tarde, mediante arreglos con el clero, quedaban libres de toda responsabilidad religiosa; de esta manera los denunciante se hicieron propietarios de fincas y ranchos enteros, dándose nuevamente la concentración de la tierra.

Con esta medida, el Estado trata de solucionar el problema de la concentración de la tierra, sin embargo, los resultados de la desamortización no fueron los esperados por el Gobierno, esto se debió fundamentalmente a dos causas, la primera tenía que ver con el impuesto del 5% del valor del inmueble que tenían que pagar los que adquirieran las propiedades de la iglesia. La segunda causa era de tipo moral o religiosa, ya que la misma iglesia lanzó una campaña en contra de las personas que adquirieran dichas propiedades e incluso los declaró excomulgados.

“En efecto, si estas propiedades hubiesen sido adquiridas por sus respectivos arrendatarios, la República habría recibido un gran beneficio, porque de ese modo se hubiera formado una pequeña propiedad bastante fuerte y numerosa, pero como eso no fue posible por las circunstancias económicas, morales y religiosas de que hemos hablado, resultó que los denunciante, gente acomodada, de pocos escrúpulos y de gran capacidad económica, no solamente adquirieron las fincas denunciadas por entero, sino que, en virtud de que no había límite para adquirirlas, compraron cuantas les fue posible, y así, en vez de que la desamortización contribuyese a aumentar el número pequeños propietarios favoreció el latifundismo” (2)

---

(2) *Idem*, p. 123.

La Constitución del 5 de febrero de 1857 incorporó en su Artículo 27, los postulados fundamentales de la Ley de Desamortización de los bienes eclesiásticos, determinándose definitivamente la incapacidad legal de todos las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces.

“Una de las más funestas consecuencias de las Leyes de desamortización y del Artículo 27 de la Constitución de 1857, fue, sin duda alguna, la interpretación que se les dió en el sentido de que por virtud de sus disposiciones, quedaban extinguidas las comunidades indígenas y, por consiguiente, privadas de personalidad jurídica. Desde entonces los pueblos indios se vieron imposibilitados para defender sus derechos territoriales y seguramente que fue esta una nueva causa del problema agrario de México, puesto que favoreció el despojo en forma definitiva” (3)

Los únicos afectados realmente por la mencionada Ley de Desamortización, fueron los pueblos indios y los ayuntamientos, pues ambos fueron considerados como corporaciones civiles, por lo tanto hubo personas que mediante la denuncia de tales propiedades privaron de sus tierras tanto a los pueblos como a los ayuntamientos, obviamente los primeros fueron los más perjudicados.

La propiedad comunal (que era el tipo de propiedad de los pueblos indios) debía desaparecer y dar paso a la propiedad individual, por ello legalmente se fraccionó e individualizó el sistema de propiedad comunal. El sentido de esto era el de convertir a los miembros de los pueblos indios en propietarios particulares o individuales, de ahí el objetivo de fraccionar este tipo de propiedad; con el fin de proteger a los pueblos indígenas, el gobierno ordenó que las propiedades comunales se adjudicasen a cada individuo en forma individual, situación que provocó que se formara una propiedad privada demasiado pequeña, en contraste con la gran propiedad que, como ya se mencionó anteriormente, se constituyó. En síntesis podríamos afirmar que con la desamortización se dio origen al latifundismo y al minifundismo,

---

(3) *Ibidem*, p. 130.

**problema estructural que hoy en día afecta gravemente al campo mexicano y sobre todo al sector campesino.**

Como puede verse, además de que esta Ley tenía un objetivo mas económico que político y social, el problema de la concentración de la tierra se intentaba solucionar mediante el establecimiento de la pequeña propiedad, como forma de tenencia y propiedad individual, se pensó en la formación de una propiedad privada que diera dinamismo al desarrollo económico y agrícola del país, cosa que no sucedió, y si por el contrario se acentuó aún más el latifundismo, sólo que ahora el gran propietario ya no era la iglesia, sino los particulares.

Derivado de la desamortización de los bienes de las corporaciones civiles y eclesiásticas, la iglesia reaccionó políticamente frente al Estado, provocando levantamientos en contra del propio gobierno, situación que orilló a este último a dictar la "Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos", el 12 de junio de 1859.

Con esta nueva disposición, los bienes raíces eclesiásticos pasaron a ser propiedad del Estado, excepción de los edificios que eran destinados directamente para fines de culto. A diferencia de la desamortización en donde se ordenaba a la iglesia poner en venta la propiedad raíz con que contaba, obteniendo los ingresos por la venta de tales bienes y donde el Estado sólo se beneficiaba mediante la imposición del impuesto sobre las transacciones de compraventa de tales bienes, con la nacionalización de los bienes de la iglesia, el Estado automáticamente se arrogó el derecho y la posesión sobre esos bienes, despojando prácticamente a la iglesia del derecho de propiedad. En tal sentido, la iglesia no obtendría ningún beneficio, simplemente perdió su derecho de propiedad.

El objetivo de la nacionalización de los bienes eclesiásticos fue obviamente político pues de lo que se trataba era de diferenciar entre poder religioso, esto es poder de la iglesia y el poder civil o poder público del Estado,

logrando la separación entre ambas instituciones. El Estado necesitaba afianzar su poder soberano sobre la iglesia, y para demostrarlo no encontró mejor medida que la de nacionalizar los bienes de la iglesia, subordinar a la iglesia al poder del Estado fue el fin último de esta medida.

Sin embargo, desde el punto de vista de la propiedad de la tierra, la nacionalización no modificó en nada la estructura de la propiedad; sólo que ahora el gran propietario era el propio Estado, provocándose como ya se mencionó anteriormente el fenómeno de la concentración.

“Las leyes de desamortización y de nacionalización, en resumen, dieron muerte a la concentración eclesiástica; pero extendieron a su merced una pequeña propiedad, demasiado reducida y demasiado débil, en manos de la población inferior del país (la indígena), cultural y económicamente incapacitada no sólo para desarrollarla sino aún para conservarla” (4)

En 1863 se inició una política de colonización del territorio mexicano, con el afán de distribuir la tierra y colonizar el país. Es así, como el gobierno dictó las leyes de terrenos baldíos de 1863 y 1894, y las leyes de colonización de 1875 y 1883, mediante estas disposiciones, se pretendía distribuir la tierra y fomentar la colonización del territorio nacional. El Gobierno Federal, mediante las Leyes de terrenos baldíos declaró que los terrenos baldíos eran propiedad federal, y por lo tanto la cuestión agraria fue competencia exclusiva de la Federación.

Mediante las leyes de colonización, el Gobierno Federal autorizó a compañías privadas para que deslindaran terrenos baldíos, concediéndoles por ese sólo hecho la tercera parte de los terrenos deslindados. Los terrenos deslindados se enajenaban a los colonos nacionales o extranjeros que los solicitaran. Las compañías deslindadoras realizaron innumerables despojos, pues los propietarios y comunidades que no demostraban con sus títulos la propiedad de sus tierras, estas eran consideradas como terrenos baldíos por dichas compañías y por lo tanto sujetas a deslinde.

---

(4) *Idem.* p. 126.

Tanto las leyes de colonización, como las leyes de terrenos baldíos acentuaron aún más la concentración de la tierra, ya generada por las leyes de desamortización y nacionalización de los bienes del clero de 1856 y 1859 respectivamente, esta política de colonización fue la que agravó aún más las condiciones en el campo mexicano, arruinó a la pequeña propiedad y desmembró a las comunidades indígenas al realizar arbitrariamente despojos.

“En resumen las compañías deslindadoras aceleraron la decadencia de la pequeña propiedad; no cumplieron sus fines y sí contribuyeron a la formación de extensos latifundios, porque los terrenos deslindados de que pudo disponer el gobierno fueron vendidos a terceras personas, y los que a las compañías correspondieron como premio de sus trabajos, fueron enajenados por éstas a un corto número de particulares, según se ha visto en los datos arriba transcritos. (6)

Lo antes expuesto, fueron algunas de las medidas que realizaron los gobiernos posteriores a la independencia de México, para solucionar el problema de la concentración de la tierra, problema que como ya se mencionó tuvo su origen en la época colonial. Es decir, los gobiernos posteriores a la independencia trataron de resolver este problema mediante la distribución de la tierra, la individualización de la propiedad y la colonización del país, a esto se debió las citadas leyes de desamortización y nacionalización de los bienes eclesiásticos y las leyes de colonización de terrenos baldíos, disposiciones que no solucionaron en absoluto este problema, al contrario, engendraron causas que provocaron el movimiento armado de 1910.

Como quedó demostrado anteriormente, después de la independencia, México vivió una intensa lucha protagonizada por los diferentes grupos, que de alguna manera u otra querían imponer sus ideales mediante el establecimiento del Estado mexicano. Esta inestabilidad política incidió

---

(6) *Idem.*, p. 140.

negativamente en la consolidación del México independiente y consecuentemente en el desarrollo económico y social del país.

Durante el porfiriato las condiciones que prevalecieron en el campo mexicano, fueron las de una alta concentración de la propiedad, producto principalmente de la actividad de las compañías deslindadoras, compañías que en coalición con los dueños de las haciendas existentes y con el propio gobierno fomentaron aún más el latifundismo en esa época.

En medio de los grandes latifundios se encontraban las comunidades indígenas produciendo únicamente para su subsistencia. Por otra parte, el crecimiento demográfico de éstas y la imposibilidad de obtener tierras, provocó que se formara un numeroso grupo social que tuvo como única alternativa de supervivencia, la de convertirse en peones asalariados y vender su fuerza de trabajo en las haciendas y ranchos vecinos. Estos peones, constituyeron el elemento humano principal que engrosaría las filas del movimiento revolucionario de 1910.

Desde el punto de vista económico, en el porfiriato existía una gran desigualdad, la cual, como ya se ha mencionado, partía fundamentalmente de la concentración de la tierra, los grupos económicamente más débiles constituían el grueso de la población urbana y rural que existía en aquella época. La propiedad tenía una connotación individualista dentro del sistema jurídico imperante, la cual era protegida por el régimen porfirista.

Aunque ya se empezaba a fomentar la industrialización, es necesario reconocer, que la actividad económica fundamental era la agricultura, apoyada en otras actividades como la minería, la extracción de hidrocarburos, los textiles, etc., actividades que si bien eran de tipo industrial, estaban más ligadas con el exterior, y por lo tanto no eran actividades económicas netamente nacionales, además del marcado regionalismo en que se desarrollaban dichas actividades. Es importante recordar, que los primeros movimientos revolucionarios, que pugnarón por una mayor igualdad y

justicia social, fueron encabezados por obreros de estas industrias, (los casos del Río Blanco y Cananea) pero debido a su dispersión y a su incipiente resultaron aplastados por el propio gobierno porfirista.

Pero el regionalismo no era una característica propia de la industria de aquellos años, pues este fenómeno era aún más marcado en la cuestión agraria, hasta aún hoy en día, el problema agrario sigue siendo un problema regional, regionalismo que tiene sus orígenes en la época colonial o quizás hasta en la misma época prehispánica.

Antes de la llegada de los españoles, los principales grupos prehispánicos ocupaban ciertas áreas geográficas, las cuales se ubicaban en zonas en donde las condiciones climatológicas, la calidad de las tierras y aguas eran buenas, así como los demás recursos naturales; el desarrollo y expansión de estos grupos, hizo de estas zonas las más pobladas a la llegada de los españoles. Debido a la usurpación de que fueron objeto por los peninsulares, las comunidades indígenas quedaron reducidas en medio de lo que fueron las zonas agrícolas más prósperas y productivas, los indígenas fueron utilizados en la explotación agrícola por los españoles; el centro y sur del país fueron principalmente las áreas geográficas, en donde desde aquella época, se sentaron las bases para lo que daría origen a los movimientos revolucionarios campesinos hasta culminar con la revolución de 1910.

Estas zonas fueron las que durante el porfiriato alcanzaron una gran producción, basta recordar los ingenios azucareros en Morelos, estas áreas fueron productivas y económicamente fuertes, lo cual hizo más visible la concentración de la riqueza y la gran desigualdad social que había entre las dos sociedades que coexistían, la de los grandes latifundistas y la de las comunidades indígenas y peones asalariados. Como bien señala Francois Xavier Guerra, en su libro "Del Antiguo Régimen a la Revolución", estas zonas fueron "zonas frágiles" pues fue ahí en donde se presentaron las condiciones favorables para el surgimiento del movimiento revolucionario de 1910. Es evidente, que la revolución de 1910 no fue una revolución

homogénea, siendo un movimiento profundamente popular que luchaba en contra de la desigualdad social que imperaba, la cual tenía como causa principal la gran concentración de la propiedad y, teniendo en cuenta que el fenómeno de desigualdad se localizaba en ciertas zonas del país, la revolución no pudo ser un movimiento verdaderamente nacional; si tomamos en cuenta las condiciones agrarias de ciertas regiones del país, se puede concluir que los focos revolucionarios se debieron precisamente a ese regionalismo del problema agrario que se mencionó anteriormente.

Desde el punto de vista político, las condiciones que se presentaron durante el porfiriato fueron igualmente concentradoras del poder político. Es decir, el régimen porfirista estaba cimentado en un grupo oligárquico profundamente elitista, era un sistema que no permitía la movilidad política de la sociedad. Esta concentración del poder político durante este período, fue una de las causas principales que asfixió al propio régimen porfirista.

Al lado de la clase política porfirista, empezó a surgir una nueva clase sustentada igualmente en el poder económico, pero que además del poder económico exigía una participación en el ejercicio del poder político. Esta nueva clase estaba conformada por terratenientes, los cuales se encontraban sobre todo en el norte del país. El contraste es evidente, el problema agrario, como ya se mencionó se encontraba fundamentalmente en el centro y sur del país, mientras que el grupo que dirigió el movimiento revolucionario se ubicaba en el norte del país, en donde la forma de propiedad predominante era la individual y privada, también era una región altamente productiva, aquí aparentemente no había problema agrario, pero sí había inconformidad política; para los latifundistas del norte el problema era político, exigían el fin del régimen porfirista, para ellos el problema no era la concentración de la tierra, sino la concentración del poder político.

Este dualismo es visible en los primeros documentos revolucionarios y concretamente en el plan de San Luis. Para Francisco I. Madero, el problema a resolver no era el agrario, el grupo que él representaba no tenía

problema agrario alguno, el problema que ellos querían resolver era el de la sucesión presidencial, el derrocamiento del gobierno porfirista, la movilidad política; de ahí que en el mencionado plan no se haya mencionado el reparto agrario, para este grupo no existía problema agrario, en su medio no se conocían los despojos, no había carencia de tierras.

Así pues, las condiciones económicas, sociales y políticas que imperaban en el porfiriato fueron las que hicieron posible la viabilidad del levantamiento armado, y aunque a lo largo del movimiento se vio, que los dirigentes no peleaban por los mismos intereses que el pueblo, al final los primeros tuvieron que incorporar y tomar en cuenta las demandas populares, culminando con la promulgación de la Constitución de 1917 cuyo contenido social originalmente se encontraba en los Artículos 27 y 123, en el primero de ellos, la propiedad tuvo una connotación profundamente social, fue este precepto la respuesta al gran movimiento campesino encabezado por Emiliano Zapata.

Uno de los grandes logros del régimen porfirista, fue el de alcanzar la estabilidad política del país, esto permitió el crecimiento económico del país a través de la inversión directa de capital nacional y extranjero. El desarrollo de la industria durante este periodo se dio principalmente en la industria extractiva de minerales como el oro y la plata, asimismo la actividad metalúrgica se empezó a desarrollar en el norte del país. La producción textil se realizó en gran escala, durante este periodo se realizaron también las primeras perforaciones para la extracción de petróleo; las comunicaciones registraron un notable auge, sobre todo mediante la ampliación de la red ferroviaria, misma que para 1910 contaba con más de 20,000 kilómetros de vías, los puertos tuvieron que ser mejorados, debido al aumento del comercio exterior. La agricultura tuvo también cierto auge, derivado del proceso de industrialización que experimentaba el país, sin embargo este auge sólo se experimentó en ciertos productos agropecuarios y en ciertas regiones del país. La mayoría del campesinado mexicano siguió en su misma condición tradicional y en gran medida se dio un retroceso en

**esta actividad económica, la cual innegablemente, siguió siendo la actividad principal en el país.**

**La estructura económica, la política agraria, así como la estratificación social imperante, fueron los factores que determinaron las condiciones agrarias durante el porfiriato. Si bien es cierto que bajo el régimen porfirista se dió un crecimiento económico, este crecimiento fue desequilibrado, pues sólo benefició a los grupos poderosos de la época, mientras que las mayorías por el contrario sufrieron un retroceso en su situación económica y social.**

**En el medio rural este crecimiento económico partió fundamentalmente de la propiedad, es decir, el tipo de propiedad fue determinante para la inversión en la agricultura en este periodo, así pues, los grandes propietarios, los terratenientes y latifundistas con apoyo del gobierno y del capital privado mejoraron las tierras a través del establecimiento de sistemas de riego, así como otras construcciones (presas, drenaje, etc.) permanentes que sentaron las bases para una mejor explotación de las tierras. Se fomentó igualmente la investigación agrícola y se mejoró la actividad ganadera. Todos estos avances que se dieron en la agricultura estuvieron orientados principalmente a la producción de productos destinados a la exportación o bien a la naciente industria mexicana, tales como el algodón, tabaco, henequen, azúcar o algunos otros que tenían una fuerte demanda en el mercado interno como es el caso del pulque. Sin embargo, estos progresos y avances en la agricultura sólo beneficiaron a un grupo muy reducido, el de los latifundistas.**

**Por el otro lado encontramos al grueso de la población rural; a los campesinos, a los sustentados en su propiedad comunal, los que siguieron produciendo con los métodos tradicionales y para la subsistencia, para este sector social del campo mexicano el progreso no llegó, asimismo el crecimiento en las otras actividades económicas, incluida la agricultura de gran escala, repercutía negativamente en este sector de la sociedad.**

Durante el porfiriato se dió prácticamente el surgimiento de dos tipos de agricultura. La agricultura moderna, que se benefició con el crecimiento y el auge de la industria, la cual estuvo representada por un grupo social muy selecto, esto es, por la clase terrateniente, y la agricultura tradicional, la que no se benefició con dicho crecimiento, la que sólo producía para la subsistencia con los métodos más rudimentarios y tradicionales, y que estaba representada por la clase mayoritaria del campo mexicano. Esta situación de desequilibrio agudizó la polarización entre los dos grupos sociales antes mencionados, pero el origen de este desequilibrio surgió del tipo de propiedad, así, mientras la propiedad privada en grandes extensiones era apoyada por el gobierno porfirista, la pequeña propiedad y la propiedad comunal quedaban al margen de este progreso. Como resultado de esa política agrícola, la propiedad de la tierra tuvo una demanda considerable, lo que dió origen a una política agraria en favor de los mismos terratenientes y de una mayor concentración de la tierra.

La nueva política agraria se inició con la colonización de las tierras que aparentemente no tenían dueño, lo que permitió beneficiar a personas nacionales y extranjeras que estuvieran dispuestas a llevar acabo trabajos de deslinde y colonización, fue así como surgieron las famosas compañías deslindadoras, las cuales ampararon sus actividades basadas en la ley de colonización promulgada el 15 de diciembre de 1883. Bajo esta disposición legal se inició un nuevo proceso de concentración de la tierra, debido a las concesiones que se hicieron a los accionistas de las compañías deslindadoras mediante el otorgamiento directo de la tercera parte de las tierras deslindadas a título gratuito.

"Esta ley se mantuvo en vigor hasta 1889, durante los seis años precedentes, se habían deslindado 32 millones de hectáreas, y se habían concedido a título gratuito 12,700,000 a las compañías deslindadoras, las cuales por otra parte compraron 14,800,000 hectáreas por sumas ínfimas. En 1889, poseían así en total 27,500,000 hectáreas, o sea el 13% de la superficie de México. (6)

(6) Gutelman, Michel. Capitalismo y reforma agraria en México. Editorial Era, México 1980. pp. 33-34.

Una nueva ley fue aprobada en diciembre de 1893, en la que se autorizaba al poder ejecutivo para tomar una serie de medidas con el objeto de llevar a cabo la colonización del país. Esta disposición legal, eliminó prácticamente todas las trabas y dejó en amplia libertad de acción a las mencionadas compañías deslindadoras para acentuar aún más la concentración de la propiedad. Mediante la aplicación de estas disposiciones, se realizó el despojo de las tierras a las comunidades indígenas, pues éstas carecían de los títulos legales sobre la propiedad de sus tierras, por lo que éstas fueron consideradas como tierras baldías sujetas al proceso de deslinde; así dichas tierras pasaron a ser propiedad de las compañías deslindadoras o de los terratenientes.

Para el general Gildardo Magaña, viejo revolucionario agrarista, el reparto de la tierra en 1910 era el siguiente: 120 millones de hectáreas estaban en manos de los españoles y de sus descendientes criollos, los hacendados (o sea más de la mitad del territorio); 267 propietarios poseían 47,968,814 hectáreas, que habían obtenido por la actividad de las compañías deslindadoras. Estas dos categorías juntas detentaban 167,968,814 hectáreas, o sea más de tres cuartos de la superficie nacional." (7)

El grado de concentración de la tierra que se había alcanzado en 1910, hacía cada vez más compleja y crítica la situación en el campo, provocando una enorme desigualdad social entre los dos grupos sociales (hacendados y campesinos) debido a la profunda concentración de la riqueza existente en aquella época.

El campo mexicano era dominado por un grupo privilegiado de hacendados quienes poseían la mayor parte de las tierras cultivables del territorio nacional. Como consecuencia de la enorme concentración de la tierra, surgió el fenómeno del peonaje o proletarización de la mayoría de la población del medio rural, así pues, existían los peones que prácticamente vivían en y para la hacienda mediante la venta de su fuerza de trabajo (peones encasillados) y que estaban íntimamente vinculados al centro de

---

(7) Idem. pp. 40-41.

producción que era justamente la hacienda. Los hacendados crearon todo un sistema que les permitió sujetar de por vida a los peones encasillados, (mecanismos de endeudamiento y tienda de raya) y a sus familias. En algunos casos, los servicios que prestaban los peones eran casi completos, esto es, se incluían las labores propiamente de explotación en el campo y labores domésticas en la hacienda por parte de las mujeres, también existían los peones libres, es decir aquellos que no vivían dentro de la hacienda y que sólo trabajaban en la misma. Estos peones, por lo general, eran pequeños propietarios o bien indígenas de las comunidades cercanas a la hacienda, que además trabajan parte de su tiempo en la explotación de sus tierras para el autoconsumo.

Lo anterior demuestra, que la proletarización fue también resultado por una parte del desmembramiento de la pequeña propiedad y de la propiedad comunal, las cuales (pequeña propiedad y propiedad comunal) habían sido víctimas de la política de deslinde y colonización de tierras emprendida por el gobierno de Porfirio Díaz. Estos dos tipos de propiedad formaban lo que se ha denominado minifundismo, es decir, superficies de tierra muy pequeñas, que sólo permiten producir para el autoconsumo familiar, y por otra parte, debido a sus características, este tipo de propiedad quedó prácticamente al margen del proceso de crecimiento económico, pues no fue posible que se incorporara al sistema de producción capitalista, careció por tanto de todo tipo de apoyo técnico y económico.

La política agraria implementaba bajo el régimen de Porfirio Díaz, repercutió en algunos aspectos importantes de la vida económica y social del medio rural. En primer lugar, esta política agraria anuló en su mayor parte a la propiedad comunal, a través del despojo injustificado que hicieron las compañías deslindadoras y los hacendados de las tierras comunales, así como también por medio de la individualización de este tipo de propiedad. En segundo lugar, y como consecuencia inmediata de la anterior, se dió por una parte una mayor concentración de la tierra, y por la otra la formación de un grupo mayoritario de campesinos (indígenas o pequeños propietarios)

que se convirtieron en asalariados agrícolas, trabajando por salarios sumamente bajos en las haciendas. Este fenómeno de la proletarianización campesina, permitió a los hacendados y en general a los latifundistas, contar con la mano de obra barata y necesaria para la explotación agrícola. Se inició así, la explotación de tipo capitalista, que permitió el desarrollo de la agricultura; el mercado interno se amplió debido a la baja producción para el autoconsumo y a la proletarianización creciente de la clase campesina. Es decir, en la medida en que la producción de las comunidades indígenas y los pequeños propietarios descendió y éstos se convirtieron en peones asalariados de los terratenientes, la demanda de productos del campo, sobre todo los básicos, (maíz, frijol, trigo, arroz, etc.), aumentó en términos reales.

"La caída de la producción y de la productividad en las comunidades indígenas, convertía a sus miembros, transformándolos en asalariados, en consumidores en un mercado donde se volcaban la pequeña producción mercantil y la producción capitalista. Por miserables que fuesen, estos consumidores no dejaban de constituir una base de ampliación del mercado"<sup>(8)</sup>

Estos resultados de la política agraria porfirista, gestaron las condiciones en el campo dando origen prácticamente a la revolución de 1910.

---

(8) *Idem.*, p. 51.

## **2. La revolución de 1910 y el problema agrario.**

El problema agrario de México no es un asunto novedoso, aún cuando haya quienes nieguen la existencia de tal cuestión, este problema siempre ha existido y ha estado presente a lo largo de la historia del país. Lo que ha variado es la forma en que se ha presentado y sobre todo la forma en que se ha intentado resolver; desde el punto de vista ideológico y político, el problema agrario de México se puede resumir fundamentalmente en una lucha constante entre el tipo de propiedad privada y el tipo de propiedad colectiva o comunal.

Desde la época colonial y hasta el estallido de la revolución de 1910, el enfrentamiento entre estos dos tipos de propiedad es lo que ha ocasionado innumerables trastornos y conflictos económicos, políticos y sociales en el campo. Como fase histórica de México, la revolución de 1910, permitió resaltar nuevamente la existencia del problema agrario ubicándolo en una nueva fase de lucha ideológica que logró poner a la cuestión agraria en un nuevo contexto y proponer alternativas de solución para poder contener a la fuerza popular campesina.

"En efecto, lo que se ha llamado la cuestión agraria o el problema agrario de México no apareció con la Revolución de 1910. El problema de la tierra surgió con el establecimiento de encomiendas y mercedes reales en el siglo XVI. La lucha de los pueblos por conservar sus tierras frente al latifundio es antigua; las corrientes favorables al desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en contra posición al gran latifundio eclesiástico o laico, también se han manifestado en forma constante en el curso de la historia nacional"... (9)

Después de siglos de acumulación, la revolución de 1910, fue el movimiento que permitió a la clase campesina manifestar y luchar en forma decidida para encontrar solución a las injusticias ancestrales de que había sido víctima.

(9) Reyes Osorio, Sergio, et. al. Estructura agraria y desarrollo agrícola en México, Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1979. p. 3.

La formación y el contraste entre gran propiedad privada y propiedad comunal partió de concepciones diferentes acerca del papel que debía jugar la propiedad en el desarrollo del país, estas concepciones obviamente provienen de grupos con culturas e intereses diferentes. La propiedad privada fue implantada por los españoles, mientras que la propiedad comunal fue característica de las culturas prehispánicas. Bajo estas dos concepciones diferentes se fue gestando el problema agrario.

Las condiciones económicas, políticas y sociales que vivió el país durante el gobierno de Porfirio Díaz, agudizaron las contradicciones ya existentes entre los diferentes grupos de la sociedad mexicana de esa época. La lucha entre los grupos poderosos se reducía fundamentalmente al terreno económico y político. La naciente burguesía mexicana estaba siendo relegada y desplazada del proceso de acumulación capitalista, por el grupo que ostentaba el poder político y por el capital extranjero, el cual obtuvo grandes concesiones del gobierno porfirista para invertir en las principales ramas de la economía, (petróleo, industria textil, ferrocarriles, etc.).

Desde el punto de vista político, el régimen porfirista había creado toda una estructura y una serie de mecanismos que le habían permitido perpetuarse en el poder. Esta estructura de poder, era una estructura cerrada y elitista, que impedía la participación y la movilidad política de los nuevos grupos emergentes.

La cuestión social estuvo marcada principalmente por la propiedad privada. Es decir, debido a la enorme concentración de la propiedad y de la riqueza que se dio durante el porfirato entre un reducido número de familias, los grupos sociales mayoritarios, (campesinos y obreros) quedaron reducidos a simples vendedores de su fuerza de trabajo.

“Las relaciones sociales y de trabajo en la hacienda eran autoritarias, jerárquicas y patriarcales. Los peones carecían de los mínimos derechos civiles y sus bienes y vidas estaban sujetos a los caprichos de los

hacendados, los administradores y los mayordomos. A cambio de sus chozas y pagueles en tierras de la hacienda, tenían la obligación de proporcionar determinados trabajos y servicios y de realizar labores agrícolas malamente remuneradas". (10)

Según las estadísticas, en 1910, la población total de México ascendía a 15,160,377 habitantes. La población económicamente activa ascendía a 5,337,889 habitantes, y de esta última cifra 3,123,975 eran peones agrícolas. Esto demuestra que la clase mayoritaria que participó en la contienda armada fue la clase campesina que inspirada por la tierra hizo posible el triunfo del movimiento.

"Aunque los grupos políticos organizados, liberales, anarquistas o socialistas influyeran fuertemente en la ideología de la revolución, no desempeñaron un papel determinante en las conmociones revolucionarias que sacudieron a México de 1910 a 1917. Cuando más actuaron como catalizadores para las clases sociales que se lanzaron a la batalla. Las embestidas más violentas contra el orden establecido fueron llevadas a cabo por la inmensa masa de campesinos sin tierra y de indígenas desposeídos, dirigidos por jefes con prestigio". (11)

Debido a que en esa época el país era un país agrario y la agricultura era la actividad principal, y por lo tanto, la mayor parte de la población del país se encontraba en el medio rural, la desigualdad social y económica en este medio se redujo evidentemente al problema agrario. Así, la concentración de la tierra significó concentración de la riqueza y por lo tanto un problema económico que engendró una profunda desigualdad social entre poderosos y débiles, entre terratenientes y campesinos.

"El problema agrario es una parte, la más interesante en la actualidad, del gran problema económico social de la República Mexicana. Como cuestión económica, implica el aumento de la riqueza agrícola del país; como demanda social, debe atender a la distribución equitativa de tal riqueza". (12)

---

(10) *Idem*, p. 6

(11) Guteiman, Michel. *Op.cit.* pp. 62-63.

(12) González Ros, Fernando. *El aspecto agrario de la revolución mexicana*. Secretaría de la Reforma Agraria. México, 1967. pp.276-278.

Para los pequeños grupos, sobre todo del norte del país, las causas de la revolución de 1910, eran de tipo político, pero para la clase campesina, el problema era de justicia social, es decir problema de concentración de la tierra en unas cuantas manos. Al inicio del movimiento revolucionario de 1910, a pesar de la claridad con que se presentaba el problema agrario no fue reconocido como causa real de dicho movimiento. Antes de que formalmente se iniciara la revolución, hubo varios movimientos campesinos que aunque en forma aislada, reflejaron la existencia del problema agrario.

Las primeras manifestaciones revolucionarias que antecedieron al movimiento armado de 1910, fueron precisamente movimientos de campesinos, que en forma dispersa y aislada se enfrentaron al grupo de poderosos terratenientes y al propio gobierno de Porfirio Díaz, para defender y en algunos casos recuperar las tierras que les pertenecían y que injustamente les habían sido arrebatadas, estas luchas se dieron básicamente por comunidades indígenas que pretendían la restitución de sus tierras comunales. Así por ejemplo, el movimiento de los yaquis en el norte del país, fue abierto contra el régimen porfirista. La llamada guerra yaqui tenía como finalidad, lograr la restitución de las tierras, que con el apoyo del gobierno les fueron arrebatadas por los terratenientes, este levantamiento se prolongó hasta el año de 1905. Los movimientos de San Luis Potosí de 1881, y Papantla, Veracruz en 1891 y 1896, son otros ejemplos de estas luchas campesinas que se dieron durante el gobierno de Porfirio Díaz, y que fueron prácticamente los movimientos campesinos precursores de la revolución de 1910.

“Este estado de cosas produjo nuevamente en las clases indígenas un malestar económico y moral que las impulsó a rebelarse en contra del gobierno constituido, y ésta es la causa de las revoluciones que desde el año de 1910 hasta la actualidad han conmovido a la República”. (13)

El problema agrario ha sido casi constante a lo largo de la historia de México. La desigualdad social entre los grupos sociales y sobre todo entre los

(13) Mendieta y Núñez, Lucio. *Op.cit.* p. 152.

poderosos y los débiles, entre medio urbano y medio rural, es el indicador que ha permitido medir la gravedad de este problema. Los movimientos políticos que se han registrado en la historia del país, (independencia, reforma y revolución de 1910) en el fondo han tenido como constante la cuestión agraria.

A pesar de la existencia de movimientos campesinos locales que lucharon contra el gobierno de Porfirio Díaz, en un principio, el problema agrario no fue considerado como una de las causas principales del movimiento revolucionario de 1910. Los dirigentes de este movimiento se preocuparon por resolver la cuestión política, es decir, lograr el derrocamiento del gobierno de Porfirio Díaz y tomar el poder político, este era según ellos el objetivo principal de dicho movimiento, por lo tanto, se olvidaron del aspecto social, el cual significaba para la clase campesina, la restitución y el reparto de la tierra.

El plan de San Luis de 1910, documento con que se inició formalmente la revolución, sólo contempló aspectos políticos y de manera muy superficial abordó la cuestión agraria. Una vez que Porfirio Díaz abandonó la Presidencia de la República y Francisco I. Madero fue electo Presidente provisional de México, se pudo vislumbrar claramente que los intereses de los dirigentes revolucionarios eran totalmente distintos a los de la clase campesina. La lucha por alcanzar el poder político y la lucha por obtener el reparto agrario, fueron los intereses principales por los que lucharon los dos grupos. Pero es necesario recordar, que la revolución de 1910 fue eminentemente popular, pero sobre todo campesina. La filas revolucionarias estuvieron conformadas por campesinos.

Con la llegada de Madero al poder, no sólo se pudo ver que dirigentes y campesinos tenían aspiraciones diferentes, sino que también la clase campesina se dió cuenta de que sus demandas no serían atendidas por el grupo en el poder, y fue así como surgieron los verdaderos líderes campesinos, quienes marcaron un distanciamiento con los líderes burgueses

y manifestaron las verdaderas causas por las que luchaban. A partir de este distanciamiento entre clase política y clase campesina, las diferencias entre uno y otro grupo se manifestaron en los planes y programas revolucionarios en los que se pudo identificar el problema agrario. Sin duda alguna el documento netamente campesino fue el Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911, documento mediante el cual el movimiento campesino del sur encabezado por Emiliano Zapata puso de relieve el sentido social y popular que reclamaba la clase campesina. Este plan sirvió de bandera de acción para otros grupos campesinos que no habían logrado sintetizar sus verdaderas aspiraciones.

“El contenido nada ambiguo de este plan contribuyó a movilizar a los campesinos para los cuales no tenían mucho sentido los problemas de alta política, de libertad abstracta o de democracia electoral. Para confirmar esta opinión, basta recordar que sólo el 18% de la población total de México en condiciones de votar había participado en la consulta electoral que llevó a Madero al Poder”. (14)

Si bien es cierto que en sus inicios, el movimiento armado convocado por Francisco I. Madero en 1910, tenía tintes eminentemente políticos, a lo largo de la lucha esto se fue desvaneciendo y las causas reales del descontento popular y campesino salieron a la luz.

Para la aristocracia terrateniente del norte del país, la causa principal del movimiento armado era política, había que derrocar el régimen porfirista y tomar el poder. Para las mayorías, para los grupos populares campesinos, indígenas, peones asalariados, las causas de la revolución eran: la injusticia social, la desigualdad económica, la concentración de la tierra, los despojos de las tierras comunales a los pueblos indígenas, entre otros. Pero lo fundamental quizás era la injusta distribución de la tierra que existía hasta ese entonces. Para estos grupos el objetivo no era tomar el poder, ni aún la participación política, para ellos lo concreto era lograr el reparto agrario, la destrucción del latifundismo. Los líderes revolucionarios verdaderamente

---

(14) Gutelman, Michel. Op-cit. p. 86.

comprometidos con estas causas nunca plasmarían en sus programas y planes puntos relacionados con la toma del poder.

En el Plan de Ayala se puede ver, que el objetivo fundamental del movimiento campesino encabezado por Emiliano Zapata era el de lograr la restitución y reparto de las tierras que injustamente les habían sido arrebatadas a las comunidades indígenas. En síntesis, la burguesía terrateniente luchaba por obtener el poder político y el pueblo luchaba por lograr una justicia social. La revolución de 1910 permitió descubrir realmente cual era el problema rural, y por el cual se aglutinó el gran contingente de campesinos al lado de los principales dirigentes revolucionarios.

El movimiento campesino puso de manifiesto las verdaderas causas de este movimiento. Durante la lucha armada el problema agrario, es decir, el reparto agrario fue el eje de las demandas campesinas; la revolución demostró que desde el punto de vista campesino, la cuestión a resolver no era tanto de orden político sino agrario. Una vez derrocado el régimen porfirista, se desató la lucha interna entre las distintas facciones de los grupos que sólo aspiraban a tomar el poder, esto llevó también a un distanciamiento entre estos grupos y los líderes de origen campesino y popular que veían que sus demandas no eran tomadas en cuenta y empezaron a lanzar sus planes y programas, en donde planteaban cuales eran las causas que los habían impulsado a levantarse en armas y exigían el cumplimiento de sus demandas. El Plan de Ayala de 1911, es sin duda el documento revolucionario en donde con mayor lucidez se pueden observar los planteamientos campesinos.

La revolución empezó a tomar su verdadero carácter social y popular. La magnitud del movimiento campesino obligó a los otros caudillos que no luchaban por los ideales de justicia social a tomar en cuenta las demandas campesinas. Estos líderes se dieron cuenta de que el movimiento no se contendría mientras no se diera solución al problema agrario. La revolución campesina se hizo presente, todos los planes posteriores al Plan de Ayala

de 1911 mencionaban el reparto agrario como problema a resolver al término del movimiento armado. De este modo la revolución de 1910 fue el medio a través del cual el movimiento campesino se manifestó y puso al descubierto el verdadero sentido agrario del movimiento. De ahí que se diga que la revolución mexicana de 1910, haya sido una revolución agraria. De una revolución de aparentes tintes políticos pasa a una revolución agraria, es decir, el fondo de la revolución era una lucha por la tierra, es claro que la clase dirigente supo aprovechar esta situación para alcanzar el poder; pero los logros campesinos tuvieron su punto culminante en el constituyente de 1916-1917, de donde salió el nuevo régimen y el nuevo Estado mexicano, con la promulgación de la Constitución Política de 1917.

Es indudable, que para hablar del problema agrario en relación con la revolución de 1910, es indispensable saber que se entendía por problema agrario antes y durante el proceso revolucionario. Es decir, como concebían este problema, los diferentes grupos que de alguna manera u otra participaron en la contienda armada. El problema agrario radicaba en la enorme concentración de la propiedad de la tierra que existía en esos años; esto traducido en términos económicos se reflejaba en una injusta distribución de la riqueza, puesto que un pequeño grupo de familias poderosas poseían la mayor parte de la propiedad de la tierra, en detrimento de los grupos mayoritarios y más débiles del país. En síntesis el problema agrario era sinónimo de concentración de la propiedad territorial.

Las diferencias entre los grupos revolucionarios, y sobre todo entre los dirigentes y caudillos revolucionarios, se presentaron en sus propuestas para resolver este asunto. Pero estas diferencias que se dieron entre dichos grupos en cuanto a como solucionar el problema agrario eran naturales, puesto que sus propuestas siempre estuvieron acordes a sus propios intereses de clase o de grupo. Es obvio que el grupo de terratenientes iba a proponer una solución diferente a la que propondrían los campesinos del sur. Estas diferencias se hicieron patentes en los contenidos de los distintos planes y programas que se promulgaron antes y durante el periodo

revolucionario. Las diferentes concepciones ideológicas y políticas fueron las que determinaron el contenido de estas propuestas de solución.

El programa del Partido Liberal Mexicano promulgado en 1906 proponía una solución al problema de la tierra, en algunos de sus artículos establecía lo siguiente:

**“Artículo 34.** Los dueños de tierras están obligados a hacer productivas todas las que posean; cualquier extensión de terreno que el poseedor deje improductiva la recobrará el Estado y la empleará conforme a los artículos siguientes.

**Artículo 36.** El Estado dará tierras a quienquiera que lo solicite, sin más condición que dedicarias a la producción agrícola, y no venderlas. Se fijará la extensión máxima de terreno que el Estado pueda ceder a una persona.

**Artículo 37.** Para que este beneficio no sólo aproveche a los pocos que tengan elementos para el cultivo de las tierras, sino también a los pobres que carezcan de estos elementos, el Estado creará o fomentará un Banco Agrícola que hará a los agricultores pobres préstamos con poco rédito y redimibles a plazos.

**Artículo 50.** Al triunfar el Partido Liberal, se confiscarán los bienes de los funcionarios enriquecidos bajo la Dictadura actual, y lo que se produzca se aplicará al cumplimiento del capítulo de tierras-especialmente a restituir a los yaquis, mayas y otras tribus, comunidades o individuos, los terrenos de que fueron despojados- y al servicio de la amortización de la Deuda Nacional” (16)

Para los dirigentes de este movimiento, la solución de la cuestión agraria comprendía o debía comprender varias premisas. En primer lugar, los propietarios de tierras estaban obligados a hacerlas producir, de lo contrario perderían dichas tierras; en segundo lugar, el Estado tendría la obligación

(16) Silva Herzog, Jesús. Breve historia de la revolución mexicana, Editorial Fondo de Cultura Económica, México. 1985. pp. 117-118.

de proporcionar tierras a quien las solicitare, lo que significaba, que el Estado sería el propietario de las tierras; en tercer lugar, se fijaría un límite máximo a la propiedad que podría tener una persona; en cuarto lugar, el Estado tendría la obligación de crear o formar una institución de crédito agrícola, con la finalidad de que se apoyara mediante créditos a los agricultores que no contaran con el capital o elementos necesarios para hacer producir las tierras que se les asignaran, y finalmente, se proponía que al triunfo del Partido Liberal, se restituiría a los grupos indígenas, (yaquis, mayas, y otras tribus) las tierras que les habían sido quitadas, es decir se planteaba la solución de las demandas de estos grupos, mediante la restitución de sus tierras comunales.

El plan de San Luis lanzado por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910, hizo una referencia un tanto superficial acerca del problema agrario y de su solución. No obstante, este documento ganó muchos adeptos dentro de la clase campesina y fue con el que se inició formalmente la revolución de 1910. En uno de los párrafos del artículo tercero de este plan se señalaba lo siguiente:

**“Artículo 3o. ....Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inhumano, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quien pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos, sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo” (16)**

Una vez que Madero ocupó la presidencia de la República en forma provisional, se retractó o simplemente no realizó ninguna acción tendiente

(16) Fabila, Manuel, *Cinco siglos de legislación agraria*, Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A. México, 1941. pp. 209-210.

a resolver la cuestión agraria, fue objeto de innumerables ataques, pero sobre todo, los grupos campesinos se revelaron en su contra y se reorganizaron para continuar la lucha en contra del gobierno de Madero. Surgieron líderes y ejércitos netamente campesinos, Emiliano Zapata en Morelos, Pascual Orozco y Francisco Villa en el norte, fueron los más representativos. Ante esta situación, Francisco I. Madero trató de justificar o rectificar su concepción respecto al problema agrario e hizo las siguientes declaraciones a la prensa:

"Con tanta insistencia han repetido algunos periódicos, y muy especialmente el que usted tan acertadamente dirige (El Imparcial), que en las promesas de la Revolución figuraba el reparto de tierras al proletariado que estarían en manos de algunos privilegiados, así como el reparto de tierras entre los proletarios. Quiero de una vez por todas rectificar esa especie, suplico a usted se sirva revisar cuidadosamente el Plan de San Luis Potosí y todos los discursos que pronuncié antes y después de la Revolución, así como los programas de gobierno que publiqué después de las convenciones de 1920, 1911 y si en alguno de ellos expresé tales ideas, entonces se tendrá derecho a decirme que no he cumplido mis promesas. Siempre he abogado por crear la pequeña propiedad, pero eso no quiere decir que se vaya a despojar de sus propiedades a ningún terrateniente." (17)

El 28 de noviembre de 1911, y como respuesta a la negativa de Francisco I. Madero para llevar a cabo acciones tendientes a satisfacer las demandas campesinas, Emiliano Zapata publicó el Plan de Ayala. Este plan era de tintes netamente agrarios, pues el punto central que abordó fue justamente el del reparto agrario. La naturaleza agraria de su contenido contribuyó aun más a la movilización de la clase campesina. En este plan el problema agrario fue planteado en los siguientes términos:

"6o. Como parte adicional del plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la justicia venal, entrarán en posesión de esos

(17) Mendieta y Núñez, Lucio. Op-cit, p. 171.

bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados por mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en las manos, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

7o. En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura, por estar monopolizadas en unas cuantas manos, las tierras, montes y aguas; por esta causa, se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellos, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

8o. Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente plan, se nacionalizarán sus bienes, y las dos terceras partes que a ellos corresponda, se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones de viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en las luchas del presente plan" (18)

El plan de Ayala proponía dos alternativas básicas para solucionar el problema de la concentración de la tierra. Por una parte se planteaba la restitución de las tierras, aguas y montes a los pueblos y ciudadanos que contarán con los títulos de propiedad y que injustamente les habían usurpado los terratenientes, y por otra parte, proponía la dotación de ejidos, colonias, fundos legales o campos de sembradura a los pueblos y ciudadanos. Esto obviamente se haría mediante las indemnizaciones correspondientes.

---

(18) Silva Herzog, Jesús. Qu-cti, pp. 290-291.

Es importante señalar, que en este plan, no se habló de propiedad privada, sino de propiedad comunal. El tipo de propiedad a través del cual se daría solución al problema agrario era la propiedad comunal; (ejidos, fundos legales, colonias, etc.) para los campesinos del sur no existía la propiedad privada.

Luis Cabrera, considerado como uno de los precursores e ideólogos de la reforma agraria mexicana, en uno de sus discursos, propuso la forma en que debería darse respuesta a las demandas campesinas.

"La creación y protección de la pequeña propiedad agraria es un problema de alta importancia para garantizar a los pequeños terratenientes contra los grandes propietarios. (...) Pero antes que la protección a la pequeña propiedad rural, es necesario resolver otro problema agrario de mucha mayor importancia, que consiste en liberrar a los pueblos de la presión económica y política que sobre ellos ejercen las haciendas (...) Para esto es necesario pensar en la reconstitución de los ejidos, procurando que éstos sean inalienables, tomando las tierras que se necesitan para ello, de las grandes propiedades circunvecinas, ya sea por medio de compras, ya por medio de expropiaciones por causa de utilidad pública con indemnización, ya por medio de arrendamientos o aparcerías forzosas".<sup>(19)</sup>

Este planteamiento era bastante moderado en cuanto a la forma de resolver el problema agrario, pues más que propuesta de solución de dicho problema, era más bien una medida de tipo político, que lo único que pretendía era contener el movimiento popular campesino. Considerando que los principales actores reales del movimiento armado eran los jornaleros agrícolas que habían sido desplazados de sus tierras ejidales, la forma en que se debía evitar la adhesión de éstos a las filas revolucionarias era llevando a cabo la restitución de ejidos; pero realmente se protegían los intereses de los terratenientes, pues aunque se dispondría de las tierras de estos, estas tendrían que ser compradas por el Estado, mediante las indemnizaciones correspondientes. Es decir, no se trataba de una restitución entendida en

(19) Silva Herzog, Jesús. El socialismo mexicano y la reforma agraria, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1980, p. 200.

términos legales, sino más bien de creación propiamente de ejidos. La propuesta de Luis Cabrera contenía sin embargo algo novedoso en cuanto a la propiedad ejidal, pues las tierras ejidales serían inalienables, lo cual evitaría que en lo futuro estas propiedades fueran objeto de cualquier transacción económica o despojo. Como se puede ver, esta no era una medida radical en materia agraria, pues no atentaba contra el tamaño de la propiedad, ni siquiera se refería al latifundismo como algo negativo o como la causa del movimiento campesino. A pesar de que esta propuesta no atentaba realmente contra los intereses de la burguesía terrateniente, está rechazó tal medida, situación que agudizó aún más las contradicciones entre las distintas facciones revolucionarias.

El golpe de Estado perpetrado por Victoriano Huerta en contra de Francisco I. Madero en 1913, puso de manifiesto una vez más, que los grupos dirigentes luchaban sólo por lograr el poder político. Como consecuencia de este golpe, surgieron más dirigentes, que posteriormente tendrían una importancia relevante en el desenvolvimiento de la lucha armada. Así en contra de Victoriano Huerta, surgió en el norte Ignacio Pesqueira, Alvaro Obregón y Venustiano Carranza, como representantes de la burguesía terrateniente en el norte del país, pero también surgió Francisco Villa, como representante del movimiento popular campesino del norte del país. Estos grupos, lograron una unificación aparente, pero ahora en torno a la figura de Venustiano Carranza, quien lanzó el Plan de Guadalupe, documento eminentemente político, mediante el cual se hizo un llamado a las distintas fuerzas revolucionarias para que lucharan en contra de Victoriano Huerta.

Si bien es cierto, que los grupos campesinos apoyaron en un principio a Carranza en su lucha para derrocar al dictador Huerta, este apoyo, nuevamente se dió con la esperanza de obtener respuesta a las demandas agrarias.

El 15 de agosto de 1914, Carranza entra triunfante a la ciudad de México, terminando con la dictadura de Huerta. Las demandas campesinas no se

dejaron esperar, los reclamos de restitución y distribución de tierras fueran incrementándose, de tal suerte, que Carranza se vió obligado a convocar a una convención, la cual se realizó en Aguascalientes en octubre de 1914, en dónde participaron prácticamente todas las fuerzas revolucionarias, y cuyas resoluciones principales fueron, la designación de Eulalio Gutiérrez como presidente provisional de la República y la aprobación de los principios del Plan de Ayala. Estas dos resoluciones desplazaron momentáneamente a Carranza de la escena política y se refugió en Veracruz.

Venustiano Carranza, en un principio se opuso a una reforma agraria radical o por lo menos hasta antes de la convención de Aguascalientes. Pero con la realización de esta convención quedó demostrado que el problema agrario requería una respuesta inmediata, o de lo contrario no sería posible contener el movimiento armado; por lo que, para lograr obtener el apoyo de la clase campesina Carranza tuvo que tomar en cuenta las demandas campesinas, y fue así como el 12 de diciembre de 1914, lanzó el "Plan de Veracruz" en dónde plasmó su propuesta de solución al problema agrario.

"El primer jefe de la Revolución y encargado del poder ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados (...)" (20)

Para Venustiano Carranza, la cuestión agraria debía resolverse mediante la creación de la pequeña propiedad, para tal efecto debía disolverse el latifundio, así como mediante la restitución de las tierras comunales a los pueblos. Creación de la pequeña propiedad, fraccionamiento del latifundio y restitución de tierras comunales, eran las tres acciones agrarias que planteó Venustiano Carranza en el Plan de Veracruz. Como este Plan no

---

(20) *Idem.*, p. 220.

tuvo un gran impacto entre la clase campesina del país, Carranza se vió obligado a expedir la Ley Agraria del 6 de enero de 1915. El objetivo inmediato de esta Ley era la de ganar adeptos dentro de la clase campesina, pero sobre todo, con esta ley Carranza intentó arrebatar las banderas de Emiliano Zapata y Francisco Villa, pues era un instrumento político, ya que no existía tanto el interés de resolver el problema agrario. Carranza no era partidario de una reforma agraria radical, tal y como se planteaba en la Ley Agraria del 6 de enero, esta posición de Carranza, quedó demostrada en el proyecto que sobre el Artículo 27 Constitucional presentó ante el constituyente de Querétaro de 1917. Sin embargo, la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 contempló dos cuestiones importantes: Por una parte dispuso la realización del reparto agrario, a través de la dotación de tierras a los pueblos que carecieran de ellas; y por otra parte, y quizás esto fue lo más novedoso de esta Ley, estableció la creación de una estructura administrativa responsable de realizar el reparto de tierras. Los puntos principales que contemplaba dicha ley eran los siguientes:

**“Artículo 3º.** Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

**Artículo 4º.** Para los efectos de esta ley y demás leyes agrarias que se expidieron, de acuerdo con el Programa Político de la Revolución, se crearan:

- I. Una Comisión Nacional Agraria de nueve personas y que, presidida por el Secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta ley y las sucesivas señalen;

- ii. Una Comisión Local Agraria, compuesta de cinco personas, por cada Estado o Territorio de la República, y con las atribuciones que las leyes determinen;
- iii. Los Comités particulares ejecutivos que en cada Estado se necesiten, los que se compondrán de tres personas cada uno, con las atribuciones que se les señalen". (21)

La Ley Agraria del 6 de enero de 1915, no tuvo los efectos políticos que se esperaban, sobre todo entre los zapatistas y villistas, a pesar de la amplitud con que trató el problema agrario y la manera con que propuso la solución del mismo.

El 7 de junio de 1915 derrotado prácticamente desde el punto de vista militar, Francisco Villa promulgó la Ley General Agraria. Esta Ley firmada por Francisco Villa, establecía la forma en que debería darse solución al problema agrario. Algunos de los artículos más importante de esta Ley son los siguientes:

**“Artículo 1º** Se considera incompatible con la paz y la prosperidad de la República la existencia de las grandes propiedades territoriales. En consecuencia, los gobiernos de los Estados, durante los tres primeros meses de expedida esta Ley, procederán a fijar la superficie máxima de tierra que, dentro de sus respectivos territorios, pueda ser poseída por un sólo dueño; y nadie podrá en lo sucesivo seguir poseyendo ni adquirir tierras en extensión mayor de la fijada, con la única excepción que consigna el artículo 18.

**Artículo 3º** Se declara de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales en la porción excedente del límite que se fije conforme a los artículos anteriores. Los Gobiernos de los Estados expropiaran, mediante indemnización, dicho excedente, en todo o en parte, según las necesidades locales. Si sólo hicieran la expropiación parcial, el

(21) Fabila, Manuel. *DR-SIL*, pp. 272-273.

resto de la porción excedente deberá ser fraccionada por el mismo dueño con arreglo a lo prescrito en el inciso IV Artículo 12 de esta ley. Si el fraccionamiento no quedase concluido en el plazo de tres años, las tierras no fraccionadas continuaran sujetas a la expropiación decretada por la presente Ley.

**Artículo 4°** Se expropiaran también los terrenos circundantes de los pueblos indígenas en la extensión necesaria para repartirlos en pequeños lotes entre los habitantes de los mismos pueblos que estén en aptitud de adquirir aquéllos, según las disposiciones de las leyes locales.

**Artículo 5°** Se declara igualmente de utilidad pública la expropiación de los terrenos necesarios para fundación de poblados en los lugares en que se hubiere congregado o llegare a congregarse permanentemente un número tal de familiares de labradores, que sea conveniente, a juicio del gobierno local, la erección del pueblo; y para la ejecución de obras que interesan al desarrollo de la agricultura parcelaria y demás vías rurales de comunicación.

**Artículo 12°** La tierras expropiadas en virtud de esta Ley se fraccionarán inmediatamente en lotes que serán enajenados a los precios de costo además de gastos de apeo, deslinde y fraccionamiento, más un aumento de diez por ciento que se reservará a la Federación para formar un fondo destinado a la creación del crédito agrícola del país, compete a los Estados dictar las leyes que deban regir los fraccionamientos y las adjudicaciones de los lotes para acomodar unos y otros a las conveniencias locales; pero al hacerlo, no podrán apartarse de las bases siguientes...

V. Los terrenos que se expropian conforme a lo dispuesto en el Artículo 4° se fraccionaran precisamente en parcelas cuya extensión no exceda de veinticinco hectáreas y se adjudicarán solamente a los vecinos de los pueblos". (22)

**Los aspectos más relevantes de la Ley villista eran los siguientes:**

(22) Silva Herzog, Jesús. Brave historia... pp. 264-267

- a) Se deja en manos de los gobiernos locales la solución del problema agrario. El reparto agrario era una cuestión que debía resolverse en cada entidad federativa.
- b) El reparto agrario debía realizarse mediante el fraccionamiento de la gran propiedad.
- c) Se fijó un límite a la propiedad, al establecer que las parcelas no debían de exceder de una extensión de veinticinco hectáreas y,
- d) Se establecía la expropiación por causas de utilidad pública, sobre los terrenos circundantes con el fin de dotar a los pueblos de pequeños lotes.

Hasta antes del Constituyente de 1917, el problema agrario fue el centro del debate en los principales documentos, planes y programas que se expidieron. Los principales documentos, antes analizados (Programa del Partido Liberal Mexicano, Plan de San Luis, Plan de Ayala, Plan de Veracruz, Ley Agraria del 6 de enero de 1915 y Ley Agraria Villista) demuestran como el problema agrario fue el centro del debate y como se fue construyendo toda una concepción del significado social y político de este asunto, así como de la necesidad de dar una pronta atención a la demanda central de la clase campesina. Los planteamientos antes mencionados fueron la base para que del constituyente de 1917 surgiera el nuevo artículo 27 constitucional.

Desde el punto de vista económico, el problema agrario ha estado relacionado con dos aspectos fundamentales: El primero de ellos es precisamente el tipo de propiedad y el segundo es el regionalismo. Tradicional e históricamente, los tipos de propiedad han jugado un papel diferente; pero esto no es casuístico, lo cierto es que la propiedad privada ha recibido todos los apoyos, (legales, administrativos, económicos, técnicos, etc.) y por lo tanto ha representado la unidad de producción más importante para la economía del país. La propiedad de tipo social (ejidal y comunal) ha tenido

menos impacto dentro del proceso económico, y sólo en determinadas épocas históricas, cuando ha sido apoyada con las mismas políticas que la propiedad privada, ha quedado claro que puede generar el mismo cúmulo de riqueza que la propiedad privada.

Por lo que respecta al regionalismo, es indudable que siempre han existido áreas geográficas en el país, que debido a sus condiciones climatológicas e hidrológicas son verdaderos focos de desarrollo agrícola, independientemente del tipo de propiedad existente; estas zonas se han caracterizado por su enorme potencial productivo. Las condiciones económicas del problema agrario han estado sujetas también, a las políticas, que debido a las condiciones históricas y económicas imperantes han implementado los distintos gobiernos.

"En los años posteriores a la promulgación de la Constitución de 1917, el Estado pretendió resolver el problema agrario, enfocándose fundamentalmente a la distribución de la tierra. Para 1940 se empezaron a ver los primeros resultados del proceso de distribución de la tierra. La producción agrícola se elevó considerablemente. "Durante el periodo de 1930-1946— etapa de reconstrucción después del proceso revolucionario — la producción agrícola creció más rápidamente que la población (3.5 y 2.2 por ciento anual respectivamente). Fueron tiempos de crecimiento agrícola satisfactorios en los que el país cubría sus necesidades internas y aún exportaba" (23)

Aunado al proceso de ampliación de la superficie de la tierra cultivada, se dieron dos factores que contribuyeron decisivamente en el desarrollo agrícola del país. El primero de ellos, fue el aumento de la inversión pública, principalmente en obras de riego. "La tasa anual de ampliación del área cultivada superó con creces a la de la población (la superficie cosechada de alimentos pasó de 4.8 a 10.9 millones de hectáreas de 1946 a 1966)... se estima que entre 1925 y 1965 el gobierno destinó a obras de riego el 15

---

(23) Guteiman, Michel. *Op.cit.*, pp. 86.

por ciento de la inversión pública. El área cosechada bajo riego pasó de 466 mil a 1.4 millones de hectáreas.

De 1926 a 1958, el comportamiento de la inversión pública fue el siguiente:

<b>PERIODO</b>	<b>TOTAL DE INVERSION PUBLICA (MILLONES DE PESOS DE 1950)</b>
1926-1928	237
1929-1934	260
1935-1940	749
1941-1946	1,219
1947-1952	2,644
1953-1958	2,486

**FUENTE:** Secretaría de la Presidencia. Inversión Pública Federal, 1926-1958.

El segundo factor, fue el relacionado con el desarrollo industrial y urbano que experimentó el país a partir de 1940. La demanda de materias primas y alimentos se dió como consecuencia de la ampliación del mercado interno. Asimismo, a nivel internacional se generó una demanda de productos agrícolas para uso industrial como el algodón y el henequén, así como otros destinados al consumo como fue el caso del café.

De 1945 a 1955 el producto agropecuario (agricultura, ganadería, silvicultura y pesca) creció al ritmo promedio de 5.8 por ciento anual y fue un factor en el crecimiento del producto interno bruto (PIB), que ascendió a una tasa de 6.0 por ciento. Dentro del sector agropecuario, la actividad propiamente agrícola presentó la mayor tasa de crecimiento, y a lo largo de todo el decenio sostuvo el ritmo de 7.4 por ciento anual. De 1955 a 1965, el producto agropecuario continuó creciendo aunque a una tasa menor (4.0 por ciento).<sup>(24)</sup>

(24) Gómez Oliver, Luis. *Crisis Agrícola. crisis campesina*. Revista Comercio Exterior, México, Junio de 1976, pp. 714-716.

Sin embargo, el llamado milagro agrícola mexicano, no fue un crecimiento que benefició a los actores del campo por igual. Este crecimiento permitió la formación de dos tipos de agricultura. La que se dedicó a la producción de granos básicos exclusivamente para el mercado interno (maíz, frijol, arroz, etc.), y la que se dedicó a la producción de productos para la exportación (algodón, henequén, caña de azúcar, café, etc.). La producción de granos básicos estuvo a cargo principalmente del sector social (ejidatarios y comuneros) en las zonas de temporal mediante el empleo métodos tradicionales.

"De esta manera, la actividad de los núcleos agrarios beneficiarios del reparto de tierras se centró, prioritariamente, en el objetivo de generar alimentos baratos a los centros urbano-industriales, fundamentalmente a partir de la producción de granos básicos en zonas de temporal, aportando también mano de obra para la creación de la infraestructura que el esquema de desarrollo entonces vigente requería". (25)

La producción agrícola para la exportación estuvo a cargo de los propietarios privados, quienes tuvieron todos los apoyos económicos, y por lo tanto desarrollaron una agricultura moderna. Surgió así la polarización social y económica de los dos grupos; los agricultores tradicionales y los agricultores modernos: Los primeros sólo eran objeto de manipulación política sexenalmente; mientras que los otros disfrutaban de los beneficios reales que les otorgaba el gobierno. No obstante, la agricultura fue la actividad económica que en general quedó rezagada; sobre todo la relacionada con la producción de granos básicos, la que por su naturaleza resulta menos rentable. Esto condujo a una enorme descapitalización del campo mexicano, en donde el sector social resultó el más afectado.

---

(25) Ruiz Messieu, Mario. Nuevo sistema jurídico agrario. Editorial. Porrúa, México, 1993. p. 8.

### **3. El constituyente de 1917 y la nueva definición estatal ante el problema del campo mexicano.**

Para finales de 1916, la lucha armada se dió básicamente entre el ejército zapatista y el ejército constitucionalista. El punto de conflicto entre ambos ejércitos revolucionarios seguía siendo la cuestión agraria. Emiliano Zapata y Venustiano Carranza, como representantes de estos ejércitos tenían intereses y concepciones ideológicas diferentes en tomo a como solucionar el problema agrario.

Debido a que el ejército zapatista se mantuvo fiel a sus principios establecidos en el Plan de Ayala de 1911, y por lo tanto no se sometió al movimiento encabezado por Venustiano Carranza, se intensificó la lucha militar entre ambos bandos. Carranza pretendió aniquilar militarmente al movimiento zapatista, tal y como lo hizo con el ejército encabezado por Francisco Villa, sin embargo, el ejército zapatista presentó una enorme resistencia, y Carranza se vió imposibilitado para lograr su objetivo de exterminación.

Ante estas circunstancias, nuevamente Carranza intentó utilizar las armas de tipo político, con el fin de tratar por esta vía de conciliar las diferencias de los grupos revolucionarios, pero sobre todo lograrla pacificación y estabilidad del país para poder asumir el poder; en septiembre de 1916, Carranza convoca a un congreso constituyente.

“Fue en estas condiciones que Carranza resolvió convocar al Congreso Constituyente, que debía sesionar durante los meses de diciembre de 1916 y enero de 1917. La convocatoria era una tentativa de ganar estabilidad para el gobierno, llevando a dirimir en el terreno de la labor constituyente las divergencias entre las distintas tendencias del constitucionalismo, cuya lucha interior era tan aguda como amplio era el frente que abarcaban y como fuerte era la presión del descontento popular en todo el país y de los focos de lucha armada revolucionaria que mantenían en el norte y en el sur

villistas y zapatistas.” (26)

De esta manera, el constituyente de Querétaro de 1916-1917, fue una salida política al conflicto armado. Pero el constituyente fue también un reconocimiento a la existencia real del problema social, y sobre todo agrario que reclamaba gran parte de la población rural del país. La naciente burguesía mexicana se dió cuenta que era indispensable reconocer las demandas campesinas y ceder en ciertos aspectos de esta cuestión. Es decir, para poder lograr la estabilidad del país y poder tomar y consolidar el poder político era necesario hacer concesiones en materia agraria.

El congreso constituyente debía reunirse para reformar la constitución de 1857, es decir, Carranza sólo pensaba realizar los ajustes necesarios a la mencionada constitución. Sin embargo, una vez instalado el congreso constituyente, los grupos que lo conformaban tomaron la iniciativa de lograr cambios sustanciales para la vida política, económica y social del país.

El congreso quedó instalado formalmente el 1o. de Diciembre de 1916. A la apertura de sesiones acudió Venustiano Carranza quien presentó su proyecto de reformas a la constitución de 1857. Por lo que respecta a la cuestión agraria, los cambios al artículo 27 de la citada constitución de 1857, eran raquíticos, esto reflejaba que Carranza no era partidario de una reforma agraria radical y que no tenía interés en solucionar el problema agrario.

“En este caso la omisión era más grave, si se recuerda que una de las causas determinantes de descontento en contra del Porfiriato, fue la dura condición de los peones de las haciendas entre los que se reclutó la mayor parte de los combatientes por un nuevo régimen. En el ánimo de los luchadores revolucionarios se encontraba la convicción de que era indispensable enfrentarse al problema de la tierra. Carranza y su grupo más adicto nunca fue partidario de la reforma agraria, a pesar de la ley del 6 de enero de 1915, maniobra para arrebatar partidarios a villistas y zapatistas.

(26) Gilly, Adolfo. La revolución interrumpida. Editorial el Caballito, México, 1986. p. 226.

tierras y aguas, quedó obligada a transmitir el dominio de estas a los particulares constituyendo así la propiedad privada, la cual es una propiedad privada restringida hasta cierto punto, puesto que el verdadero propietario sigue siendo el propio Estado. En el primer párrafo del artículo 27 constitucional se señala lo siguiente:

“Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada” (29)

El segundo aspecto importante que estableció el constituyente fue el del reparto agrario; el constituyente de Querétaro de 1917 tuvo que aceptar una realidad: Existía un conflicto agrario que había que solucionarse si se quería lograr una estabilidad social y política del país.

El movimiento campesino que participó en la contienda armada no había luchado por cuestiones políticas, los campesinos lucharon por obtener la tierra. En este contexto había que dar una solución desde el punto de vista político y legal a este asunto. El constituyente no podía pasar por alto esta cuestión, amen de que todavía existía la desconfianza de los líderes campesinos al no haberse atendido y solucionado completamente sus demandas. La participación campesina se hizo presente por la vía de la fuerza.

En el tercer párrafo del citado precepto constitucional se señaló lo siguiente: “La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las

---

(29) Fabila, Manuel, *Op-cit*, p. 307.

tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados se considerará de utilidad pública" (30)

Los principios bajo los cuales surgió el nuevo Estado mexicano tuvieron un contenido profundamente social. El constituyente de 1917 ubicó y definió al problema agrario como un problema social, es decir un problema que incumbía a un sector de la sociedad mexicana, y que en esa época representaba a la mayoría de esa sociedad.

"El constitucionalismo social quedó plasmado en los artículos 27 y 123 de la nueva carta política; vino a establecer la defensa de dos grandes sectores de las clases marginadas: el proletariado del campo: peonaje y labriegos explotados durante cuatro siglos; y el gran sector de la clase trabajadora de la incipiente industria." (31)

El tercer aspecto que tuvo que considerar el constituyente de 1917, fue el de cómo dar solución a este problema, si bien es cierto que había una injusta distribución de la tierra, la cuestión radicaba en ponderar cual sería el esquema bajo el cual debería de llevarse a cabo el reparto agrario, esto es, había que definir los tipos de propiedad, así como la intervención del Estado en este proceso.

Con el artículo 27 constitucional se establece pues una nueva estructura en la tenencia y uso de la tierra. Es decir, esta nueva estructura está basada

(30) *Ibidem.*

(31) Moreno, Daniel. *Op.cit.* p. 249.

en la existencia de tres tipos de propiedad: La pequeña propiedad, el ejido y la propiedad comunal. Sin duda alguna, el ejido es el tipo de propiedad con que se pensó que se daría respuesta satisfactoria a la clase campesina; con el ejido como tipo de propiedad, se pretendió dar una solución colectiva a la demanda de la tierra. El concepto de ejido en su sentido original, significaba una forma de propiedad colectiva, en donde todos los integrantes de la comunidad tenían los mismos derechos de disfrute y goce de las tierras ejidales. En este sentido, el ejido no fue una invención propia de la revolución mexicana como se le ha querido etiquetar. Como se recordará, los antecedentes del ejido pueden rastrearse desde la misma época prehispánica.

Ahora, por lo que respecta a la cuestión legal que hizo posible el establecimiento de esta nueva estructura agraria, en realidad, la legislación agraria se fue conformando a lo largo del movimiento armado. Los diversos planes y programas que los líderes campesinos lanzaron, constituyeron los fundamentos teóricos e ideológicos para conformar la nueva estructura jurídica en materia agraria. En este sentido, la solución al problema agrario no surgió completamente del constituyente de 1917; el constituyente permitió que confluyeran las distintas propuestas que de alguna manera u otra ya habían planteado los distintos grupos que participaron en la contienda armada. No obstante, el constituyente de 1917 fue más allá del simple reparto agrario, al darle una nueva modalidad a la propiedad, definiendo a la vez el papel que el nuevo Estado mexicano asumiría ante la cuestión agraria.

Sin duda alguna, el reparto agrario y el establecimiento de los tipos de propiedad bajo las cuales se llevaría a cabo el primero, fueron los aspectos centrales con los que el constituyente de 1917 respondió a las demandas del sector social mayoritario del país: los campesinos. De ahí, que la política agraria, pero sobre todo, el contenido del artículo 27 constitucional sean considerados como aspectos de carácter eminentemente social, esto es, que con su aplicación se beneficia o protege a una clase social en su

conjunto. Como ya se mencionó anteriormente, el reparto agrario fue considerado como sinónimo de justicia social; distribuir la tierra era distribuir la riqueza, y en ese sentido se hacía la justicia social.

Finalmente, el cuarto aspecto que consideró el constituyente de 1917 en relación con la cuestión agraria fue el de limitar la concentración de la tierra y prohibió a la iglesia que adquiriera bienes raíces. La fracción II del artículo 27 constitucional estableció lo siguiente:

**“Artículo 27 fracción II.** Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieron actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso ....” (32)

Debido a que durante la época colonial, el clero fue el principal acaparador y concentrador de la propiedad, el constituyente creó el candado legal para dejar a la iglesia sin capacidad jurídica para adquirir propiedades y de esta manera evitar que se presentara nuevamente el fenómeno de concentración de la tierra.

Así pues, el constituyente de 1916-1917, plasmó en el Artículo 27 de la Constitución del 5 de febrero de 1917, los principios básicos que orientarían la nueva política agraria de México. En este nuevo precepto, el constituyente estableció cuatro aspectos centrales que guiaron lo sustantivo de la nueva política agraria.

- Primero:** La nación como la gran propietaria del territorio nacional.
- Segundo:** La obligación del Estado de dotar de tierras y aguas a los núcleos de población.
- Tercero:** La expropiación con fines de interés público.
- Cuarto:** La limitación a la propiedad.

---

(32) Fabila, Manuel. *Op.cit.* p. 308.

Mediante esta nueva disposición, el Estado se convirtió en el gran propietario no sólo de la propiedad territorial, sino de todos los recursos naturales que se encuentran comprendidos dentro de dicho territorio.

"A nosotros nos parece que la disposición referida es una simple declaración general del dominio eminente del Estado sobre el territorio y rechazamos la teoría patrimonialista que discutimos con amplitud en otra parte. Aquí nos concretamos a tratar sobre el desenvolvimiento histórico de la propiedad territorial y desde este punto de vista, el Artículo 27 contiene cuatro nuevas direcciones:

- 1° Acción constante del Estado para regular el aprovechamiento y la distribución de la propiedad y para imponer a ésta las modalidades que dicte el interés público.
- 2° Dotación de tierras a los núcleos de población necesitados.
- 3° Limitación de la propiedad y fraccionamiento de latifundios.
- 4° Protección y desarrollo de la pequeña propiedad (33)

A diferencia de lo que estableció la Constitución de 1857, en dónde predominó el carácter individual de la propiedad, la Constitución de 1917, definió que la propiedad tendría un carácter social y de interés público. Para esto, el constituyente de 1917 resolvió que el Estado, siendo el gran propietario sería el responsable de llevar a cabo el reparto agrario, dando así solución a las demandas campesinas, regulando a la vez la distribución de la propiedad e impidiendo la concentración de la tierra.

Aquí se planteaba una nueva definición del Estado en relación con el citado problema agrario. El Estado sería un Estado propietario interventor y paternalista. En síntesis al Estado se le encomendó la tarea de resolver el problema agrario en su totalidad, e impedir que se volviera a dar el fenómeno de la concentración de la tierra. La nueva política agraria estaría dictada por el Estado como el gran rector en materia agraria bajo los principios de justicia social. La llamada Reforma Agraria fue una actividad que quedó en

(33) Mendite y Nuñez, Og-cit., p. 184

**manos del Estado. Un Estado que se caracterizó por su carácter social y benefactor, tenía obviamente que desarrollar políticas sociales y de beneficencia colectiva como lo era y lo fue justamente la política agraria. El Estado asumió la responsabilidad de administrar el problema del campo.**

## **II. LA ADMINISTRACION DE LA POLITICA AGRARIA A PARTIR DE 1917.**

### **1. La administración agraria como concepto político y estrategia política.**

La nueva política agraria del Estado, tuvo como fundamento el contenido del Artículo 27 Constitucional. Fue este precepto el que delineó una nueva acción agraria, acción que correspondería desarrollar al propio Estado. En este sentido, esta política agraria partió de los siguientes aspectos centrales que contempló el mencionado precepto constitucional.

En primer lugar, la nación, el Estado, se convirtió por mandato constitucional en el gran propietario, es menester recordar que dicho precepto estableció como principio central que "la propiedad de las tierras y aguas correspondía originariamente a la nación".

La propiedad adquirió un sentido que se ha catalogado como de carácter "social", "común", o "público", es decir, desde esta nueva perspectiva ningún particular podía ser propietario, pues la propiedad de las tierras y aguas y demás recursos naturales comprendidos dentro del territorio nacional correspondía única y exclusivamente a la nación.

Este principio fue el punto central, para que el Estado desplegara una política de gran intervención en el campo mexicano. El Estado propietario, surgido de la revolución de 1910, resolvería el problema de la concentración de la tierra e impediría el fenómeno del latifundismo, causa principal del movimiento campesino de 1910.

El Estado intervendría en el campo mexicano bajo una nueva concepción política, guiado por los principios de interés común, justicia social y distribución de la riqueza, por encima de los intereses particulares estaban los intereses de orden general.

El postulado fundamental del Artículo 27 de la Constitución, está en el párrafo primero que literalmente dice:

“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.

“El enunciado anterior, reconoce y afirma de plano, el origen social de la propiedad que se puede tener sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, subordinando de una vez para siempre, todos los derechos de propiedad de los particulares, a los originales y fundamentales de la Nación”. (34)

El mismo precepto constitucional señala que la nación tiene el derecho de transmitir la propiedad territorial para constituir así la propiedad de los particulares, pero sin perder la propiedad originaria. Este principio tiene que ver con el segundo aspecto de la nueva política agraria.

A partir de 1917, el Estado fue el ente responsable de crear una nueva estructura de la propiedad agraria. No se trataba sólo de ser el gran propietario, sino que era necesario establecer los mecanismos que permitieran la consolidación de tipos de propiedad acordes con la nueva realidad económica, social y política del medio rural mexicano. Esta situación planteó la necesidad de reconocer el problema del campo en sus orígenes, de tal manera que los tipos de propiedad deberían responder a la satisfacción de las demandas reales de los campesinos, reconociendo el sentido de identidad y comunidad característico del medio rural, independencia económica, autonomía y justicia social; fue así como surgió el ejido como tipo de propiedad ideal para dar solución al conflicto agrario. Se reconoció también el tipo de propiedad comunal y la existencia de la pequeña propiedad. Estas tres formas de propiedad fueron las que reconoció la Constitución de 1917, y se suponía que permitirían el desarrollo armónico y equilibrado del campo mexicano.

(34) Molina Enriquez, Andrés. La revolución agraria en México. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México, 1988. pp. 500-501.

Por otra parte, la nueva política agraria no sólo se congratuló con establecer estos tipos de propiedad, sino que además dió una protección a la propiedad ejidal y comunal, al establecer el carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de este tipo de propiedad. El Estado además de crear este tipo de propiedad, protegía a ésta bajo principios jurídicos rígidos, con el objeto de impedir que los núcleos campesinos fueran objeto de despojos de sus ejidos y propiedades comunales.

El proteccionismo al ejido y a la propiedad comunal fue una característica sobresaliente de esta nueva política agraria. Finalmente, el tercer aspecto de la política agraria fue el del reparto agrario, quizás este fue el punto central de la política agraria. La política del reparto agrario fue la que dió sentido y legitimidad al Estado surgido de la revolución. El reparto agrario fue la materialización de toda la acción del Estado, convirtiéndose en el propietario y repartidor de la propiedad. Esto llevó igualmente al Estado a crear los mecanismos que permitieran ejecutar el reparto agrario, lo anterior, debido a que el artículo 27 Constitucional señaló el derecho de los núcleos de población campesinos para que se les restituyera o dotara de las tierras y aguas suficientes para su subsistencia. La tierra se convirtió en un derecho para la población campesina de México y en una obligación del Estado para con la clase campesina del país, con esto se daría respuesta a la demanda central del movimiento campesino, es decir la demanda de la tierra planteada a lo largo del movimiento armado de 1910.

El artículo 27 Constitucional, estableció los procedimientos agrarios de restitución, dotación, ampliación y creación de nuevos centros de población como mecanismos a través de los cuales el Estado llevaría a cabo el reparto agrario. Desde 1917 y hasta 1992, los sucesivos gobiernos revolucionarios vinieron administrando la política del reparto agrario, punto central de la llamada Reforma Agraria. Para ello, el Estado desplegó una gran actividad legislativa, para crear los instrumentos legales que permitieron en mayor o menor medida realizar la distribución de la tierra.

La gran intervención del Estado estuvo centrada en su mayor parte en el reparto de la tierra, políticamente la acción más importante desde el punto de vista estatal para con el campo mexicano fue la distribución de la tierra. La llamada Reforma Agraria como concepto esta íntimamente ligada a este aspecto de reparto agrario.

"La Reforma Agraria es una Institución compuesta de un conjunto de normas jurídicas, económicas, sociales y políticas, que señalan una nueva forma de redistribuir la propiedad rural y cuyos fines principales consisten en disminuir los índices de concentración de la tierra en pocas manos, realizar la justicia social distributiva y elevar el nivel de vida de los sectores campesinos" (35)

Es evidente que el problema, era un problema eminentemente político, antes, durante y después del movimiento armado, problema al que era indispensable dar una solución inmediata, pues los hechos habían demostrado, que era factor clave para lograr la estabilidad del país. De ahí que la Reforma Agraria, esto es el reparto agrario, fue una estrategia, que desde el punto de vista político tenía una importancia fundamental.

"Por lo que toca al sentido político que caracteriza a la primera etapa, debemos señalar que la ejecución de la Reforma Agraria en esa época no pudo tener un sentido económico, ya que se realizaba como producto de una revolución y no de una simple evolución en los sistemas de tenencia de la tierra. Se necesitaba destruir los reductos del feudalismo en los cuales se apoyaba el dominio social, político y económico del hacendado, antes que considerar los fines económicos: fue por lo tanto un agrarismo político y no agrarismo económico". (36)

Ningún proyecto político hubiera sido viable, sin plantear una respuesta a este problema, es así como para los gobiernos posrevolucionarios, el problema agrario no sólo representaba un concepto político, sino que era una estrategia política que permitiría la consolidación del propio Estado.

(35) Manzanilla Scheffer, Victor. Reforma agraria mexicana. Universidad de Colima, México, 1968. p. 109.

(36) Idem, p. 143.

A partir de 1917 quedó instituida formalmente una nueva política agraria, la cual estaba sustentada en los principios consagrados en el Artículo 27 Constitucional. Correspondería entonces a los gobiernos posrevolucionarios la aplicación de tales principios. Esta nueva política agraria estuvo sujeta a las diferentes concepciones que sobre el problema agrario tuvieron los diferentes gobiernos, en este sentido hubo estancamientos, avances y retrocesos en cuanto a la solución del problema agrario, se presentaron nuevamente las contradicciones e intereses diferentes entre el grupo gobernante y la clase campesina. Para poder analizar en forma más detallada estos cambios y vaivenes de la política agraria, abordaremos el estudio de cada uno de los periodos de los gobiernos posteriores a la promulgación de la Constitución de 1917.

Durante el periodo de 1917 a 1934 la política agraria se caracterizó básicamente por el escaso reparto agrario, con excepción del gobierno de Alvaro Obregón, quien se vió obligado a hacer ciertas concesiones de tierras.

El primer presidente que gobernó bajo los auspicios de la Constitución de 1917, fue Venustiano Carranza. Durante su mandato, se puso de manifiesto una vez más su clara oposición por ejecutar el reparto agrario. Como representante de los intereses de la clase terrateniente, Carranza nunca pensó en afectar a la gran propiedad, además Carranza era partidario de la propiedad privada y no de la propiedad de tipo comunal como lo era el ejido. Así pues, desde que estuvo al frente del ejército constitucionalista y hasta que concluyó su mandato constitucional, (1915-1920) Carranza sólo entregó la superficie de 167,935 hectáreas beneficiando a tan sólo 46,398 campesinos. Pero este escaso reparto de tierras, se realizó más por la presión de la clase campesina que por voluntad del Presidente Carranza, incluso parte de esta superficie fue prácticamente un reconocimiento a las ocupaciones que realizaron los campesinos a nivel local.

“En realidad, bajo el régimen de Carranza las distribuciones de tierras

correspondían menos a una decisión libre del ejecutivo que al reconocimiento por su parte de las ocupaciones de la tierra realizadas por los campesinos. La mayor parte de los títulos distribuidos en aquella época no son más que la investidura legal de apropiaciones espontáneas. Por lo demás, Carranza se esforzó cuanto pudo por frenar la reforma agraria”... (37)

Aunque raquítica la política agraria de este periodo, Carranza no pudo negar la existencia de una de las exigencias sociales apremiantes del momento, pero sobre todo, la necesidad de lograr la estabilidad política mediante concesiones de tierras a los grupos campesinos del país. El reparto de tierras era factor clave para poder gobernar al país. Al igual que con la expedición de la Ley del 6 de enero de 1915, la escasa distribución de tierras realizada por Carranza fue más una estrategia política que un deseo de cumplir con el mandato constitucional.

En 1920 asume la presidencia de la República Alvaro Obregón. Aunque Obregón distribuyó durante su mandato (1920-1924) una superficie mayor que su antecesor, alrededor de 1,000,000 de hectáreas entre unos 100,000 campesinos, en realidad su política estuvo más orientada al apoyo y protección de la gran propiedad. Al igual que Carranza, Alvaro Obregón fue un defensor de la propiedad privada. Con esta intención, se dictaron algunas disposiciones en donde se modificó el proceso para llevar a cabo las restituciones de tierras. En 1920 se expidió la Ley de Ejidos y en 1922 el Reglamento Agrario, en este último ordenamiento, se modificó radicalmente el procedimiento para lograr la restitución de tierras, pues anterior a este Reglamento, la restitución de tierras se daba únicamente con la intervención de los campesinos y el Estado, es decir, dicho proceso sólo se sujetaba a un trámite de carácter administrativo, sin embargo, con la expedición del mencionado decreto, la restitución de tierras adquirió el carácter de un procedimiento judicial, en donde además del Estado y los campesinos intervenía el latifundista y el juez que se encargaría de dirimir la controversia.

---

(37) Gutelman, Michel., *Op.cit.*, pp. 87-88

Este nuevo procedimiento, dió amplio margen de maniobra a los latifundistas, quienes además contaban con el poder económico para poder detener el proceso de restitución de las tierras, obstaculizando con ello el reparto de tierras. En 1921 se dictó otro decreto, en el que se determinó la creación de la pequeña propiedad inalienable. Asimismo, se dictaron otras medidas mediante las cuales se protegieron las grandes extensiones dedicadas al cultivo de vainilla, caña de azúcar, henequen, etc. Todo lo anterior demuestra que Obregón al igual que Carranza, realizaron el reparto agrario más por cuestiones políticas que por cumplir con la constitución. Pero sobre todo, el reparto agrario podía ejecutarse mediante el establecimiento de la propiedad privada o bien mediante la reconstitución del ejido, obviamente, que Obregón se inclinó por la primera.

“Para Obregón, la reconstitución de los ejidos no podía ser un fin en sí. A lo sumo era una necesidad política inevitable de la que esperaba poder librarse cuanto antes. Mientras llegaba el día en que la propiedad privada pudiera fomentarse por todas partes, no había más remedio que apoyar la reconstitución, ya que la historia de México— que las masas campesinas conocían bien— había demostrado ampliamente, en efecto, que los pequeños agricultores privados sin protección rápidamente eran despojados por los latifundistas. Para Obregón, el ejido, con las protecciones de que estaba rodeado, debía ser una escuela de donde con el tiempo saldrían ejidatarios capaces de transformarse en campesinos propietarios”. (38)

El inmovilismo que se presentaba en materia agraria, no modificó realmente la estructura agraria del país, pues para este periodo seguía existiendo una gran concentración de la tierra, aproximadamente el 12% de los propietarios eran dueños del 58% de la superficie del territorio nacional (92 millones de hectáreas). En resumen, la política agraria de Obregón estuvo más enfocada a la protección de la pequeña y gran propiedad, frenando al máximo el reparto agrario y sólo haciendo ciertas concesiones de tierras derivado de las presiones regionales de campesinos.

---

(38) Elyer N. Simpson. El ejido, única salida para México. P.A.I.M., México, 1962. p. 181.

En 1924 asumió la presidencia de la República Plutarco Elías Calles. La política agraria que desarrolló fue idéntica a la de sus dos antecesores (Carranza y Obregón). Partidario y defensor de la propiedad privada.

“El ascenso de Plutarco Elías Calles a la presidencia de la República significó — a pesar del incremento en el reparto, en relación al régimen anterior — un endurecimiento de la posición oficial respecto del ejido. La propiedad privada aparece como forma privilegiada de la tenencia y explotación de la tierra. Ésta, figura principalísima de su gobierno, recibe un gran aliento...” (39)

En 1925, Calles promulgó la Ley de Repartición y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal; uno de los aspectos sobresalientes que reguló esta nueva disposición fue la relacionada con la división obligatoria de los ejidos en parcelas individuales. Si bien es cierto que esta medida de parcelación de los ejidos buscaba remediar los vicios y excesos de poder que se habían formado al interior de la propia organización ejidal, pero sobre todo, el objetivo de esta disposición, iba orientado a promover la idea de la propiedad privada al interior de los ejidos.

“El parcelamiento de los ejidos mostraba también otra preocupación no exenta de ambigüedades: plantar, por lo menos en principio, los jalones de propiedad privada en el seno de los ejidos y lograr la estabilización política y social de los trabajadores agrícolas. En efecto, las parcelas debían ser entregadas individualmente a los campesinos. No constituían todavía una propiedad privada en todo el sentido de la palabra; sin embargo, la apropiación privada de su usufructo significaba para algunos un paso importante hacia el ideal agrarista del “pequeño-burgues campesino”. (40)

La fragmentación del ejido en parcelas individuales, fue prácticamente el origen del minifundismo, esta situación provocó a la larga, el fenómeno de la proletarianización del campesino. Al igual que en el periodo del Porfiriato, el

(39) Ibarra Mendivil, Jorge Luis. *Propiedad agraria y sistema político en México*. El Colegio de Sonora, México, 1989. p. 143.

(40) Guteimán, Michel. *Op.cit.* p. 95.

campesino dependería más de la venta de su fuerza de trabajo en las haciendas.

La guerra de los cristeros fue un movimiento de origen eminentemente campesino, que obligó a Calles a ceder en el reparto agrario. Al finalizar su periodo presidencial, (1928) Calles había repartido aproximadamente 3 millones de hectáreas, beneficiando a 297,428 campesinos. Al igual que en los gobiernos anteriores, el reparto agrario estaba sujeto a la presión campesina y a la correlación de fuerzas que se daba en el seno de la clase dirigente. Pero es bajo el gobierno de Calles con quien se inicia prácticamente una política agrícola, esto es, la política de fomento y apoyo a la agricultura, ya no se trataba sólo del reparto agrario, de ejecutar la política agraria, sino también de crear las condiciones materiales para elevar la producción en el campo.

*“Para remediar la difícil situación del agro y del país, Calles concibe no sólo una política agraria — entendida como relativa a cuestiones de reparto y distribución de la tierra — sino también una política agrícola, orientada al desarrollo económico del campo. Su preocupación no se reducía a la cuestión exclusiva de la tenencia de la tierra, sino que, en sentido más “integral”, se complementaba con los elementos necesarios para organizar y modernizar la producción. En su campaña política y, sobre todo, desde su primer informe de gobierno, Calles asoció al crédito y la cooperación agrícolas como elementos que marchaban juntos para alcanzar un desarrollo más completo en el campo.” (41)*

Esta política de impulso a la agricultura se reflejó en una serie de medidas legislativas que sustentaron a la política agrícola iniciada por Calles. Así pues, en 1926 se promulgó la Ley de Crédito Agrícola y en este mismo año se creó el Banco Ejidal; el 4 de enero de 1926 se creó la Comisión Nacional de Irrigación; por otra parte, se crearon escuelas agrícolas; igualmente en 1926, se expide la Ley General de Cooperativas. Con todas estas medidas, se inició una nueva actitud estatal para con el campo mexicano. A partir de

(41) S.R.A. La política agraria en México 1914-1979. Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1980, p. 35.

este periodo la actividad del Estado en el campo, ya no estaría basada sólo en la política agraria, sino que también estaría guiada por la política agrícola.

El objetivo de la política agrícola de Calles, fue la de iniciar el proceso de capitalización del campo mexicano, creando la infraestructura necesaria para elevar la producción agropecuaria. Sin embargo, ésta política de capitalización del campo, estuvo dirigida a apoyar a la propiedad privada. Los beneficiarios de esta política fueron los grandes propietarios.

"Como dijimos antes, el afán desarrollista y modernizador de Calles siempre colocó como agente principal del proceso económico y social a la propiedad privada de la tierra, mientras que al ejido se le otorgó un papel secundario. Este no tendría un papel destacado en la reconstrucción nacional, aunque el compromiso revolucionario no podía dejar de reconocer la necesidad de repartir tierras a las comunidades. De acuerdo a la concepción Callista sobre el problema agrario, "la labor de cualquier gobierno verdaderamente nacionalista debe dirigirse, en primer término, a crear la pequeña propiedad, convirtiendo a los campesinos en propietarios de las tierras que puedan trabajar". (42)

Al igual que sus antecesores Calles fijó su política agraria y agrícola en la propiedad privada, ésta sería el motor del desarrollo en el campo, mientras que la propiedad social sólo jugaría un papel secundario. El ejido fue considerado como forma de propiedad que tenía que ver más con la ideología revolucionaria y no como una forma de propiedad que permitiera un desarrollo económico a nivel nacional.

De 1928 a 1934, (periodo conocido como el máximato, por considerarse que era el mismo Plutarco Elías Calles quien ejercía el poder político real) México fue gobernado por Emilio Portes Gil, (1928-1930) Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) y Abelardo Rodríguez (1932-1934). Durante este periodo, la política agraria estuvo guiada por los mismos principios de la política agraria de Calles. Con excepción de Emilio Portes Gil, quien en un año de

(42) Ibarra Mendivil, Jorge Luis, *Op.cit.*, p. 144.

gobierno repartió más de un millón de hectáreas, los gobiernos de Pascual Ortíz Rubio y Abelardo Rodríguez se caracterizaron por la lentitud en el reparto agrario. Durante este periodo el ejido fue objeto de críticas y ataques. La política contraria al reparto agrario se reflejó en una serie de medidas a través de las cuales se intentó dar por terminado el reparto agrario.

“Los intentos de Ortíz Rubio por dar por concluido el reparto y las declaraciones del propio Elías Calles en contra de éste, son ejemplos claros de la fuerza que el antiagrarismo había adquirido en el seno del gobierno posrevolucionario.

En efecto, el 7 de mayo de 1930, Pascual Ortíz Rubio, investido ya como Presidente de la República, firma un acuerdo dirigido al presidente de la Comisión Nacional Agraria, en el cual le pide que fije un periodo de 60 días para que en el estado de Aguascalientes todos los pueblos que se consideraran con derecho a restitución o dotación presentaran solicitudes y, una vez terminado el plazo no se admitieron más. Al terminarse la tramitación de las solicitudes conforme a esa resolución, se disolvería la Comisión Local Agraria del estado; “poniendo así término al problema de la restitución o dotación de tierras”. (43)

Pese a esta política antiagrarista, y nuevamente debido a la presión campesina, durante sus dos años de gobierno, Pascual Ortíz Rubio repartió 944 mil hectáreas. El ataque en contra del ejido fue abierto y se trató a toda costa de poner en duda su viabilidad como forma de propiedad.

En 1930, el mismo Plutarco Elías Calles, en declaraciones hechas al periódico el Universal, comentaba lo siguiente: “Si queremos ser sinceros tendremos que confesar, como hijos de la Revolución, que el agrarismo, tal como lo hemos comprendido y practicado hasta el momento presente, es un fracaso. La felicidad de los campesinos no puede asegurarseles dándoles una parcela de tierra si carecen de la preparación y los elementos

(43) Córdova, Arnaldo. La política de masas del cardenismo, Editorial Era, México, 1974. p.p. 12-13.

necesarios para cultivarla... Por el contrario, este camino nos llevará al desastre, porque estamos creando pretensiones y fomentando la holgazanería". (44)

Por el contrario, se apoyó a la gran propiedad privada, la cual seguía siendo el modelo que coadyuvaría al desarrollo capitalista del país. Para 1935, el problema agrario seguía existiendo, el escaso reparto agrario no había modificado casi en nada la estructura de la propiedad. La alta concentración de la tierra persistía aún, bajo estas condiciones habían ya surgido las primeras manifestaciones campesinas como lo fue el movimiento cristero, que reflejaban el descontento y malestar que había generado la política agraria implementada por los primeros gobiernos surgidos de la revolución de 1910. De 1917 a 1934, la política agraria se caracterizó fundamentalmente por la defensa y apoyo a la gran propiedad y consecuentemente una clara oposición por llevar a cabo el reparto agrario. El ejido como forma de propiedad fue concebido desde 1915, como una forma de propiedad transitoria que permitiría llegar a la propiedad privada, bajo este esquema fue que bajo el gobierno de Calles se legisló para lograr la parcelación de los ejidos. El escaso reparto de tierras que se dió durante este periodo (1917-1934), se debió más bien a la presión campesina pero sobre todo a la necesidad de lograr la estabilidad política y social del país, lograr la legitimidad y consolidación del poder político. Desde sus inicios, el problema agrario, pero sobre todo a la clase campesina se le utilizó como instrumento del poder político. Para finales de 1933, existía en el campo mexicano una gran crisis social y política que ponía en peligro la estabilidad del país. Este descontento de la clase campesina era producto de la política agraria implementada hasta ese entonces. Al finalizar este año (1933) se habían distribuido aproximadamente 7.7 millones de hectáreas beneficiando a tan sólo 783,330 ejidatarios. Si se toma en cuenta que a fines de 1910, existía una población rural que potencialmente podía ser demandante de tierras de más de 5 millones de campesinos, es evidente que los 7.7 millones de hectáreas distribuidas hasta 1933, no significaban realmente una solución a la demanda de tierra. Además de la crisis política, la crisis económica que

(44) Gutelman, Michel. Op.cit. p. 98.

afectaba a la producción agropecuaria acentuaba aún más la difícil situación de este sector de la economía.

“Lo anterior expresaba una verdadera crisis agraria que se acentuaba por la depresión económica de 1929, que a principios de la década de los años treinta empezó a tener efectos negativos en la estructura social y del empleo del país. En 1932, el producto agrícola bruto descendió 30% con respecto a 1929 y las exportaciones mexicanas disminuyeron, incluyendo las agrícolas”. (45)

Además del lento proceso de reparto agrario durante los primeros 19 años de gobiernos revolucionarios, el ejido, como ya se ha mencionado antes, no había sido considerado como elemento de producción y por lo tanto como factor del desarrollo económico, más bien el ejido había jugado un papel secundario y subordinado a la propiedad privada, respecto de la cual se encontraba en una gran desigualdad de condiciones.

El 30 de noviembre de 1934, asumió la presidencia de la República el general Lázaro Cárdenas del Río, siendo el primer Presidente que surgía del Partido Nacional Revolucionario. En 1933 apareció el Primer Plan Sexenal el cual había sido elaborado bajo los auspicios del propio Partido Nacional Revolucionario. En este Plan Sexenal se reconocía la problemática agraria y la necesidad de resolverla. Ante esta situación, el propio Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario trazaba las líneas generales de acción que se debían realizar en el campo mexicano.

El Presidente Lázaro Cárdenas reconoció esta situación y planteó la necesidad de continuar con el reparto agrario, y sobre todo incorporar al ejido a la producción, convirtiéndolo en una unidad para la producción. Al respecto, fueron varias las acciones que emprendió el gobierno de Lázaro Cárdenas para dar una nueva reorientación a la política agraria. La política agraria Cárdenista comprendió varios aspectos, los cuales fueron desde el mismo reparto agrario, cambios a la legislación agraria, creación de nuevas

(45) Reyes Osorio, Sergio. et-al: ORCL, p.p. 34-35.

instituciones agrarias, hasta la propia organización campesina y su incorporación al aparato estatal. Aunado a esta amplia política agraria, Cárdenas impulsó también una política agrícola. El apoyo al campo a través del crédito y la creación de infraestructura fue dirigido tanto al ejido como a la propiedad privada.

Con Cárdenas se inicia, "un gran proceso de reestructuración económica del campo y, a la vez, como un gigantesco plan de organización de la masa rural desde el punto de vista económico y social". (46)

La política agraria de Lázaro Cárdenas se destacó por el enorme impulso que dió al reparto agrario y con éste al ejido como forma de propiedad predominante dentro de la estructura agraria del país. Bajo el régimen de Cárdenas se aplicó por primera vez el Código Agrario de 1934 el cual ampliaba el beneficio del reparto agrario a los peones encasillados en las haciendas, reconociendo a éstos como sujetos de derecho agrario. Este mismo ordenamiento estableció el procedimiento agrario de creación de nuevos centros de población, como un mecanismo más a través del cual los campesinos podían acceder a la tierra. Como parte de esta reforma legal (la introducción del Código Agrario de 1934) con Cárdenas, se creó el Departamento Agrario, como dependencia de la Administración Pública Federal que sustituyó a la Comisión Nacional Agraria, y que a partir de 1934 sería la Institución Pública responsable de ejecutar la política agraria. Al finalizar su gobierno (1940) Lázaro Cárdenas habían entregado en forma definitiva aproximadamente 18 millones de hectáreas beneficiando a 811,157 campesinos. Estas cifras representaban el doble de tierras repartidas en los 19 años anteriores a su gobierno.

"En términos puramente cuantitativos, pronto se superaron las cifras de resoluciones dotatorias y restitutorias firmadas y ejecutadas por los gobiernos posrevolucionarios anteriores. El Estado asumió, entonces, un papel decisivo en el reacomodo de las fuerzas sociales y en la redistribución de la tierra. La necesidad de dar salida a la creciente inestabilidad y violencia

---

(46) Córdova, Arnaldo. *Op-cit.* pp. 104-105.

en las zonas rurales, de reubicar el papel del sector agrario y de replantear las alianzas en el interior del bloque en el poder aceleraron el reparto...". (47)

A diferencia de los gobiernos que le antecedieron, Lázaro Cárdenas centró su atención en el ejido para tratar de hacer de éste no sólo una forma de propiedad de carácter social sino convertirlo en una verdadera unidad de producción. "Cárdenas creía en la viabilidad económica del ejido. Esta Institución debía, según él, desempeñar un papel permanente e importante en la agricultura y ser una de las bases esenciales del desarrollo del mercado interior... Mañana, el ejido y la división de las grandes propiedades serán la base de la prosperidad económica del país". (48)

La política agrícola (política de apoyo al campo), respondió a ese impulso que se le dió al ejido en la época de Lázaro Cárdenas, concretamente se creó el Banco de Crédito Ejidal, como Institución Pública de Crédito destinada exclusivamente para apoyar a los ejidatarios. La inversión pública se incrementó notablemente sobre todo en el aspecto social, el crédito agrícola oficial aumentó también en forma considerable. "De 1935 a 1940 se invirtieron, a precios de 1950, 794 millones de pesos en el sector agropecuario, mismos que representaron el 16.1% de la inversión federal total en el periodo". (49)

El 30 de noviembre de 1936, al realizar un reparto de tierras en la Comarca Lagunera, Cárdenas pronunció un discurso en donde definió al ejido de la siguiente manera:

"... La Institución Ejidal tiene hoy doble responsabilidad sobre sí: como régimen social, y por cuanto que libre al trabajador del campo de la explotación de que fue objeto... y como sistema de producción agrícola, por cuanto que pesa sobre el ejido, en grado eminente, la responsabilidad de proveer a la alimentación del país". (50)

---

(47) Ibarra Mendivil, Jorge Luis. *Op-cit.* p. 162.

(48) Gutelman, Michel. *Op-cit.* p. 108.

(49) Reyes Osorio, Sergio. et. al. *Op-cit.* p. 31.

(50) Ibarra Mendivil, Jorge Luis. *Op-cit.* p. 166.

Uno de los aspectos más sobresalientes fue sin duda la organización de los campesinos que logró el gobierno de Cárdenas con la constitución de la Confederación Nacional Campesina en 1936. La integración del movimiento campesino en esta organización que surgió auspiciada por el propio gobierno Cárdenista, permitió el control y subordinación casi absolutos de la clase campesina al Estado.

“Los diversos analistas de la historia social y agraria del país han encontrado que en este régimen se solda la relación simbiótica entre el Estado y campesinos y se construyen las bases que convierten al ejido en el aparato de Estado hegemónico en el campo mexicano, con una función política de control, y otra económica de producción de alimentos básicos”.<sup>(51)</sup>

Si bien es cierto que la política agraria del Presidente Cárdenas se caracterizó por el enorme apoyo que se proporcionó al ejido, la propiedad privada también recibió un gran apoyo y estímulo. La idea original de Lázaro Cárdenas era la de lograr un equilibrio entre la pequeña propiedad y el ejido, pero sin que hubiera un predominio de la pequeña propiedad sobre el ejido. “Con Cárdenas, la “pequeña propiedad inalienable”, se desarrolló vigorosamente: de 610,000 unidades en 1930 pasó a 1,211,000 en 1940”.<sup>(52)</sup>

Con el fin de proteger a la pequeña propiedad, se creó una oficina, (oficina de la pequeña propiedad) la cual se encargaba de atender las quejas de los propietarios. Por otra parte, se implementó un mecanismo a través del cual se realizaron concesiones de inafectabilidad ganadera; grandes extensiones de tierra eran concesionadas por un determinado periodo de tiempo, (25 años) el cual podía ser prorrogable por otro periodo igual, con la condición de que dichas extensiones se dedicaran a la producción ganadera.

Si bien es cierto, que gran parte de las tierras concedidas a los campesinos eran tierras poco aptas para la agricultura, es evidente que la política agraria desarrollada por el gobierno de Lázaro Cárdenas, tuvo un gran impacto en el campo mexicano, pero sobre todo logró modificar significativamente la

(51) Córdova, Arnaldo. Op-cit, p. 104.

(52) Guteliman, Michel. Op-cit, p. 109.

estructura agraria del país. El ejido como forma de propiedad adquirió una importancia relevante, no sólo como una propiedad de carácter social, sino también como unidad de producción.

“El censo de 1940 revela que el ejido ya había ganado un lugar permanente en la sociedad mexicana. Para ese año, el 56.8% de los predios rústicos pertenecían a ejidos, que ocupaban el 47.4% de la tierra cultivable, el 50.2% de la de regadío, el 18.7% de pastos y montes y el 22% de toda la tierra registrada. La mitad de la población vivía en ejidos y la que habitaba en haciendas se había reducido a menos de un millón. Además, la participación ejidal en la inversión de capitales en la agricultura alcanzó en ese año el 52.6% del total, y los ejidos contribuyeron con el 50.5% de la producción agrícola nacional. En 1930 las cifras habían sido de 3.7% y 11% respectivamente”. (63)

Es indudable, que el gobierno de Lázaro Cárdenas desplegó una gran actividad en el campo mexicano fundamentalmente a través del reparto agrario y sentó las bases para un desarrollo capitalista en el sector agropecuario mediante la inversión y la creación de infraestructura, pero sobre todo mediante el logro de una estabilidad política y social en el campo, estabilidad que se logra principalmente por medio del reparto agrario. El Estado se convirtió en un ente tutelar de los campesinos a quienes organizó, aglutinó y utilizó como instrumento político buscando consenso y legitimidad para el propio aparato gubernamental.

De 1940 a 1946, periodo de gobierno del general Manuel Ávila Camacho, si bien es cierto que el reparto agrario no se detuvo, el apoyo nuevamente se orientó hacia la propiedad privada. El fomento a la irrigación, al crédito y la protección a la propiedad privada fue lo característico de este periodo. Obviamente, tanto el desarrollo de la infraestructura (caminos, irrigación, etc.), como el crédito agrícola, estuvieron dirigidos básicamente a la propiedad privada. El 25 de enero de 1941, se expidió un decreto, mediante el cual se establecía la reparación de las propiedades que habían sido

(63) L. Whette, Nathan. "México Rural". Problemas agrícolas e industriales de México, Vol. 5, No. 2 México, 1963. pp. 133-134.

afectadas "ilícitamente". Es decir los ejidos que se hubieran formado mediante estas afectaciones, se vieron obligados a devolver las tierras que indebidamente habían tomado de las propiedades que en estos casos eran consideradas como "inafectables". A los campesinos que se encontraban en esta situación sólo se les concedía tierras, si existían propiedades afectables alrededor de la superficie en dónde se encontraban.

En 1942 se precisaron las condiciones de inafectabilidad para los terrenos dedicados a la ganadería. Por lo que respecta al ejido, el gobierno de Manuel Ávila Camacho aumentó la unidad de dotación (esto para el caso de nuevos ejidos) de 4 a 6 hectáreas de riego y de 8 a 12 hectáreas en zonas de temporal respectivamente, asimismo, se fomentó y reguló la división de los ejidos mediante la asignación de parcelas individuales y se procedió a la titulación individual de las parcelas ejidales, esto con el fin de dar mayor seguridad al ejidatario. En mucho menor intensidad que el régimen anterior, el Presidente Manuel Ávila Camacho, repartió durante su gobierno (1941-1946) aproximadamente 5 millones y medio de hectáreas, beneficiando aproximadamente a 112,000 campesinos.

La política agraria implementaba durante el gobierno del Presidente Miguel Alemán Valdés, (1946-1952) estuvo enfocada nuevamente a la protección de la propiedad privada. Los cambios al Artículo 27 Constitucional en materia agraria fueron el reflejo de la orientación que dió el gobierno de Miguel Alemán a la política agraria.

"La misma tendencia se mantuvo, intensificada, durante el régimen presidencial de Miguel Alemán (1946-1952), quien modificó el Artículo 27 Constitucional para incluir en él las disposiciones sobre inafectabilidades ganaderas, el aumento del tamaño de la propiedad privada inafectable, el aumento a 10 hectáreas de riego, o 20 de temporal como mínimo, de la parcela ejidal en los nuevos ejidos, y el derecho de amparo para los propietarios con certificados de inafectabilidad". (64)

---

(64) Reyes Osorio, Sergio. Op-cit, p.41.

Aunado a lo anterior, se fomentó, al igual que en el periodo anterior, la realización de obras de irrigación en ciertas regiones del país, con lo cual se fue conformando la infraestructura agrícola del país. Sin embargo, esta política agrícola estaba dirigida a la pequeña y gran propiedad privada. El estancamiento en el reparto agrario fue frenado durante este periodo. El gobierno del Presidente Alemán tan sólo distribuyó alrededor de tres millones de hectáreas beneficiando aproximadamente a 56 mil campesinos. En consecuencia, el ejido sufrió un retroceso, mientras que resurgió el neolatifundismo. El gobierno hizo declaraciones en el sentido de que ya no había tierras que repartir. Durante este periodo se otorgaron certificados de "derechos a salvo", es decir, eran documentos que se otorgaban a los campesinos que no alcanzaban a ser dotados con tierra, y que por lo tanto eran reconocidos como titulares de derechos agrarios pero sin tierra.

Al igual que en el periodo anterior durante el gobierno del Presidente Adolfo Ruiz Cortines, (1952-1958) se aplicó prácticamente la misma política agraria. Se continuaron expidiendo certificados de inafectabilidad ganadera, esto como medida de protección a la propiedad privada, y por otro lado también se continuó expidiendo derechos agrarios a salvo; aproximadamente un millón de campesinos recibieron durante este periodo este tipo de documentos. En 1954 se adicionó un párrafo al Artículo 157 del Código Agrario en donde se establecía que los ejidos que hubieran mejorado sus tierras, ya fuera en forma individual o colectiva por la realización de obras que hubieran aumentado el valor de dichas tierras, pero que estas mejoras no las hubieran realizado los mismos ejidatarios, serían sometidos a una nueva clasificación, y las tierras que resultaran como excedentes, serían utilizadas para dotar a nuevos núcleos solicitantes, o bien serían otorgadas a los ejidatarios con derechos a salvo. Así pues, por una parte se fomentaba el latifundismo, mediante el otorgamiento de certificados de inafectabilidad, pero por otra parte, había cada vez más ejidatarios con derechos a salvo sin tierra. A pesar de todo lo anterior, durante este sexenio, se repartieron aproximadamente tres millones y medio de hectáreas, beneficiándose a unos 57 mil campesinos.

De 1940 a 1958, la política agraria fue en esencia la misma. Privó como factor común durante este periodo el freno al reparto agrario; la protección a la propiedad privada; el ejido deja de ser objeto de apoyos económicos, se privilegia a la propiedad privada; por un lado se concedieron certificados de inafectabilidad, protegiendo así a la gran propiedad y por otro lado se concedieron "derechos a salvo" a campesinos que no alcanzaban a ser dotados con tierras; se impulsa la política agrícola, sobre todo mediante la construcción de obras para la irrigación en ciertas zonas del país. En síntesis, durante este periodo se sentaron las bases para el desarrollo capitalista de la agricultura en ciertas regiones del país, (en el norte y noroeste) fomentándose así prácticamente el desarrollo desigual y polarizado de la agricultura mexicana. El fomento, apoyo y protección a la propiedad privada permitió el desarrollo de la agricultura moderna, mientras que la agricultura tradicional siguió siendo exclusiva de la propiedad ejidal. Al igual que en 1934, en 1958 la situación en el campo era crítica, el estancamiento del reparto agrario y el fortalecimiento de la propiedad privada habían generado el malestar en la clase campesina.

"El descontento" en el campo aumentaba sin cesar y amenazaba con volver a plantear nuevamente en breve plazo el problema de la "estabilidad política y social del país". Las abundantes invasiones de propiedades privadas por campesinos sin tierra daban fe de ello". (65)

En medio de esta situación, asume la presidencia de la República el Presidente Adolfo López Mateos, quien durante su gobierno (1958-1964) tuvo que retomar la política del reparto agrario. Así pues, el Presidente López Mateos tomó algunas medidas tendientes a apoyar el reparto de tierras tales como: dejar de conceder títulos de inafectabilidad y no autorizar la renovación de los que ya se habían concedido, realizar la colonización de las tierras nacionales mediante la formación de ejidos, y no conceder estas tierras al sector privado tal y como se había hecho durante los gobiernos de Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines. Durante su gobierno, el presidente Adolfo López Mateos distribuyó aproximadamente 16 millones de hectáreas,

---

(65) Guteiman, Michel. *Op-cit.*, p. 121.

beneficiando aproximadamente a 245,800 campesinos. Como algo novedoso durante este sexenio, surge en el discurso político el concepto de "Reforma Agraria Integral". Es decir, la idea de que la Reforma Agraria entendida única y exclusivamente como sinónimo de reparto de tierras no lograría el desarrollo armónico del campo mexicano.

Por lo tanto, era necesaria una mayor intervención del Estado no sólo en el proceso de distribución de la tierra, sino también a través de la aportación de los recursos financieros y técnicos indispensables para lograr ese desarrollo del campo, elevando la producción y la productividad en ese sector de la economía. Aunado a esto, se pensó que, en la medida en que el campesino se convirtiera no sólo en productor sino también en consumidor, la economía adquiriría un mayor dinamismo debido a la ampliación del mercado interno. Esta política de reforma agraria integral, se afirmaba durante ese sexenio, "... tiende a convertir al campesino mexicano no sólo en productor, sino también en consumidor, y a cambiar la economía cerrada o de abastecimiento, seguida por la mayoría de los ejidos, en economía de mercado... El sólo 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, bienes y servicios para facilitar la incorporación del campesino a la productividad general del país. Ese fue precisamente el aspecto integral que adquirió el agrarismo de este periodo" (66)

Sin embargo, la idea de la llamada "Reforma Agraria Integral" que surgió durante el gobierno del Presidente Adolfo López Mateos, no era algo novedoso, quizás no con la misma denominación, pero la intención de complementar y apoyar al proceso de distribución de la tierra, mediante otras acciones que permitieran realmente el desarrollo de la agricultura mediante la explotación de las tres formas de propiedad reconocidas por el propio Estado (privada, ejidal y comunal) se inició prácticamente durante el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas.

---

(66) Schaffer Manzanilla, Victor. *Op.cit.*, pp. 151-152.

Durante el gobierno del Presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) se siguió prácticamente la misma política agraria del sexenio anterior; esto es, se continuó con el reparto agrario y con la llamada "Reforma Agraria Integral". Al igual que su antecesor, el Presidente Gustavo Díaz Ordaz, pensaba que el reparto agrario debía ser acompañado de apoyos técnicos y financieros para que realmente fuera una reforma agraria. Por lo que respecta al reparto agrario, se implementó, el llamado "Programa Nacional Agrario"; este programa comprendía varias acciones tales como detectar propiedades susceptibles de reparto, medir propiedades y detectar excedentes y repartir dichos excedentes, regularización de la propiedad ejidal y privada, depuración de censos agrarios, ubicación de tierras consideradas nacionales, etc., así al finalizar su gobierno el presidente Gustavo Díaz Ordaz había repartido aproximadamente 18 millones de hectáreas entre aproximadamente 323 mil campesinos. Por otra parte se restringió el otorgamiento de certificados de inafectabilidad, esto le permitió al gobierno, disponer de más tierras para repartirlas a los campesinos solicitantes.

Por lo que respecta a la política de apoyo al campo, durante este sexenio se funda el Banco Nacional Agropecuario, el cual funciona como Banco Central de Crédito Agrícola, y tenía como objetivo proporcionar crédito a propietarios y ejidatarios; asimismo, se nacionalizó y expandió la industria de los fertilizantes y se amplió el servicio de electrificación en el medio rural.

Pese a la gran cantidad de tierras que se repartió durante el gobierno del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, ya hubo carencia de tierras para repartir, acumulándose cada vez más las solicitudes de tierra; esta situación fue reconocida por el propio presidente Díaz Ordaz en septiembre de 1965 durante su primer informe de gobierno. "Nada grato es, para un presidente de la República, la tarea de contestar negativamente la petición de tierra de los campesinos; pero es necesario, útil y obligatorio, decirles la verdad... Si al final resulta negativa, para ellos también será duro enterarse, pero consideramos que es preferible a la insegura e indefinida espera". (57)

(57) Díaz Ordaz, Gustavo, Primer Informe de Gobierno, 1° de Septiembre de 1965.

Los gobiernos de Adolfo López Mateos (1958-1964) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) se caracterizaron por el reparto agrario, el cual se considera que fue equiparable o incluso mayor al que se dio durante el gobierno de Lázaro Cárdenas. Aún cuando durante estos dos sexenios se habló de una Reforma Agraria Integral, la mayor parte de la política agraria estuvo basada en el reparto de la tierra, más que en el apoyo y fomento a la agricultura.

El gobierno del Presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), estuvo orientado al fortalecimiento de la organización interna del ejido, esto con la intención de convertirlo en una unidad productiva. "El ejido reaparece de nuevo después de la interrupción de los gobiernos poscardenistas, como un factor importante en la recuperación de la economía nacional y en el concierto de las fuerzas políticas y sociales del país. Por encima del aspecto del reparto de tierra, en el discurso oficial se privilegia a la organización productiva". (58)

Efectivamente, al igual que durante el periodo cardenista, el gobierno de Luis Echeverría, retoma nuevamente al ejido como centro de su política agraria, para ello se promueve la organización y formas de trabajo colectivas en los ejidos. Los apoyos crediticios e institucionales se canalizan hacia los ejidos que adopten la organización colectiva para la producción. Estas formas de organización y asociación colectivas estaban establecidas en la Ley Federal de Reforma Agraria, la cual entró en vigor a mediados de 1971.

Durante este sexenio se da un importante movimiento que plantea demandas tales como aumento en los precios de los productos agropecuarios, mejoras salariales, democratización de las organizaciones campesinas, pero sobre todo el reparto de tierras. Por otra parte, a lo largo del sexenio, el gobierno reconoció la existencia de latifundios encubiertos y se presiona a los latifundistas para que se lleve a cabo el reparto de tierras como una necesidad política. No obstante esta situación, se sigue apoyando a la "pequeña" propiedad. Como alternativas para dar solución a la demanda generalizada de tierra, se realizan algunas acciones tales como el reacomodo

(58) Ibarra Mendivil, Jorge Luis. *Op-cit.*, p. 164.

de solicitantes en ejidos ya constituidos, en los nuevos distritos de riego, así mismo por disposición de la Ley Federal de Aguas se limita la extensión de la propiedad de la tierra a 20 hectáreas. Según los datos estadísticos, durante el gobierno del Presidente Luis Echeverría Álvarez, se repartieron más de 11 millones de hectáreas.

La política de fomento se dió mediante la ampliación de la inversión pública, y concretamente através del crédito agropecuario, además se dió también un aumento en los precios de garantía de los productos agropecuarios y una mayor participación del Estado, en la comercialización de éstos productos para lo cual se crearon instituciones especializadas y se amplió la intervención de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).

De 1976 a 1982, el país es gobernado por el Presidente José López Portillo. Al término de su primer año de gestión, el Presidente López Portillo, anuncia el fin del reparto agrario, esta declaración es reiterada en ocasiones posteriores. En este sentido la política agraria de este sexenio se limita únicamente al desahogo de los expedientes agrarios que se habían venido acumulando desde sexenios anteriores, incluso en algunos estados como es el caso de Querétaro, se da por concluido el rezago y el reparto agrario. Esta posición oficial de dar por terminado el reparto agrario provocó una movilización campesina que se manifestó, mediante la realización de marchas, tomas de oficinas gubernamentales, invasiones de tierras, etc., lo que culmina en algunos estados con represiones hacia la clase campesina. Las cifras sobre el reparto agrario en este sexenio son variables. Según datos vertidos en el sexto informe de gobierno del Presidente López Portillo, durante este sexenio se entregaron 15,720,000 hectáreas, beneficiando a 305 mil campesinos; según el Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, durante el sexenio del Presidente López Portillo, se publicaron resoluciones agrarias que sólo amparan la entrega de 5.6 millones de hectáreas. Independiente de cual haya sido el número exacto de hectáreas repartidas durante este periodo, lo cierto es que ya el Estado oficialmente reconoce

que el reparto de tierras, y con ello la política agraria había llegado a su fin.

La política agrícola fue el eje central en torno al cual giró gran parte de la actividad estatal durante este sexenio. La abundancia de recursos permitió al gobierno apoyar al sector social y privado para la producción agropecuaria, "el régimen de José López Portillo realizó uno de los más grandes esfuerzos por impulsar la producción agrícola en el país. Para ello acentuó la intervención estatal en el campo y concedió al gobierno un activísimo papel mediador entre los intereses privados y los del ejido. Esta política empieza a implementarse, sobre todo, a partir de la segunda parte del sexenio, cuando el país cuenta con amplísimos recursos provenientes de las exportaciones petroleras y del abundante crédito externo". (59)

Alcanzar la autosuficiencia alimentaria, elevando la producción de alimentos básicos, era el objetivo primordial del Sistema Alimentario Mexicano. El Estado asume un papel central en el impulso de este programa. La modernización agrícola del país, fue el aspecto fundamental que se tenía que lograr para poder elevar la producción de alimentos básicos. En este sentido, se apoyó la mecanización del campo, se incrementó la inversión pública y se promovió la celebración de convenios productivos entre ejidatarios y el sector privado. "El SAM, parte de un análisis global y estructural del problema agropecuario y alimentario del país. El diagnóstico que lo sustenta reconoce en toda su magnitud la crisis del sector y sus causas fundamentales. Es el reconocimiento oficial de que la polarización de la agricultura y el privilegio a la agricultura capitalista no sacarían al país de la crisis agrícola en que se encontraba. Además se acepta que México vivía un peligro de desnacionalización y pérdida de la soberanía tecnológica y económica, derivados de la insuficiencia en la producción de alimentos". (60)

El 24 de diciembre de 1980, fue aprobada la "Ley de Fomento Agropecuario". Mediante esta Ley, el Estado legaliza la intervención del sector privado en la explotación de las tierras ejidales; el régimen de propiedad ejidal es sujeto de un proceso de apertura para la producción; asimismo, se establece en

---

(59) *Idem*, p. 168.

(60) *Idem*, p. 169

la mencionada Ley, formas de asociación entre ejidatarios, comuneros y propietarios privados. La Ley de Fomento Agropecuario contempla también, la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario y Forestal, con carácter obligatorio para el Sector Público Federal e inductivo para los sectores social (ejidal y comunal) y privado; ajustes en las instituciones públicas, dando una mayor importancia a las de fomento productivo, como era el caso de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos mientras que las relacionadas con la política agraria pasan a segundo término, como es el caso concreto de la Secretaría de Reforma Agraria y finalmente, esta ley prevé la implementación de una serie de programas especiales tales como: creación de áreas productoras, distritos de temporal, afectación de terrenos ganaderos susceptibles de cultivo, la corresponsabilidad de riesgos por el gobierno en zonas de temporal, reagrupamiento de la pequeña propiedad minifundista, el aprovechamiento de tierras ociosas, etc.

Tanto el Sistema Alimentario Mexicano, como la Ley de Fomento Agropecuario, tenían como objetivo elevar la producción de alimentos básicos y alcanzar la autosuficiencia, incorporando al sector social (ejidal y comunal) que era el más atrasado a la producción capitalista. Estos dos proyectos son esencialmente de política agrícola, es decir enfocados a la producción. "Como consecuencia de estas medidas, la producción agrícola registra un incremento en 1980 y una producción récord en 1981, año de extraordinario temporal. El crecimiento del sector agrícola en el periodo 1977-1980 alcanza un promedio de 4.5% anual, y en 1981 llega al 8.5%. Los diez principales cultivos maíz, frijol, arroz, sorgo, cebada, algodón, soya, ajonjolí y cártamo registran para 1981, un incremento del 60% en su producción, respecto a los seis años anteriores". (61)

Este crecimiento en la producción agrícola, sufre un estancamiento en 1982, año en que las condiciones climáticas no fueron favorables para la agricultura, aunado a lo anterior, se dió también un aumento en los costos de producción, lo que agudizó aún más esta crisis agrícola.

A fines del sexenio de José López Portillo, el país se enfrenta nuevamente

---

(61) Uno más Uno del 12-I-1982. José López Portillo, Quinto Informe de Gobierno, México, 1981.

a una crisis agrícola. La política de fomento y apoyo al campo trazada por el gobierno de López Portillo no había logrado transformar la estructura productiva del país. Tanto el Sistema Alimentario Mexicano como la "Ley de Fomento Agropecuario", fueron proyectos que se basaron en una gran intervención estatal a través de la inyección directa o indirecta de recursos al campo, es decir, la existencia de ambos proyectos estuvo condicionada a la disponibilidad de recursos públicos de tal manera que cuando el Estado se enfrentó a una crisis financiera en 1982, dichos proyectos no pudieron seguir operando y por lo tanto fracasaron.

De 1982 a 1988, el país estuvo gobernado por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado. Al igual que su antecesor, la política agraria del Presidente de la Madrid, no consideró el tema de reparto agrario. "El Gobierno de De la Madrid continuó con el discurso cerrado en materia de reparto agrario que caracterizó al gobierno de López Portillo. Durante el presente régimen, funcionarios de diversos rangos, incluyendo a los sucesivos Secretarios de la Reforma Agraria han anunciado que durante el sexenio se dará fin al reparto masivo de tierras, e incluso se ha calificado de "demagógico e irresponsable que siga hablando del tema"... (62)

La política agraria de este sexenio estuvo orientada principalmente a los aspectos de regularización de la tierra y organización campesina para la producción. La organización y autogestión campesina son consideradas como los elementos que permitirían superar la crisis agropecuaria que padecía el país.

El 17 de enero de 1984, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria. Los aspectos más sobresalientes de estas reformas son los relacionados con la organización colectiva del trabajo en los ejidos y comunidades, a través de la organización de cooperativas para la producción. Mediante esta reforma, se estableció la posibilidad de asociación entre ejidatarios y terceros para la explotación de recursos forestales. Asimismo, se permite la organización entre ejidatarios

(62) Ibarra Mendivil, Jorge. Op.cit., p. 176

y entre éstos con organizaciones de productores, mediante la constitución de cooperativas, uniones, etc.

"No es posible que a partir de pequeñas parcelas o de minifundios podemos hacer producir el campo. Basta ya de un individualismo ineficaz y empobrecedor. Sólo el esfuerzo cooperativo y solidario de los campesinos de México puede lograr la productividad en el campo". <sup>(63)</sup> Es decir, esta parte de la reforma iba enfocada a enfrentar el problema del minifundismo en el campo. Por otra parte, se prohíbe a los comisariados ejidales so pena de ser removidos de su cargo, fomentar el rentismo o realizar la venta o arrendamiento de tierras ejidales; y finalmente, se establecen las condiciones bajo las cuales podrán crearse nuevos centros de población ejidal. Mediante este procedimiento agrario se dotará de tierras a los solicitantes, siempre y cuando no sea posible dotarlos por ninguna de las otras vías agrarias, (dotación, restitución o ampliación).

Por lo que respecta a la política agrícola de este sexenio, no planteó ninguna novedad, pues al igual que en sexenios anteriores, se retoma la idea del "desarrollo rural integral", el Estado debía ser el promotor de la producción agropecuaria, mediante la creación de obras de infraestructura, crédito, insumos, servicios de asesoría y capacitación técnica. Si el reparto agrario había pasado a segundo término, la actividad del Estado estaría centrada en la cuestión legal, al regularizar y garantizar la seguridad jurídica de la propiedad de la tierra; así como también en aspectos de política agrícola (crédito, infraestructura, insumos, capacitación, etc.).

En 1988, asume la presidencia de la república Carlos Salinas de Gortari. La política agraria en este sexenio estuvo orientada a dar por terminado el reparto de la tierra. Desde su campaña política, Carlos Salinas de Gortari planteó la necesidad de modernizar al campo; pero esta modernización implicó, y este fue uno de los rasgos más sobresalientes de este sexenio, reformar el artículo 27 constitucional y dar fin al reparto agrario, este fue el centro de la política agraria de este gobierno.

---

(63) Ruiz Massieu, Mario. *Op.cit.*, p. 166

"La obligación constitucional de dotar a los pueblos se extendió para atender a los grupos de individuos que carecían de tierra. Esta acción era necesaria y posible en un país poco poblado y con vastas extensiones por colonizar. Ya no lo es más. La población rural crece, mientras que la tierra no varía de extensión. Ya no hay tierras para satisfacer esa demanda incrementada por la dinámica demográfica.... Debemos reconocer que culminó el reparto de la tierra que estableció el artículo 27 constitucional en 1917 y sus sucesivas reformas". (64)

Las modificaciones al marco jurídico que se dieron durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, dieron fin a la política agraria implementada desde 1917.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

(64) Texto de la iniciativa del Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari para reformar el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República, México, 1991, p. VIII.

## **2. Condiciones socio-políticas y socio-económicas del problema agrario.**

Las condiciones sociales, políticas y económicas de una sociedad y época histórica determinada se dan en relación a la existencia de clases o grupos sociales con intereses diferentes. En el caso de México, y concretamente en el medio rural, las relaciones sociales, políticas y económicas han estado en función de los tipos o formas de propiedad que han existido a lo largo de la historia del país. "Las clases sociales en el campo se definen sobre todo en relación con la propiedad de la tierra, y por la extensión de esta propiedad". (65)

Durante el porfiriato, los terratenientes, esto es los grandes propietarios, conformaban el grupo social más poderoso económica y políticamente en el campo mexicano; ligados íntimamente al gobierno, los terratenientes disponían de todos los medios (legales, políticos, económicos, administrativos, etc.), para dominar a los otros grupos sociales integrados principalmente por comunidades indígenas y jornaleros agrícolas.

El régimen jurídico de la propiedad existente durante el porfiriato, estaba sustentado en los principios de la Constitución de 1857; dicho ordenamiento favoreció ampliamente la constitución o concentración de la gran propiedad y eliminó la capacidad jurídica a las corporaciones civiles y religiosas (comunidades indígenas e iglesia) para la adquisición o administración de bienes raíces. Bajo esta concepción individualista de la propiedad, y entomo a la existencia de la gran propiedad privada, se desarrollaron las condiciones sociales, políticas y económicas durante el porfiriato en el campo. El punto total del problema agrario en ese entonces, se encontraba en la enorme concentración de la propiedad de la tierra en unas cuantas manos, y consecuentemente en la gran desigualdad social que esto engendraba.

De acuerdo a los datos arrojados por el censo de 1910, el país contaba con una población de 15'160,000 habitantes. "La población económicamente

(65) Stavenhagen, Rodolfo. Las Clases sociales en las sociedades agrarias. Editorial Siglo XXI, México, 1982. p. 288.

activa en el campo se componía por 830 hacendados, 410,345 agricultores y 3,123,975 jornaleros". (66)

El mismo Jesús Silva Herzog estimaba, con base en los datos del citado censo, que 12 millones de habitantes, es decir, el 80% de la población, dependían del salario rural y que 96.9% de los jefes de familia campesina no eran dueños de un pedazo de tierra. (67)

Como se mencionó en el primer apartado de esta investigación, las condiciones socio-políticas y socio-económicas del problema agrario estaban muy marcadas por el fenómeno del regionalismo que, hasta hoy en nuestros días presenta esta cuestión. El problema agrario nunca ha sido un problema homogéneo, desde el punto de vista político, social, económico, humano y geográfico, pues presenta características propias y particulares que lo hacen aún más complejo. Este regionalismo, como se mencionó también en el primer capítulo tuvo su origen en la época colonial, y quizás desde la misma época prehispánica. La existencia de ciertas regiones en donde las condiciones eran las más apropiadas para la agricultura permitieron un mejor florecimiento de esta actividad, un mayor crecimiento económico y demográfico; obviamente, en algunas regiones la actividad económica principal no era la agricultura, sino la minería. No obstante esto, la mayor parte del territorio nacional se encontraba totalmente despoblado, hubo intentos desde la misma época colonial, por tratar de colonizar a esas amplias regiones del país, y aún durante el porfiriato se trató de solucionar esta situación. Sin embargo, estas medidas que se tomaron para colonizar al país, lejos de solucionar el problema, acentuaron aún más el fenómeno de la concentración de la tierra realizándose una serie de despojos y arbitrariedades sobre todo con las propiedades de las comunidades y pueblos indígenas por parte de las compañías deslindadoras que fueron contratadas y apoyadas por el propio régimen porfirista. El fenómeno del cacicazgo, fue otra de las consecuencias de este regionalismo; fenómeno que permitió la formación de feudos de poder político y económico a nivel local.

---

(66) Silva Herzog, Jesús. *Opc.cit.*, p. 126.

(67) *Ibidem.*

Los tipos de propiedad que se formaron, y que predominaron fueron principalmente dos. La hacienda y la propiedad comunal. Los dos extremos, esto es, grandes extensiones de tierra y pequeñas extensiones de tipo comunal, estas últimas eran unidades que permitían una producción exclusivamente de subsistencia. De tal modo que la unidad económicamente importante era la hacienda.

Este tipo de propiedad en explotación ha sido y es desde el punto de vista productivo, un éxito; no se puede afirmar que el latifundio en explotación sea negativo, puesto que logra el objetivo que es la producción. El problema radica, en que este tipo de propiedad provoca la concentración de la riqueza creando así desigualdades económicas y sociales. Esto fue precisamente lo que pasó desde la época colonial y hasta 1910; el tipo de propiedad predominante fue el latifundio, el cual se formó especialmente en el centro y sur del país, en las zonas más pobladas del país, lo cual permitió que las comunidades rurales fueran fuente de mano de obra segura, abundante y barata, lo que propició un mayor auge de la agricultura en esas zonas. Las condiciones económicas y demográficas imperantes en esas zonas, provocaron que la explotación en las haciendas se llevara a cabo en forma inhumana.

Las comunidades formaron el peonaje agrícola, el cual encontró en la hacienda la única forma de sobrevivencia. Esto originó la existencia de un exceso de mano de obra y consecuentemente, el abaratamiento de la misma. Las condiciones materiales eran las más apropiadas para que una población absolutamente inculta fuera objeto de los más salvajes atropellos por parte de los grupos poderosos, la hacienda se convirtió no sólo en unidad de explotación agrícola sino también de explotación humana. Jornadas de trabajo sumamente largas, salarios miserables, sistemas de endeudamiento permanente, aislamiento social y cultural, etc., fueron las condiciones que imperaban en esas zonas del medio rural mexicano.

Todo lo antes expuesto, era el reflejo del sistema político, jurídico y

económico que se había formado y que permitía la reproducción de esas condiciones socioeconómicas. Pero esas mismas condiciones fueron las que permitieron la gestación del descontento social que terminaría en el movimiento revolucionario iniciado en 1910.

La revolución permitió vislumbrar con mayor claridad las causas y los intereses por los que luchaban los grupos involucrados en el movimiento armado. Así pues, la clase campesina luchaba concretamente por el reparto de la tierra; la naciente burguesía peleaba por obtener una mayor participación en el poder político, y los partidarios del gobierno porfirista, indudablemente pretendían conservar el estatus económico, social y político, que el régimen porfirista les había permitido alcanzar.

El Constituyente de Querétaro de 1916-1917, no pudo soslayar de ninguna manera el problema agrario. Bajo este nuevo orden, surge un nuevo tipo de relaciones sociales, políticas y económicas, en torno al problema agrario. Al convertirse el Estado en el gran propietario de los recursos naturales, las relaciones políticas, económicas y sociales, son dirigidas y controladas por el propio Estado. "En efecto, las atribuciones constitucionales otorgan un gran peso al Estado y acrecientan considerablemente la fuerza estatal. Pero esta fuerza no proviene exclusivamente de las facultades represivas consustanciales a todo Estado, sino de la posibilidad de ganar consenso social en la medida en que adquiere una serie de recursos políticos derivados de su capacidad para atender y resolver las exigencias de las diversas clases. Esto significa la posibilidad de mediar en los conflictos y ganar así la imagen de un árbitro social que otorga a cada quien lo que corresponde y coloca a cada clase en su lugar". (68)

El desarrollo de las relaciones sociales, políticas y económicas se dan a partir de la existencia de los tipos de propiedad que reconoce la Constitución de 1917; estos tipos de propiedad son básicamente dos: la propiedad privada, representada por los individuos particulares y la propiedad de tipo social, representada por los núcleos campesinos.

---

(68) Ibarra Mendivil, Jorge Luis. *Op-cit.*, p. 102.

La solución al problema agrario fue institucionalizado, al ser el Estado el responsable de atender las demandas campesinas, para ello crea los mecanismos legales de reparto agrario (restitución, dotación, creación de nuevos centros de población y ampliación de ejidos). El Estado asumió su papel de regulador de las relaciones de propiedad. La clase campesina tiene que canalizar sus demandas de tierra al gobierno; esta situación se convierte en una medida de control político y social. Se le imponen límites a la propiedad, con la intención de impedir la formación de latifundios, así como también se prohíbe a la iglesia la posesión de bienes raíces, asimismo, se creó la figura de la expropiación con fines de utilidad pública, lo que permitió en un momento dado al Estado atender las solicitudes de tierra de los núcleos campesinos.

Debido al papel que asumió el Estado en la solución del problema agrario, esta cuestión fue politizándose cada vez más, situación que permitió la subordinación de la clase campesina a las reglas establecidas por el Estado. El reparto agrario fue el centro de la actividad estatal en materia agraria, de ahí, que la clase campesina dependiera en forma absoluta de las políticas agrarias estatales. Desde 1917 hasta 1992, la solución a la demanda de la tierra estuvo en manos del Estado; así, se dió una relación en donde el sistema político mexicano, y concretamente el partido en el gobierno se legitimó y adquirió consenso dentro de la clase campesina. El sector campesino siempre ha sido considerado como un aliado incondicional del sistema político mexicano. Desde sus orígenes revolucionarios, el Estado siempre se arrogó la representación genuina de los intereses de la clase campesina.

Las condiciones económicas y sociales del campo mexicano empezaron a agudizarse a partir de la segunda mitad de la década de los sesentas. El crecimiento económico que había experimentado el campo empezó a decrecer. "En efecto, el crecimiento del Producto Interno Agropecuario pasó de 5.4 por ciento promedio anual entre 1960 y 1980, mientras el PIB, en los mismos periodos, creció en 5.9 y 6.8 por ciento, respectivamente.

Por su parte, el Producto Interno Agrícola, de representar el 12.3 por ciento del PIB en 1960 se redujo a 7.1 y 4.6 por ciento en 1970 y 1980". (69)

La disminución en la superficie cultivada; la transferencia de recursos humanos y materiales del medio rural hacia los principales polos de desarrollo industrial; el apoyo, mediante créditos, subsidios, insumos, investigación y precios preferenciales hacia ciertos cultivos forrajeros; (sorgo, soya, alfalfa, etc.), la congelación de los precios de los granos básicos (maíz, frijol, arroz, etc.), los subsidios al consumo de la población urbana; el escaso apoyo en materia de crédito e infraestructura a las zonas de temporal; (productoras de granos básicos) la falta de planeación, la dispersión y la ausencia de coordinación interinstitucional en la aplicación de las políticas de fomento agropecuario, fueron algunos de los principales factores que contribuyeron a la aguda crisis por la que hoy en día atraviesa el campo mexicano.

---

(69) Reig, Nicolas, "Las tendencias alimentarias a largo plazo en México: 1960-1984", Problemas del Desarrollo, UNAM., IIE, núm. 61, octubre-diciembre 1969. México, 1969.

### **3. La Administración Pública como estabilizadora y mediatizadora del conflicto agrario.**

A partir de la promulgación de la Constitución de 1917, se establecieron en nuestra Carta Magna los lineamientos principales, contemplados concretamente en el Artículo 27 Constitucional, sobre la situación de la tierra, los tipos de propiedad, así como las acciones que tendrían que desarrollar las instancias encargadas de resolver los problemas agrarios, es decir, las autoridades agrarias que jurídica y administrativamente serían las responsables de la ejecución de la Reforma Agraria.

La Administración Pública en materia agraria, fue una administración especializada y con características muy particulares. Las instituciones que se crearon para dar cause al reparto agrario, prácticamente fueron instancias intermedias o de trámite; pues la única instancia facultada para otorgar en forma definitiva la propiedad de la tierra, era el Presidente de la República. Esto provocó, que la solución a la demanda de tierras estuviera sujeta a las condiciones y circunstancias políticas del momento, así como a la concepción que el Ejecutivo Federal tuviera sobre la cuestión agraria. "La mayor o menor voluntad política de repartir tierras influyó en la simplificación o complejización de las reglas agrarias. La mayor o menor intención de los gobiernos revolucionarios de apoyarse o no en las masas determinó formas diversas de funcionamiento de la administración especializada en el asunto" (70)

El Estado mexicano que surgió del movimiento revolucionario de 1910, cuya expresión final fue la Constitución de 1917, nació con la responsabilidad de dar solución a uno de los principales problemas nacionales que era justamente el de la distribución de la tierra; se produjo así la enorme actividad que jurídica, política y administrativamente el Estado ha tenido para con el campo, desde luego, la mayor intervención estatal estuvo enfocada al aspecto distributivo de la tierra.

(70) Ibarra Mendivil, Jorge Luis. *Op.cit.*, p. 129.

"El reconocimiento del problema de la tierra como una cuestión de interés nacional y por tanto como materia del Estado y de política gubernamental, exigía la creación de aparatos especializados, que se abocaron a manejar estos asuntos como respuesta organizada al movimiento campesino. Dentro de la nueva concepción institucionalizadora del conflicto agrario, aparecen estructuras orgánicas orientadas a administrar las luchas campesinas y a darles cauce a través de una serie de mecanismos constituidos en filtros de sus demandas" (71)

La mayor o menor efectividad de la Administración Pública para resolver el problema agrario, dependió en gran medida, como ya se mencionó anteriormente, de las condiciones políticas imperantes; esto es, la Administración Pública agraria como actividad estatal, fue altamente politizada.

La Reforma Agraria Mexicana o mejor dicho el proceso del reparto agrario, no se dió por evolución, sino por revolución, la distribución de la tierra fue un logro del movimiento campesino que participó en la contienda armada, fue producto de la revolución, de ahí la importancia política de la Reforma Agraria.

A diferencia de otros países, el reparto agrario en México fue un proceso casi espontáneo, es decir no fue posible planear su realización, el reparto agrario se realizó al vapor, en forma desordenada. Pero en tiempos de plena efervescencia revolucionaria y dada la naturaleza del problema, resultaba casi imposible pensar en llevar a cabo una planeación sobre el reparto agrario.

Es importante señalar que la base del reparto agrario estuvo guiada por el tipo de propiedad ejidal y comunal, estos dos tipos de propiedad fueron el centro de la nueva política agraria estatal. El reparto agrario y el tipo de propiedad debían cumplir con el objetivo básico de justicia social. La distribución de la tierra era realmente la política de la justicia social.

---

(71) *Idem.*, p. 229

Para poder entrar en acción, y cumplir con su cometido de reparto agrario, el Estado tuvo que contar con Instituciones Públicas responsables de ejecutar el reparto agrario. Fue así como a partir de 1917, la Administración Pública tuvo como una de las funciones centrales del nuevo Estado mexicano, la de ejecutar el reparto agrario. La Administración Pública como brazo ejecutor de las políticas estatales fue la responsable directa de cumplir con la Reforma Agraria.

Como estructura administrativa, la primera Institución Pública agraria, fue la que se estableció en la ley agraria del 6 de enero de 1915. Esta ley que fue elevada a rango constitucional por el propio constituyente de 1917, fue realmente la primera disposición normativa que institucionalizó la política del reparto agrario, creando para tal efecto a la Comisión Nacional Agraria, como Institución Pública dependiente del poder ejecutivo federal, responsable de realizar el reparto agrario a nivel nacional. Aunado a esto, empezó también una actividad legislativa con el objeto de regular desde el punto de vista legal la distribución de la tierra. La Administración Pública, desde el punto de vista político tuvo una importancia fundamental, pues se convirtió en instrumento mediador y estabilizador del conflicto agrario. La actividad que desplegó la Administración Pública a partir de 1917 en el campo mexicano fue una estrategia política que con el transcurso del tiempo fue dando legitimidad a los sucesivos gobiernos posrevolucionarios.

En una primera fase, la actividad fundamental de la Administración Pública en el campo mexicano fue la del reparto agrario, esta actividad estaba dirigida exclusivamente a satisfacer la demanda de tierras de la clase campesina del país; la Administración Pública traía beneficios colectivos, puesto que el reparto agrario era concedido a grupos de campesinos que a través de los distintos procedimientos agrarios que se establecieron, (restitución de tierras, dotación, ampliación y creación de nuevos centros de población) obtenían solución a sus demandas.

“La Administración Agraria reconoce como punto de partida la existencia de

una clase campesina constituida en sujeto colectivo que aspira a la tierra y a la justicia social. Quizá se trate en este caso, del único ordenamiento administrativo y legal que en el conjunto del aparato público mexicano parte de principios colectivos. En este sentido se aleja de las características consideradas como fundamentales de la Administración Pública Capitalista: su fundación en el concepto de ciudadano". (72)

En los periodos de los primeros gobiernos posrevolucionarios, la actividad fundamental de la Administración Pública fue la de repartir la tierra, la Administración del reparto, alcanzó sus índices más altos en el periodo comprendido entre 1934 y 1940.

El perfeccionamiento de la Administración Pública responsable del reparto agrario se fue dando en la medida en que se fueron expidiendo las leyes agrarias. En 1934, al ser reformado por primera vez el Artículo 27 Constitucional, se creó el Departamento Agrario, órgano que sustituyó a la Comisión Nacional Agraria, creada por la Ley del 6 de enero de 1915, el cual fue transformado en 1942 a Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, y finalmente en 1971, se creó la Secretaría de la Reforma Agraria.

El reparto agrario se llevó a cabo principalmente a través de la creación del ejido. El ejido fue la figura colectiva de propiedad de la tierra que permitió a la Administración Pública concretar la política agraria; jurídica y administrativamente, los procedimientos mediante los cuales podían solicitar tierras eran los de restitución, dotación, ampliación y creación de nuevos centros de población agrícola. Uno de los aspectos que hicieron del reparto agrario, un proceso complejo y sumamente lento, se debió a que la administración del reparto agrario se realizaba en dos instancias o niveles de gobierno, local y federal; es decir, las solicitudes de tierra eran presentadas por los campesinos ante los gobernadores de sus respectivas entidades federativas, quienes apoyados por una Comisión Agraria Mixta Local, negaban u otorgaban en primera instancia y en forma provisional las tierras

---

(72) *Idem*, p. 208

solicitadas; a nivel federal, era el Presidente de la República quien apoyado en un cuerpo Consultivo Agrario, concedía o negaba, mediante resoluciones definitivas inapelables la posesión definitiva de las tierras otorgadas provisionalmente en primera instancia por los gobernadores de los Estados.

La eficacia de la Administración Pública agraria, estuvo marcada fundamentalmente, por el número de hectáreas repartidas e indudablemente por el número de campesinos beneficiados. Pero el reparto agrario no fue un proceso homogéneo; el reparto agrario tuvo periodos de auge y de estancamiento, esto debido a las condiciones políticas de cada periodo. La política agraria, como política del reparto agrario siempre estuvo sujeta a las decisiones del Presidente de la República en turno.

El reparto agrario o la promesa del mismo, fue el arma más común a la que recurrió constantemente el gobierno mexicano, pero sólo cuando se ponía en riesgo la estabilidad del propio sistema político mexicano o cuando se necesitaba obtener el apoyo y legitimidad entre la clase campesina. En este sentido, la Administración Pública agraria fue eficaz y jugó un papel de mediatizadora y estabilizadora del conflicto agrario, pero sólo en forma parcial o temporal, es decir, sólo cuando las circunstancias así lo requerían.

El proceso administrativo a través del cual se realizó el reparto agrario mediante la aplicación de cualquiera de los procedimientos, (restitución, dotación, ampliación o creación de centros de población) comprendía instancias del Gobierno Federal y de los Gobiernos Locales. Es decir, la entrega de tierras se dió en dos etapas, en la primera, las tierras eran entregadas a los grupos solicitantes en forma provisional por los Gobernadores de las Entidades Federativas, y en la segunda etapa la entrega de tierras a los núcleos campesinos era en forma definitiva, y estaba a cargo del Presidente de la República.

La administración del reparto agrario, nació y terminó centralizada por disposición normativa, tanto los códigos agrarios de 1934, 1940, 1942 y la

Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, establecían que la máxima autoridad agraria era el Presidente de la República, era la única persona facultada para hacer la entrega definitiva de las tierras a los campesinos. Esta centralización administrativa, así como la intervención de las dos instancias (federal y local) en el reparto agrario, hicieron de éste uno de los actos administrativos más tardados que cualquier otro.

A medida que transcurrió el tiempo, y una vez que la Administración Pública había logrado, por medio del reparto agrario la estabilidad política en el medio rural, el reparto agrario, a través de la propia actividad administrativa del Estado, fue tomando tintes de tipo meramente ideológicos y partidistas.

Así tenemos que en el primer programa sexenal del Partido Nacional Revolucionario de 1934 se manejó ya el reparto agrario con fines electorales, es decir, a partir de este momento, los problemas del campo mexicano empezaron a ser utilizados como formas de captación ideológica y clientelismo político. La clase campesina del país fue organizada por el propio Estado a través de las distintas centrales y organizaciones campesinas para su manipulación y subordinación incondicional al propio sistema político mexicano. A partir de 1934, se dieron las condiciones para que el reparto agrario como actividad principal del Estado pasara a segundo término, cediendo su paso a la administración del control político.

La Administración Pública se convirtió en el principal obstáculo para la solución de los problemas en el campo, sobre todo los relacionados con el reparto agrario, actividad que empezó a tener una decadencia real en las últimas 2 décadas.

El fin del reparto agrario se prolongó precisamente con el objetivo de ser utilizado con fines políticos. El fin y las soluciones a los problemas del campo empezaron a estar sujetos a las condiciones políticas. En realidad, la Administración Pública, desarrolló una actividad en dos fases. En la primera de ellas, fue en la que realmente ejecutó el reparto agrario en el país,

esta primera etapa concluyó en 1940. A partir de 1940, con la institucionalización de las organizaciones campesinas, el reparto de tierras, junto con la Administración Pública pasaron a segundo término.

La Administración Pública pasa a ser una estructura burocrática, convirtiéndose en el principal obstáculo para el cambio social en el medio rural, así como en el principal freno de las libertades campesinas, pues controló hasta la organización interna de las comunidades agrarias aún después de constituidas.

Sin embargo, es evidente que el reparto agrario tenía que llegar a su término y quizás para los años cincuentas, éste debió haber llegado a su fin. Pero también era verdad, que el reparto agrario era un mito revolucionario, no se podía hablar de su fin, el gobierno que lo hiciera dejaba de ser revolucionario, por lo que, ninguno de los gobiernos emanados del partido oficial se atrevía a hacer semejante referencia, dar por terminado el reparto agrario era renunciar a los principios e ideales de la revolución, que para el caso de la cuestión agraria era como renunciar a la justicia social, razón principal por la que luchó la clase campesina, pero además de esto, y como ya se mencionó anteriormente, la retórica de los gobiernos fue la de seguir manejando la continuación del reparto agrario con fines políticos y electorales, el mito del reparto agrario sirvió para soportar y dar continuidad al sistema político mexicano.

La existencia de una estructura administrativa fue utilizada para justificar la continuación del reparto agrario y en general para justificar la intervención del Estado en el campo. De 1934 a 1964 el Estado distribuyó 46 millones de hectáreas, este periodo fue en el que se llevó a cabo la mayor parte del reparto agrario, y en el que la Administración Pública jugó un papel central, como solucionadora del conflicto agrario.

Formalmente, a partir del gobierno de Adolfo López Mateos, la política agraria da un nuevo enfoque al problema agrario, el gobierno de López

Mateos plantea una nueva acción del Estado en el campo, se presenta una nueva concepción de la cuestión agraria. Durante este sexenio surgió el concepto de Reforma Agraria Integral. Esta idea sostenía que la Reforma Agraria no termina con el simple reparto agrario, sino que más bien éste es sólo la primera fase de una verdadera Reforma Agraria, por lo que era necesario, que el Estado ampliara su actividad para crear y proveer de los elementos necesarios para alcanzar una plena justicia social en el campo.

Bajo este nuevo esquema, el Estado profundizó aún más su intervención en el campo, la acción de la Administración Pública en el medio rural se fue ampliando cada vez más, se amplió el sistema de crédito rural, proliferó la creación de fideicomisos para la producción agrícola, se fomentó la política de subsidios al campo a través de la producción de fertilizantes y la distribución de bienes de consumo doméstico con la participación de las empresas paraestatales Fertimex y Conasupo, se crearon sistemas de seguros agrícolas, centros regionales de bienestar social, que prestaban servicios de salud, educación, etc.

El objetivo de esta nueva política del Estado, era llevar el bienestar social al campo, es decir, el objetivo que se pretendía con esta amplia intervención no era de tipo económico, pues con ello no se lograría, aumentar la producción y productividad agropecuaria, sino que era la expresión de la política de bienestar. El Estado debía de procurar mediante su intervención, el bienestar social en todos los sectores de la sociedad, de ahí, que la política de bienestar trajo como consecuencia una expansión de la Administración Pública.

Para el caso del campo, el reparto agrario ya no era la actividad fundamental de la Administración Pública, además de la enorme burocratización que se había desarrollado en las instituciones públicas responsables del reparto agrario, ahora la Administración Pública se enfocaba más al aspecto del bienestar social. Esta política de bienestar e intervencionismo estatal, predominó en el campo hasta la década de los 80's, década en que el

**Estado mexicano es víctima de la crisis económica y consecuentemente de su déficit en las finanzas públicas.**

**En 1982 el Estado mexicano se encuentra en una situación de asfixia económica, que lo obliga a replantear su papel para con la sociedad. El Estado no puede seguir jugando el papel de Estado benefactor, de ahí que empieza a reducir su intervencionismo mediante la desincorporación de las instituciones públicas que lo habían convertido en un Estado obeso, consecuentemente esta reducción de la actividad estatal, tuvo un impacto importante en el campo mexicano, ya que este era uno de los sectores sociales, en los que el Estado había desarrollado una gran intervención.**

### **III. LA REFORMA DEL ESTADO**

#### **1. La nueva realidad del Estado mexicano a partir de 1982.**

Desde sus orígenes, el Estado mexicano que surgió a partir de 1917, era un Estado de tipo eminentemente social y benefactor. Este modelo de Estado fue la antítesis del modelo que le antecedió, pero sobre todo fue producto de las causas que dieron origen al movimiento revolucionario de 1910.

Efectivamente, la Constitución de 1857 pregonaba por un individualismo en donde el Estado no asumía ningún compromiso social y económico para con la sociedad. Pero este desenfrenado individualismo fue justamente el que provocó una enorme desigualdad social y económica que se manifestó en una profunda concentración de la riqueza en unas cuantas familias.

Esto fue precisamente lo que se trató de evitar con la conformación del nuevo Estado mexicano. Es decir, el nuevo ordenamiento jurídico, debía contemplar y definir el papel que debería de jugar el poder público, no sólo para evitar caer en las desigualdades sociales, sino también para promover el desarrollo económico, político, social y cultural del pueblo, procurando un equilibrio entre los distintos sectores sociales. Fue así, como la Constitución de 1917, otorgó al Estado amplias atribuciones y facultades para que pudiera cumplir cabalmente con su compromiso social.

Bajo esta nueva concepción estatal, tenemos, entre otros aspectos, los siguientes:

- La nación, (el Estado) es la propietaria originaria de todos los recursos naturales; La propiedad territorial y las aguas pertenecen a la nación. El Estado se convierte en el gran propietario, pero a la vez está obligado a transmitir esta propiedad a los particulares, creando los tipos de propiedad con fines de utilidad pública o social. Asimismo, el Estado es el

responsable de la explotación de recursos naturales, con el objeto de lograr un desarrollo armónico y equilibrado a través de una adecuada distribución de la riqueza nacional.

- El Estado asume el papel de rectoría económica, esto es, debía ser el eje central a través del cual giraría todo el desarrollo económico del país mediante la intervención directa en la producción de bienes y servicios. El desarrollo económico era la gran responsabilidad del Estado, para lo cual debía asumir una actitud vanguardista, debido a que la actividad económica de los particulares estaría subordinada a la actividad de aquel. Por otra parte, el Estado tenía la obligación de evitar la formación de los monopolios de producción y todo tipo de actividad económica que pudiera provocar concentración de la riqueza en detrimento del interés general.
- La compleja gama de beneficios sociales que el Estado tenía que proporcionar a la sociedad se articuló en ciertos preceptos constitucionales, en los que se estableció la obligación, de proporcionar servicios asistenciales de salud, vivienda, educación, entre otros, con el fin de lograr la incorporación de los sectores sociales más débiles de la sociedad al desarrollo nacional.

En síntesis, como lo establece el Artículo 3º Constitucional, fracción II párrafo segundo, el Estado debía establecer un sistema democrático, pero entendiendo a la democracia, no sólo como un sistema político y jurídico, sino como todo un sistema de vida, basado en el "constante mejoramiento social, económico y cultural del pueblo de México".

Bajo estos principios se cimentó la estructuración de un Estado más que de bienestar social, paternalista; pareciera ser que la sociedad obtendría todo a través del Estado, ésta sólo se limitaría a demandar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por aquel. Al accionar de este Estado de bienestar, surgió una Administración Pública que tenía que cumplir con los complejos cometidos sociales de 1917.

Sin embargo, debido a que el Estado mexicano fue producto de un movimiento revolucionario, y por lo tanto, fue un Estado que nació bajo limitantes políticas y económicas severas, los primeros gobiernos revolucionarios antes que desplegar una amplia actividad en favor del desarrollo económico y de bienestar social, se limitó a la consolidación del poder político; para estos gobiernos lo fundamental era lograr la estabilidad política del país, edificar un poder político fuerte, bajo bases firmes y sólidas, que permitiera posteriormente asumir los compromisos de tipo económico y social.

Evidentemente, el reparto agrario era un aspecto eminentemente político, de ahí, que su ejecución fue factor clave para lograr la estabilidad social del país, y por lo tanto era un aspecto de interés nacional que no se podía postergar. La llamada primera fase de la Reforma Agraria, esto es la fase del reparto agrario, fue una actividad eminentemente política, como ya se mencionó anteriormente era un factor clave para la estabilidad y consolidación del poder político. Lo anterior, no quiere decir que no se hubiera avanzado absolutamente en nada, sino al contrario, creo que durante el periodo de 1917 a 1940, se sentaron las bases principales para fortalecer la presencia del Estado en la vida nacional. La expropiación del petróleo en 1938, la nacionalización de los ferrocarriles, el mismo reparto agrario, fueron elementos que afianzaron y legitimaron política y económicamente al Estado.

Fue prácticamente a partir de 1940, cuando el Estado empezó realmente a intervenir activamente en la economía del país. Esta intervención estatal estuvo orientada por dos aspectos como ya se mencionó anteriormente: El económico y el social. El Estado era el responsable del desarrollo económico y social del país.

Sin embargo, el Estado optó por impulsar primero el desarrollo económico bajo la concepción de que este traería como consecuencia inmediata el bienestar social del pueblo. Fue así, como se dictaron y ejecutaron una serie

de políticas cuyo objetivo consistía en formar una clase empresarial mexicana que conjuntamente con el propio Estado emprenderían el desarrollo del país. La creación de toda la infraestructura y la política de subsidios, vía creación de empresas paraestatales fueron las principales actividades que desarrolló el Estado en favor de los empresarios mexicanos. Asimismo, se fomentó el proteccionismo bajo políticas arancelarias que dieron origen a un mercado interno cerrado y cautivo.

La instauración de un sistema tributario diseñado para favorecer totalmente a los empresarios nacionales, y finalmente las restricciones que se impusieron constitucionalmente a la inversión extranjera, conformaron todo este modelo de Estado interventor, que en un principio centró su actividad en favor de la actividad económica y principalmente en el fomento a la industria, dejando a la agricultura y al aspecto social para un segundo término.

Esta intervención estatal, aunada a las condiciones imperantes en el ámbito internacional, (periodo de posguerra) favorecieron el crecimiento económico del país a una tasa promedio anual de 6% del producto interno bruto, entre 1948 y 1958, periodo al que los analistas han denominado el "milagro mexicano".

Sin embargo, el despegue industrial logrado en esos años, así como el crecimiento económico, no dieron como resultado el esperado bienestar social, sino que al contrario, se dió una concentración de la riqueza que hizo visible la desigualdad social.

Por otra parte, el sistema político se tornó más cerrado, en una sociedad en la que ciertos grupos exigían mayor participación política, esto generó el descontento social trayendo como consecuencia una crisis política, que repercutiría evidentemente en la actividad estatal; 1968 fue el año en que se puso en evidencia, que el sistema político y económico que había adoptado el Estado mexicano a partir de 1917, no habían logrado los fines esperados por la sociedad.

El movimiento estudiantil de ese año, fue el detonante por medio del cual se manifestó esa crisis estatal. Bajo estas circunstancias, el Estado se ve obligado a una apertura política por una parte, y a retomar el papel de Estado de bienestar que había hecho a un lado, pero es justo señalar, que este giro de actuación estatal se dió por el empuje social, por presiones sociales, lo que quiere decir, que el Estado, se vió obligado a cambiar sus políticas de acción en beneficio de la propia sociedad. Ahora se tenía que buscar el equilibrio social y económico para grandes sectores sociales que se habían rezagado en sus condiciones de vida, puesto que el fabuloso crecimiento económico no perneó a todas las capas de la sociedad tal y como se había pensado.

Para 1970, el Estado mexicano volvía a retomar ahora sí, su papel de Estado de bienestar, mediante la aplicación de políticas que beneficiarían a las mayorías a costa de una expansión del aparato estatal. Pero este modelo de Estado de bienestar no estuvo acompañado de otras reformas que permitieran su viabilidad desde el punto de vista económico. Es decir, mientras que el Estado requería de mayores recursos para solventar los gastos que implicaba llevar a cabo el bienestar social, vía subsidios, prestación de servicios, producción y distribución de bienes, no contaba con los ingresos necesarios para la ejecución de estas políticas. Así por ejemplo, no se dictó una política tributaria acorde con este esquema de intervención estatal, no se dió un incremento en las tarifas de los bienes y servicios que proporcionaba el propio Estado, etc., de tal forma, que la única alternativa que le quedó al Estado para continuar con estos compromisos, fue la de recurrir al endeudamiento interno y externo, evidentemente esta política del endeudamiento no fue la opción correcta, pues fue un detonante clave para la irrupción de la crisis económica en 1982.

Como ya se mencionó anteriormente, bajo el modelo de Estado de bienestar, la Administración Pública tuvo una gran expansión cubriendo casi todos los aspectos de la vida económica y social del país. La proliferación de empresas paraestatales, Fondos, Fideicomisos, empresas

## **2. Estrategia de la reforma estatal\* y las modificaciones al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992.**

Frente al gran déficit presupuestal que a partir de 1982 padeció el Estado mexicano, fue necesario tomar las medidas pertinentes para sanear las finanzas públicas. El centro del problema estaba en la gran intervención estatal, en el gigantismo del aparato estatal, consecuentemente se pensó en la reducción del tamaño del Estado; si bien es cierto que en 1982 se puso de manifiesto la crisis financiera del Estado, no fue en ese mismo año cuando se planteó una reforma del mismo propiamente dicha, sino que más bien en ese año se inició la política del adelgazamiento del aparato estatal, se inició pues un proceso de desincorporación de las dependencias y entidades que formaban parte de la estructura administrativa del Estado. Si el problema que experimentaba el Estado era el de la escasez de recursos, debido a su gran intervención en la economía y en el bienestar social, para lo cual había creado una amplia estructura administrativa, se pensó que la solución a este problema consistía en llevar a cabo la desincorporación del enorme aparato administrativo con que venía operando el gobierno.

Fue hasta 1990, cuando el Presidente Carlos Salinas de Gortari planteó formalmente la necesidad de reformar al Estado, este planteamiento tuvo

---

\*El concepto "Nueva Gestión del Estado" que se emplea en el título de la tesis, significa en términos generales, que a partir de las reformas al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992, el Estado ha creado una estructura institucional agraria diferente.

Las reformas realizadas al artículo antes mencionado tienen un significado administrativo, debido a que el Estado desarrollará nuevas atribuciones en materia agraria; a través de la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios, el Estado tendrá un nuevo accionar en el campo. La nueva intervención estatal está oriunda fundamentalmente a promover aspectos relacionados con la liberación, apertura, comercialización, productividad, rentabilidad, etc., todo ello para ser congruentes con el paradigma de la economía de mercado. Lo anterior es justamente lo que se trata en el apartado No. 3 del Capítulo III, denominado "El significado administrativo de las reformas al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992".

Las reformas al artículo 27 constitucional tuvieron un impacto en la estructura administrativa, sin embargo, la nueva estructura no significa que los problemas que hoy día padece el campo mexicano vayan a ser resueltos. La solución a los problemas del campo requieren de la aplicación de políticas de gobierno acordes a las nuevas funciones generales que el Estado ha asumido, es decir, para concretar los propósitos de la reforma administrativa, se requiere de la implementación de políticas adicionales que apuntalen la nueva intervención estatal en el campo. Al respecto puede consultarse a Aguilar Villanueva, Luis F. El estudio de las políticas públicas, Grupo Editorial, Miguel Ángel Porrúa y Uvalle Berrones, Ricardo. Las transformaciones del estado y la administración pública en la sociedad contemporánea, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.

ya una concepción diferente acerca del problema por el que atravesaba el Estado y la transformación que debía darse en el seno del mismo. Lo que se cuestionó en ese entonces, fue el modelo de Estado de bienestar vigente prácticamente desde 1917, este modelo de Estado había entrado en crisis y había llegado a su fin. Para ese entonces, el Estado vivía una situación asfixiante desde el punto de vista financiero. Las políticas estatales de intervencionismo y totalitarismo ya no eran funcionales económica y socialmente.

Bajo estas circunstancias el Estado cambió su política económica en favor del mercado, es decir, se empezó a desligar de lo que fue la rectoría económica para dar paso a las libres fuerzas del mercado, a la libre competencia, y que fuera la propia sociedad quien marcara la pauta en el desarrollo del proceso económico del país. El papel del Estado bajo este nuevo contexto, sería el de promover y regular las actividades económicas, las cuales ahora estarían en manos de los particulares. Esta fue la estrategia de la reforma estatal, dejar a un lado el intervencionismo y pasar a la promotoría y a la regulación.

Este proceso de reforma del Estado, tuvo que tocar varios aspectos de la vida económica, social, jurídica y política a nivel nacional. Es un proceso que no puede ser abordado aisladamente, pues para poder concretar este cambio era indispensable el trastocamiento de las viejas estructuras sobre las que se había edificado el Estado que surgió en 1917.

Una de estas estructuras, fue precisamente la jurídica; es claro, que el Estado de bienestar surgió bajo un sistema jurídico con contenido eminentemente social, proteccionista y paternalista, sobre todo con los grupos más débiles. Este sistema jurídico estaba impregnado de las ideas de justicia social que imperaron en el constituyente de 1916-1917. El sistema jurídico bajo el cual surgió y operó el Estado de bienestar, estaba cargado de una ideología revolucionaria que sustentó por mucho tiempo al sistema político mexicano. El Estado como producto de la revolución de

**1910, no podía tan fácilmente renunciar a esos principios, los cuales le habían dado legitimidad y permanencia, sólo que ahora el problema no era sólo de tipo político sino más bien económico; en la medida en que el Estado no pudo resolver los problemas sociales, debido a la carencia de recursos, a partir de ese entonces la viabilidad y vigencia del Estado de bienestar empezó a ser cuestionada por la propia sociedad.**

**Esto no quiere decir que el modelo de Estado de bienestar no haya funcionado en su momento, fue necesario que el Estado asumiera tareas de tipo económico y social que tenían una importancia trascendental para la consolidación del propio Estado y sobre todo del proyecto nacional que se encontraba plasmado en la propia Constitución e 1917. Desde la rectoría económica, hasta la propiedad y explotación de los recursos naturales fueron aspectos que en su momento permitieron el despegue económico del país, sin embargo, las condiciones históricas eran totalmente diferentes, y ese modelo de intervencionismo estatal había llegado a su fin, el Estado había cumplido un ciclo más dentro de su propia evolución como organización social, política y económica, ahora a partir de 1982 la realidad era otra, y había que actuar en consecuencia acorde a los requerimientos de esa realidad.**

**Es un hecho, que el fin de la reforma del Estado fue eminentemente de tipo económico, es decir, esta reforma buscaba eliminar la intervención del Estado en la economía y en la sociedad. Si el intervencionismo estatal tenía su fundamento en un sistema jurídico, cuya cima lo constituye la propia Constitución de 1917, y si el objetivo de la reforma económica del Estado era precisamente el de eliminarlo por lo menos reducir esa gran intervención, dicha reforma tendría que iniciarse justamente en el sistema jurídico, el cual constituía el principal obstáculo para la ejecución de este proceso.**

**Así pues, se inició una serie de reformas jurídicas, empezando por la propia Constitución y en los ordenamientos jurídicos secundarios a fin de darle legalidad al nuevo esquema económico, en donde lo principal sería la participación de los particulares en sustitución de la participación estatal.**

El marco jurídico mexicano siempre fue considerado por el sector privado, tanto nacional como extranjero, como un factor que debido a su rigidez impedía una participación real en la economía del país, creando incertidumbre e inseguridad jurídica en las inversiones. Efectivamente, este sistema jurídico era muy limitativo, sobre todo para el capital extranjero, pues hay que recordar que la propia Constitución no permitía que las inversiones de capital extranjero fueran superiores al 49%.

Si la reforma del Estado era de tipo económico, había entonces que eliminar las barreras jurídicas que impedían la participación del capital privado nacional y extranjero en la economía del país. Las modificaciones al sistema jurídico mexicano, permitirían una desregulación en la actividad económica, es decir, el control y regulación que ejercía el Estado en la economía a través de una serie de disposiciones legales tenía que ser anulado. La economía debía regirse de ahora en adelante por las libres fuerzas del mercado, por la libre concurrencia de los particulares.

Es indudable, que por circunstancias históricas y políticas, el sector agropecuario, ha sido y es el más rezagado a lo largo de la historia del país. El campo ha sido relegado política, económica y socialmente, y sólo ciertas regiones y en ciertos renglones de la producción agropecuaria han logrado sobresalir en medio de tanto rezago. El sector agropecuario comercial, debido al tipo de productos, a su alto rendimiento, al empleo de tecnología y al tipo de propiedad, tuvo apoyos económicos y de infraestructura tanto del gobierno como de la banca privada y oficial.

Aquí aparece nuevamente el fenómeno del regionalismo, pues este sector altamente productivo y por supuesto rentable, se encuentra ubicado principalmente en el norte, noroeste y noreste del país. En esta región del país predomina la gran propiedad privada.

En gran parte del territorio y de la zona cultivable, predomina el tipo de propiedad ejidal y comunal, y cuya característica principal es el minifundio.

En estas zonas, priva el atraso casi total, no hay los medios de comunicación básicos, no se cuenta con la infraestructura adecuada, la mayoría de las tierras son infértiles, etc., y consecuentemente no existen los apoyos financieros y técnicos para estas áreas. Los productos que se producen en estas zonas son principalmente granos básicos (maíz, frijol, etc.), pero es una producción de autosuficiencia, es decir estas zonas no producen para la comercialización.

Desde la óptica del Estado, el problema del campo tenía que resolverse partiendo de tres cuestiones básicas:

- a) La falta de recursos para poder enfrentar el enorme atraso por el que atraviesa la propiedad ejidal y comunal;
- b) La indefinición jurídica sobre el tipo de propiedad ejidal y comunal y,
- c) Dar por terminado el reparto agrario.

Por lo que se refiere a la primera cuestión, es evidente el enorme atraso en que se encuentran la mayor parte de los ejidos y comunidades del país, esto se debe fundamentalmente a su nula participación en la producción, es decir éstos han dejado de ser unidades de producción, para convertirse en unidades de autoconsumo y quizás en algunos casos ni eso. Esta situación requiere de una gran cantidad de recursos para poder incentivar la participación productiva de este sector, recursos con los que el Estado no cuenta y por lo tanto es necesario buscar otras alternativas de financiamiento para el campo, y concretamente para este sector.

La segunda cuestión, tenía que ver con la situación jurídica en que se encontraba el régimen de propiedad ejidal y comunal. La propiedad ejidal y comunal era realmente una ficción jurídica, puesto que, tanto ejidatarios como comuneros considerados individualmente nunca podían ser propietarios de sus tierras, la propiedad de éstas era del ejido o de la comunidad como entes colectivos, las tierras pertenecían al ejido o la comunidad pero no a los individuos considerados como particulares.

Asimismo, y derivado de esta misma situación, las tierras ejidales y comunales no podían ser sujetos de transacción, es decir no podían ser vendidas, eran inembargables, inalienables e imprescriptibles. La propiedad ejidal y comunal era sobre protegida, una propiedad cerrada, casi impenetrable. Aunado a esta situación se formó a lo largo del tiempo la dependencia casi total de los campesinos, pues el Estado siempre los trató como sujetos incapaces de emprender acciones por sí mismos y reguló hasta las formas de organización interna que debían adoptar ejidos y comunidades, la cultura del paternalismo estatal provocó en la clase campesina del país una pasividad total.

La tercera y última cuestión, es la que tenía que ver con el reparto agrario. El Estado no podía continuar fingiendo en la política del reparto agrario, este proceso había que darlo formalmente por terminado, continuar con el fingido reparto agrario creaba aún más incertidumbre en la propiedad de la tierra y acentuaba todavía más la inestabilidad social en el campo. Los pequeños y grandes propietarios siempre exigieron que se diera por terminado el reparto agrario como medida que permitiera o por lo menos alentara la inversión privada en el campo, dando seguridad jurídica a las inversiones en este sector.

Bajo estos tres aspectos antes mencionados, se dieron las reformas al Artículo 27 Constitucional el 6 de enero de 1992. Las reformas jurídicas en materia agraria, fueron parte de la estrategia de modernización integral de la economía mexicana emprendida bajo el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. El campo mexicano como sector fundamental para la economía del país no podía quedar al margen de esta pretendida modernización.

Hasta antes de la reforma al Artículo 27 Constitucional en materia agraria y a la promulgación de la nueva ley agraria del 6 de enero y 26 de febrero de 1992, respectivamente, el campo había sido el sector más ampliamente y directamente intervenido por el Estado. La nueva estrategia consistía justamente en racionalizar esa enorme intervención estatal y definir los

puntos esenciales en los que el Estado mantendría una intervención selectiva, es decir en aquellos aspectos en los que por su naturaleza resultará imposible la participación del sector privado y social.

La actividad que el Estado había venido desarrollando en el campo mexicano, había abarcado prácticamente todos los aspectos de la vida social de los campesinos. No obstante esta gran intervención del Estado, los problemas que padecía el campo no se habían solucionado, al contrario producto de las deficiencias en las políticas, planes y programas que habían implantado los diferentes gobiernos, los problemas se tomaban cada vez más complejos. El reflejo de todas estas deficiencias (baja producción de granos básicos, baja productividad, carencia de recursos, insuficiencia de tierras que repartir, nula asistencia técnica, conflictos sobre tenencia y posesión de tierras, etc.), se refleja en la insuficiencia alimentaria, en el desequilibrio de la balanza comercial de productos agropecuarios y consecuentemente en la necesidad de importar anualmente grandes volúmenes de granos básicos.

El objetivo fundamental del sector agrícola que se planteó en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, fue el de aumentar la producción y productividad en el campo.

Para tal efecto, el Presidente Salinas de Gortari propuso integrar un programa de transformación en el campo que tuviera como referencia cuatro reformas fundamentales:

1. La modernización del marco jurídico en el campo.
2. La modernización de los organismos gubernamentales de Fomento Rural.
3. La modernización de los participantes sociales.
4. La modernización de la política de desarrollo rural integral. (73)

Ante la difícil situación por la que atraviesa el campo mexicano, el Presidente

(73) Ruiz Massieu, Mario. Op-cit, p. 21

Salinas de Gortari, el 1º de noviembre de 1991, en su Tercer Informe de Gobierno anunció la reforma constitucional en materia agraria. En dicho informe, el Presidente manifestó que era necesario actuar estructuralmente en el campo mexicano, ya que, esta era una de las áreas fundamentales para el futuro de la nación y, en este sentido señaló entre otros aspectos los siguientes:

“ Ha crecido la producción pero la productividad no es suficiente. El minifundio se extiende tanto entre ejidatarios como entre pequeños propietarios y los campesinos tienen que trabajar más para sacar menos. En nuestro campo todavía hay mucha miseria.

El reparto agrario establecido hace más de 50 años se justificó en su época, y es reconocido hoy en día por su compromiso con los campesinos. En su momento llevó justicia al campo, pero pretender en las circunstancias actuales, continuar por el camino de antes ya no significa prosperidad para la patria ni justicia para los campesinos.

Por eso llegó el tiempo de cambiar nuestra estrategia en el campo. Este es un momento clave, consecuentes con los propósitos originales de libertad y justicia de la revolución, por medio de nuestras mejores instituciones vamos a sumarnos a las nuevas luchas de los campesinos.” (74)

El objetivo central de la reforma al Artículo 27 Constitucional y a la legislación agraria secundaria, consistía en dar libertad y justicia al campo mexicano, para ello, la reforma se basaría en diez puntos. En el primero de ellos se exponía que la reforma tendería a promover la justicia y libertad para el campo; en el segundo punto se contempla que dicha reforma proteja al ejido como organización social y productiva; en el tercer punto se indicaba que esta reforma permitiría que los campesinos fueran sujetos y no objetos del cambio; en el cuarto punto se establecía que la reforma revertiría el minifundio y evitaría a la vez el regreso al latifundio; en el quinto punto se señalaba que la reforma promovería la capitalización del campo; en el sexto punto se afirmaba que la reforma establecería una rapidez jurídica para

---

(74) *Idem.* p. 22

resolver los rezagos agrarios; en el séptimo punto se indicaba el compromiso del Estado para asignar recursos presupuestales al campo; en el octavo punto se disponía que el Gobierno Federal subsidiaría el seguro al ejidatario con la aportación del 30% a la prima del seguro, y simultáneamente se ampliaría la cobertura del seguro; en el noveno punto se planteaba la creación del Fondo Nacional para Empresas de Solidaridad, y finalmente en el décimo punto se daba solución al problema de las carteras vencidas con BANRURAL y se aumentaría a través del crédito los financiamientos al campo.

A diferencia de las otras reformas constitucionales en materia agraria, que buscaban la solución de los conflictos relacionados con la distribución de la tierra, la reforma al Artículo 27 Constitucional del 6 de enero de 1992, tiene un sentido meramente económico, es decir, con esta reforma se pretende elevar la producción y productividad en el campo mediante una acción estatal diferente, que parte de una limitación de la acción gubernamental en este sector, promueve una desregulación de los mercados tanto de insumos para el campo, como de los productos agropecuarios; promueve la inversión privada en el campo a través de mecanismos jurídicos que permiten y reconocen formas de organización y asociación entre los diversos actores del campo para la producción, partiendo del reconocimiento de las formas de propiedad ya existentes.

"Las reformas iniciadas por el Presidente Salinas, terminaban de tajo con un lustro degradante e injusto para los campesinos, como había sido durante sexenios, el uso político que se hacía de ellos para beneficio del sistema a través del otorgamiento de prebendas o, en muchos casos, de la atención a demandas a las que legítimamente tenían derecho. Acabar con la captación política es uno de los logros más importantes no expresamente expuestos de la reforma, como lo es la terminación de la simulación en el reparto de tierras. El primer mandatario daba fin de esta forma a dos de las más lastimosas prácticas posrevolucionarias" (75)

---

(75) *Idem*, p. 100

En síntesis, con esta reforma constitucional en materia agraria, se establecieron los principios para una nueva política económica en el campo basada en el reconocimiento de la autonomía de organización y asociación campesina, así como de su capacidad de gestión, dejando aún lado las formas paternalistas, y estableciendo una nueva relación entre el Estado y el sector campesino.

### **3. El significado administrativo de las reformas al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992.**

Al igual que varios de los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, el artículo 27 constitucional ha sido objeto de muchas reformas, sin embargo, en materia agraria, (que es uno de los aspectos fundamentales del mencionado artículo) las reformas hasta antes de 1992, no habían sido tan radicales. Las reformas que se habían venido haciendo al citado precepto constitucional en esta materia, tenían como finalidad la de precisar los procedimientos o formas de intervención del Estado en el medio rural. Estas reformas constitucionales tuvieron formalmente un impacto en la actividad administrativa que el Estado había desarrollado hasta ese entonces en el campo. Este impacto en la Administración Pública partió principalmente de dos vertientes:

La primera de ellas tenía que ver con la ejecución de la reforma agraria, es decir, la ejecución del reparto agrario, y concretamente con una estructura administrativa que se conformó a partir de 1917 para atender las demandas de solicitud de tierras de los campesinos del país.

Es menester recordar, que la administración de la política agraria estuvo hasta 1992, altamente centralizada. La prueba de ello es, que todos los ordenamientos legales que regularon el reparto agrario, (código agrario de 1934, código agrario de 1940, código agrario de 1942, Ley Federal de Reforma Agraria de 1971) reconocían como máxima autoridad agraria al propio Presidente de la República, quien era el único facultado para conceder o negar en forma definitiva la entrega de tierras. Esta centralización administrativa hacía del reparto agrario, uno de los trámites administrativos más prolongados y engorrosos dentro de la Administración Pública, aunado a esto se dió la gran burocratización de las instancias administrativas que intervenían en el reparto, y la serie de intereses económicos y políticos que se entretujieron con la propia función pública, y que tenían como objetivo retrasar o politizar el reparto agrario y de esta manera manipular al sector campesino del país.

La política agraria, es decir, la política del reparto agrario, era un asunto del orden federal. Era el Gobierno Federal el único responsable de su ejecución. El reparto agrario fue entendido o definido como una cuestión de interés nacional, que debía ser regulado exclusivamente por la federación. La instancia del Poder Ejecutivo Federal mediante la cual se institucionalizó y ejecutó la política del reparto agrario fue la Secretaría de la Reforma Agraria. Esta Secretaría fue creada el 31 de diciembre de 1974, fecha en que se publicaron las reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y a la propia Ley Federal de Reforma Agraria; la Secretaría de la Reforma Agraria tuvo como antecedentes a la Comisión Nacional Agraria, creada por la Ley del 6 de enero de 1915, al Departamento Agrario, creado en 1934, y al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización creado por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada el 24 de noviembre de 1958.

A medida que transcurrió el tiempo, la actividad de esta dependencia fue disminuyendo. Es claro, que la gran parte del reparto agrario se llevó a cabo durante los primeros gobiernos revolucionarios. Esta actividad fue decreciendo a veces por cuestiones políticas, pero sobre todo porque había menos tierras que repartir. Este fenómeno provocó un estancamiento en la actividad administrativa del Gobierno Federal. La Secretaría de la Reforma Agraria tenía cada vez menos relevancia como dependencia de la Administración Pública Federal, su razón de ser o el objeto por el que fue creada ésta Institución Pública, empezó a desaparecer, más que ente administrativo, la Secretaría de la Reforma Agraria se volvió una formalidad que encubría una realidad diferente ; ya no había tierras que repartir. La función que ahora tenía esta dependencia era más tipo político y jurídico, pues dirimía controversias sobre disputa de tierras entre grupos campesinos y regularizaba mediante la expedición de certificados de derechos agrarios la situación jurídica de la posesión de las tierras de que se había dotado a los núcleos campesinos en el país; situación esta última que por cierto padeció un gran rezago. La existencia de dicha Secretaría se convirtió en un simple medio burocrático mediante el cual se trató de justificar la

presencia del Estado en el campo, pero sobre todo la continuidad de la política del reparto agrario.

Tanto el reparto agrario, como la función administrativa del Estado en esta materia han concluido, al ser derogadas las fracciones diez y once del artículo 27 constitucional, las cuales establecían lo siguiente:

**"Artículo 27, fracción X....**

Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a este fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

**fracción XI....**

Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo, y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución." (76)

Así pues, con las reformas del 6 de enero de 1992 al artículo 27 constitucional, al confirmarse jurídicamente la inexistencia de tierras que repartir y consecuentemente el fin del reparto agrario, la dependencia que fue creada para tal efecto concluye también de manera formal su ciclo. Es decir, lo que en la realidad ya se había presentado desde hace algunas décadas atrás, a partir de 1992 se formaliza y se reconoce legalmente esa realidad, es evidente, que la Secretaría de la Reforma Agraria ya no tiene ninguna razón de ser. La función pública ya no existe en el ámbito agrario. La acción del

---

(76) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México, 1954. p. 17

Estado en el reparto agrario ha concluido y por lo tanto no hay más actividad administrativa que desarrollar en este aspecto.

Al dar por terminado formalmente el reparto agrario, se elimina también formalmente la actividad administrativa que venía realizando la Secretaría de la Reforma Agraria en relación con esta actividad, actividad que a la vez se había convertido ya en un verdadero obstáculo para el desarrollo de las libertades campesinas. Con esto se da también por terminado el control político, que bajo pretexto de reparto agrario se venía llevando a cabo sobre la clase campesina.

La segunda vertiente tiene que ver con la creación de nuevas Instituciones Públicas en materia agraria. Por una parte la mencionada reforma constitucional da por concluido el reparto agrario y con ello la intervención del Estado en esta cuestión; pero a la vez amplía aún más la presencia del Estado en el campo mexicano, al crear dos nuevas Instituciones Públicas que tendrán encomendadas nuevas funciones en materia agraria. La política agraria adquiere una nueva modalidad. Mencionamos anteriormente, que la multitudina reforma constitucional del 6 de enero de 1992, tiene un sentido eminentemente económico, se deja a los actores del campo en plena libertad para asociarse y constituir unidades de producción, se da seguridad jurídica en la tenencia de la tierra de tipo ejidal y comunal y por lo tanto se legaliza la venta de tierras ejidales y comunales, así como la asociación de ejidatarios y comuneros con el Estado y con el sector privado para constituir sociedades agropecuarias.

Con esta reforma en favor del mercado y de las libertades de tipo económico, el Estado da un nuevo enfoque a su intervención en este sector. Pero esta nueva intervención estatal, parte del reconocimiento de la existencia de una clase campesina débil. En medio de las libertades económicas y jurídicas que implica la reforma constitucional en aumento, el Estado asume una actitud proteccionista para con la clase campesina, concluyendo que en defensa de este sector es indispensable su presencia en el campo. Así

pues, la nueva política agrícola se acompaña de una nueva política de defensa social y de participación de justicia en materia agraria.

Con el artículo 27 constitucional reformado y con la nueva Ley Agraria reglamentaria de este precepto constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, se establece una nueva estructura administrativa basada en la creación de dos Instituciones Públicas: La Procuraduría Agraria, como órgano de la Administración Pública Federal, cuyas funciones sustantivas están encaminadas a la defensa y protección de los derechos agrarios de ejidatarios y comuneros y en general a la procuración de justicia agraria en el campo, y los Tribunales Agrarios, que representan el nuevo papel que asume el Estado en el campo, es decir, impartir justicia agraria a través de instancias especializadas para tal efecto.

Los Tribunales Agrarios son órganos de carácter judicial en esta materia y que tienen como atribución básica la solución de los conflictos que se susciten entre los diferentes actores en el medio rural, mediante la aplicación de la legislación agraria vigente, estableciéndose así una nueva fase de administración de los asuntos agrarios en México.

No obstante, la Procuraduría Agraria no es una Institución Pública innovadora en el medio rural, pues esta Institución ha existido prácticamente desde 1847, año en que se expidió la "Ley de Procuradurías de Pobres", que como su nombre lo indica eran instancias que tenían como finalidad la protección y defensa de las personas más desprotegidas, es indudable que en esa época las personas más desprotegidas y necesitadas se encontraban en el medio rural y eran en su mayoría campesinos.

"El procurador de pobres, debía investigar ofensas, comprobar hechos, ocuparse de reparación de daños, informarse de las necesidades de la clase pobre, (predominantemente campesinos) debía también promover la enseñanza, educación y moralidad del pueblo y todas aquellas mejoras

sociales que ahí viven su miserable situación. Todo ello en el marco de un avanzado liberalismo social” (77)

El 22 de noviembre de 1921, el Congreso de la Unión expide un decreto en el que faculta al Ejecutivo Federal para reglamentar varios aspectos en materia agraria. En el Artículo 4º de este decreto se señalaba lo siguiente:

“Artículo 4º ..... Se establecen en cada Entidad Federativa la institución de Procuraduría de Pueblos, para patrocinar a los pueblos que lo desearan en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos, dependiendo el nombramiento o remoción de los procuradores de la Comisión Nacional Agraria” (78)

Las Procuradurías de Pueblos dependían del Poder Ejecutivo Federal formando parte de la estructura organizacional de la Comisión Nacional Agraria, dependencia que como se recordará fue hasta 1934, la responsable de llevar a cabo el reparto agrario.

Con base en el referido Artículo 4º del Decreto del 22 de noviembre de 1921, se expidió el reglamento interior de la Comisión Nacional Agraria, y debido a que las Procuradurías de Pueblos formaban parte de esta, fue en este mismo reglamento interior, en donde se especificaron las funciones que realizarían las Procuradurías de Pueblos, dichas funciones eran las siguientes:

#### “SON FUNCIONES DE LAS PROCURADURIAS DE PUEBLOS:

163... Atender a los pueblos respecto de sus solicitudes de dotación o restitución de tierras y aguas, así como las diligencias relacionadas con la tramitación de expedientes, hasta obtener su posesión.

164... Gestionar ante las autoridades correspondientes la pronta ejecución de las resoluciones provisionales y definitivas.

(77) Armiente Calderón, Gonzalo M. La justicia agraria, Revista de los Tribunales Agrarios. No. 2, Enero-Abril, México, 1993. p. 8.

(78) Fabila, Manuel, Op.cit, pp. 363-364.

165... Presenciar los actos posesorios de ejidos para producir los alegatos necesarios en los amparos contra los posesorios.

166... Representación de los pueblos para la tramitación de los juicios de amparo.

167... Estadísticas de sus labores" (79)

Como puede verse, las funciones que tenían encomendadas las Procuradurías de Pueblos estaban orientadas principalmente al aspecto del reparto agrario. Esto es, sus funciones se basaban en el asesoramiento legal y administrativo a los pueblos que solicitaran la dotación o restitución de ejidos, con el objetivo de agilizar los trámites de solicitud de tierras ante la propia Comisión Nacional Agraria.

Las Procuradurías de Pueblos desaparecieron junto con la Comisión Nacional Agraria, al ser reformado por primera vez el Artículo 27 Constitucional en 1934, y la consecuente creación del Departamento Agrario. Fue hasta el primero de julio de 1953, cuando el Presidente Adolfo Ruiz Cortínez mediante decreto de esa misma fecha creó la Procuraduría de Asuntos Agrarios.

La Procuraduría de Asuntos Agrarios, formaba parte del Departamento Agrario y por lo tanto existían Procuradurías de Asuntos Agrarios en cada una de las delegaciones que tenía en cada Entidad Federativa dicho Departamento.

Las funciones que realizaban las Procuradurías de Asuntos Agrarios, consistían en general en el asesoramiento gratuito, a petición de parte, a los solicitantes de tierras y aguas, a los campesinos que habían sido o en lo futuro fueran dotados de las mismas, en los problemas jurídicos, administrativos, etc., que se suscitaban con motivo de sus gestiones o de la defensa de sus legítimos intereses.

---

(79) *idem*, p.433

La Procuraduría de Asuntos Agrarios desapareció entre 1958 y 1974.

A partir de 1974, con la creación de la actual Secretaría de la Reforma Agraria, se incluyó dentro de la estructura administrativa de esta dependencia, una Dirección General denominada "Dirección General de Inspección, Procuración y Quejas", dependiendo directamente de la Subsecretaría de Asuntos Agrarios. Las funciones que tenía encomendadas la mencionada Dirección, eran las siguientes:

- Recibir e investigar las quejas y reclamaciones que, sin constituir delito se formulen ante la Secretaría, relativas a la aplicación de las Leyes Agrarias y sus reglamentos.
- Dirigir y coordinar las actividades de los procuradores agrarios, adscritos a las delegaciones agrarias.
- Asesorar gratuitamente a las autoridades ejidales y comunales y a los campesinos en lo individual en las gestiones que realicen ante las autoridades Federales y Estatales para la pronta y más eficaz resolución de sus asuntos agrarios".<sup>(80)</sup>

Lo antes expuesto, nos demuestra que la Procuraduría Agraria no es una institución novedosa para los campesinos, pues ha existido en gran parte de la historia del México posrevolucionario.

Quizás la diferencia principal entre los anteriores órganos de Procuración Agraria, con la Procuraduría Agraria creada a raíz de las reformas al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992, radica en que ahora la existencia de este organismo tiene fundamento constitucional, es decir, su creación y existencia se elevaron a rango constitucional. Por lo demás, la Procuraduría Agraria es una institución que al igual que las anteriores, tiene funciones de carácter eminentemente social.

---

(80) Secretaría de la Presidencia. Manual de organización del gobierno federal, México, 1977. p. 105.

El Artículo 135 de la Ley Agraria del 6 de febrero de 1992 contiene las atribuciones generales encomendadas a la Procuraduría Agraria, las cuales son las siguientes:

“Artículo 135.- La Procuraduría tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios y jornaleros agrícolas mediante la aplicación de las atribuciones que le confiera la presente ley y su reglamento correspondiente, cuando así lo soliciten, o de oficio en los términos de esta ley. (61)

El artículo 136 de la misma Ley Agraria establece las atribuciones específicas de la Procuraduría Agraria al señalar lo siguiente:

“Son atribuciones de la Procuraduría Agraria las siguientes:

- I. Coadyuvar y en su caso representar a las personas a que se refiere el artículo anterior, en asuntos y ante autoridades agrarias;
- II. Asesorar sobre las consultas jurídicas planteadas por las personas a que se refiere el artículo anterior en sus relaciones con terceros que tengan que ver con la aplicación de esta Ley;
- III. Promover y procurar la conciliación de intereses entre las personas a que se refiere el artículo anterior, en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria;
- IV. Prevenir y denunciar ante la autoridad competente, la violación de las leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos e instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que considere pertinentes;
- V. Estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo;

(61) Ley agraria, Tribunales agrarios. México, 1994. p. 160.

- VI. Denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria;
- VII. Ejercer, con el auxilio y participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de sus asistidos;
- VIII. Investigar y denunciar los casos en los que se presume la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, en extensiones mayores a las permitidas legalmente;
- IX. Asesorar y representar, en su caso, a las personas a que se refiere el artículo anterior en sus trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios, ante las autoridades administrativas o judiciales que corresponda;
- X. Denunciar ante el Ministerio Público o ante las autoridades correspondientes, los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia, así como atender las denuncias sobre las irregularidades en que, en su caso, incurra el comisariado ejidal y que le deberá presentar el comité de vigilancia; y
- XI. Las demás que esta ley, sus reglamentos y otras leyes le señalen. <sup>(82)</sup>

“Con las atribuciones antes citadas, el Estado, a través de la Procuraduría Agraria, asume una nueva función en materia agraria. Es decir, una vez que se han establecido nuevas reglas jurídicas y económicas para el campo, en donde sin duda alguna el sector más desprotegido y por lo tanto el que puede resultar más perjudicado con la implantación de estas medidas, es justamente el de los campesinos, ejidatarios, comuneros y jornaleros

---

(82) *Ibidem*, p. 161-162.

agrícolas, el Estado insta a la Procuraduría Agraria como órgano guardián de las nuevas relaciones que pueden darse en el nuevo contexto rural.

“Libertad y justicia social son los valores jurídicos prioritarios de la nueva legislación agraria, empero el ejercicio de la primera impone la prudente ponderación de medios, metas y objetivos; el equilibrado intercambio de intereses, la justa correlación de derechos y obligaciones, el uso y no el abuso del derecho; la equitativa atribución de cargas y expectativas y fundamentalmente, la igualdad real ante la Ley, que sólo se logra mediante la creación de Instituciones que coadyuven y suplementen la voluntad de quienes por su marginación económica, cultural y social, son víctimas fáciles del lucro y la especulación.

“El Estado interviene, no para coartar el derecho de libertad, sino fortalecerlo y orientar su ejercicio sobre los bienes y derechos que colectiva o individualmente pertenecen a los productores del campo este es el origen y la finalidad de aquellos organismos e instituciones encargadas de proporcionar asesoría y asistencia gratuita, a este imperativo responde la Procuraduría Agraria” (83)

Efectivamente, la Procuraduría Agraria es una institución de la Administración Pública Federal, que realizará tres funciones básicas:

La primera de ellas, consiste en brindar protección y apoyo a los núcleos campesinos. Esta protección se llevará a cabo mediante la representación directa o mediante asesoría legal y administrativa de los ejidatarios o comuneros que en lo individual o colectivamente deseen celebrar contratos, convenios o cualquier otro acto jurídico que realicen con terceros y en los que se puedan afectar o perjudicar sus derechos agrarios, ya sea en sus propiedades, posesiones o disfrute de sus tierras y aguas. Esto demuestra que el Estado no ha renunciado a su actitud proteccionista y paternalista hacia los campesinos.

---

(83) Armienta Calderón, Gonzalo M. *Op.cit.*, p. 13.

La segunda función y quizás la más importante desde el punto de vista económico, es la que consiste justamente en procurar la justicia agraria, esta actividad está orientada indudablemente a garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra. Garantizando la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra se pretende dar confianza a los inversionistas privados que deseen invertir en proyectos productivos agropecuarios. La Procuraduría Agraria debe garantizar principalmente la tan mencionada seguridad jurídica de la tierra ejidal, comunal y la pequeña propiedad. Aunado a esto de igual forma, la Procuraduría Agraria debe denunciar el acaparamiento de tierras, con lo cual se busca evitar formalmente el surgimiento del latifundio.

Y finalmente la tercera función, será la de fomentar la integración de las comunidades indígenas y desarrollar las actividades tendientes a elevar el nivel de vida en el medio rural, proporcionando los servicios de representación y gestión administrativa y judicial, de orientación y asistencia social, así como promover la organización y capacitación que requieran los núcleos agrarios. La realización de estas acciones son fundamentales, y deben permitir la participación campesina en la elaboración e implantación de proyectos productivos locales o regionales. Lo importante es que esta intervención, en la organización campesina no sea tomada nuevamente como un instrumento de control sobre la clase campesina. La Procuraduría Agraria debe coordinar y promover la participación de los actores sociales del campo en los proyectos productivos y de bienestar social.

Libre de burocracias, de centralismos y de ideologías partidistas, el papel de la Procuraduría debe ser concebido como una nueva forma de administrar los esfuerzos colectivos que potencialmente se encuentran latentes en el medio rural, con el objetivo de elevar la producción y productividad agropecuaria, acciones que permitan elevar los niveles de vida de los campesinos. De ahí la importancia de consolidar adecuadamente las tareas que se han encomendado a esta nueva Institución Pública Agraria.

Por lo que respecta a la creación de los Tribunales Agrarios, si bien es

cierto, que desde 1915, se empezó a crear una legislación agraria que reguló la distribución y tenencia de la tierra, el Estado nunca contó con órganos de carácter jurisdiccional que se encargaran de resolver los conflictos de naturaleza agraria que se suscitaban en el campo.

El único antecedente que existe sobre Tribunales Agrarios, se encuentra en el Plan de Ayala de 1911; plan revolucionario del ejército zapatista, en donde se mencionaba en uno de sus puntos, que al término de la revolución era necesario crear "Tribunales especializados en materia agraria", que tendrían como función básica dirimir las controversias única y exclusivamente en cuestiones agrarias, no obstante este planteamiento, esto nunca se dió.

La aplicación de la Legislación Agraria siempre estuvo a cargo de instituciones de carácter meramente administrativo, (Comisión Nacional Agraria, Departamento Agrario, Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y Secretaría de la Reforma Agraria). Por mandato constitucional, desde 1917 los problemas agrarios debían ser resueltos por el Poder Ejecutivo Federal, a través de las instancias administrativas que para tal efecto se fueron creando, incluso algunos conflictos agrarios, como los que se referían a límites de tierras entre dos o más núcleos agrarios, eran resueltos por determinación exclusiva del Presidente de la República, quien como ya se mencionó era considerado por la legislación agraria como la máxima autoridad de la Administración Agraria.

Es claro, que la Legislación Agraria desde un principio estableció los procedimientos y las instancias públicas a que debían recurrir los campesinos que solicitaran tierras, pero esta petición de tierras, era planteada no ante tribunales agrarios, sino ante dependencias de la Administración Pública. Más que una acción de tipo judicial, el problema agrario, esto es el reparto agrario, se manejó bajo un esquema de acto administrativo.

Los órganos judiciales son los encargados de resolver las controversias

que se susciten entre los particulares o entre estos con el Estado, con base en la aplicación de leyes creadas previamente. Pero la Legislación Agraria, (vigente hasta antes del 6 de enero de 1992) contempló procedimientos agrarios, en los cuales con excepción del procedimiento de restitución, no se presentaba en su aplicación controversia alguna entre los actores involucrados en el proceso agrario. Es decir, por una parte existía el derecho constitucional de los núcleos agrarios de solicitar las tierras y aguas que necesitarán para su subsistencia, y por otra parte existía la obligación del Estado de dotar de dichas tierras y aguas a los núcleos que las solicitarán, previo cumplimiento por parte de éstos, de ciertos requisitos que la propia legislación agraria establecía. Pero esta situación, no creaba conflicto alguno, pues por una parte los solicitantes exigían sus derechos agrarios y por la otra el Estado debía cumplir con su obligación de dotar de tierras a los núcleos campesinos solicitantes.

Las afectaciones que se hacían a las propiedades de los particulares no generaban un conflicto entre los solicitantes y el propietario afectado, y mucho menos entre éste último y el propio Estado, puesto que cuando una propiedad resultaba afectable, se debía a que existía ya una infracción a la ley agraria, pues la afectación se daba con base en que se rebasan los límites de propiedad establecidos por aquella, y entonces no se originaba ninguna controversia legal, sino que simplemente se aplicaba la ley, tanto para realizar la dotación de tierras a los núcleos campesinos como para afectar a los latifundios.

Aún en el caso de la expropiación con fines de dotación, no se generaba controversia alguna, puesto que originariamente la nación, el Estado, es el propietario de las tierras comprendidas dentro del territorio y, por lo tanto la propia constitución lo faculta para realizar expropiaciones por causas de utilidad pública, y el reparto agrario era considerado una causa de utilidad pública e interés social.

Por lo antes expuesto, no se habían creado órganos judiciales en materia

agraria. Existió una administración agraria, con funciones administrativas más ejecutoras que juzgadoras de las disposiciones agrarias. Por antonomasia, la Administración Pública es la parte ejecutora de todo gobierno; como atribución del Estado y de los gobiernos, la distribución de la tierra fue ejecutada por una Administración Pública agraria.

Con las reformas al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992, mediante las cuales se ha dado fin al reparto agrario, así como la expedición de una nueva ley agraria reglamentaria de las nuevas disposiciones de este artículo constitucional, en donde se crean jurídicamente nuevas formas de organización para la producción en el campo, fue indispensable crear órganos judiciales agrarios, que como instancias especializadas en esta materia, sean los responsables de dirimir las controversias o conflictos que surjan entre los actores del campo en sus relaciones, mediante la aplicación de esta nueva legislación agraria.

El artículo 1ro. de la Ley Organica de los Tribunales Agrarios establece lo siguiente:

"Artículo 1ro. Los tribunales agrarios son los organos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a los que corresponde, en los términos de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional". (84)

Por otra parte el artículo 18 de la misma Ley Organica de los Tribunales Agrarios contiene las atribuciones específicas de los tribunales unitarios al señalar lo siguiente:

Artículo 18. Los tribunales unitarios conocerán, por razón del territorio, de las controversias que se les planteen con relación a tierras ubicadas dentro de su jurisdicción, conforme a la competencia que les confiere este artículo.

---

(84) Ley orgánica de los tribunales agrarios. Tribunales Agrarios. México, 1994. p. 239.

Los tribunales unitarios serán competentes para conocer:

- I. De las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de éstos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones;
- II. De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población o a sus integrantes, contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de juicio, o contra actos de particulares;
- III. Del reconocimiento del régimen comunal;
- IV. De juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación;
- V. De los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales.
- VI. De controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, poseionarios o vecinados entre sí; así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población;
- VII. De controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales;
- VIII. De las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia agraria, así como las resultantes de actos o contratos que contravengan las leyes agrarias;
- IX. De las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicio a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o

comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados o jornaleros agrícolas, a fin de proveer lo necesario para que sean eficaces e inmediatamente subsanadas;

- X. De los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria;
- XI. De las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales, a que se refiere el artículo 45 de la Ley Agraria;
- XII. De la revisión a que se refiere el artículo 97 de la Ley Agraria;
- XIII. De la ejecución de los convenios a que se refiere la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria, así como de la ejecución de laudos arbitrales en materia agraria, previa determinación de que se encuentran pegados a las disposiciones legales aplicables; y
- XIV. De los demás asuntos que determinen las leyes. <sup>(85)</sup>

Con la creación de los Tribunales Agrarios, el Estado ahora asume la responsabilidad de administrar la justicia agraria; bajo el esquema de libertad y justicia para el campesinado, el Estado, con las nuevas reglas establecidas para este sector, modifica su accionar permitiendo una mayor libertad jurídica y de acción para que los campesinos (comuneros, ejidatarios y pequeños propietarios) sean libres y puedan decidir sobre el destino de sus propias tierras, reconociendo la capacidad de estos, para organizarse y producir libremente. Por fin se pretende reconocer la tan negada mayoría de edad a los campesinos.

Los párrafos segundo y tercero de la fracción XIX del artículo 27 constitucional reformado establecen la existencia de estas dos instituciones al señalar lo siguiente:

---

(85) *Ibidem*, pp. 247-248.

"Artículo 27, Fracc. XIX ...

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallan pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

La Ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria." <sup>(86)</sup>

La institucionalización de la impartición de justicia agraria, a través de las reformas del 6 de enero de 1992, y la consecuente creación de los Tribunales Agrarios, dotados de plena autonomía y jurisdicción, los cuales estarán compuestos por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal, tiene una importancia fundamental y una función básica: garantizar (bajo el nuevo esquema económico que adopta el Estado), la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra; esto es, dar seguridad, confianza y estabilidad al capital privado o a los inversionistas nacionales o extranjeros que decidan invertir en el campo mexicano.

El significado administrativo de las reformas al Artículo 27 Constitucional del 6 de enero de 1992, trae como consecuencia dos aspectos que impactan en las instituciones públicas que tenían que ver con el problema agrario del país.

La mayor y principal actividad de la política y de la administración agraria ya no existe. El reparto agrario como función pública ha terminado. La dependencia central responsable de esta función, esto es, la actual Secretaría de la Reforma Agraria ha quedado sin su razón de ser, ya no hay materia o esencia pública para que siga existiendo esta dependencia de la

(86) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México, 1997, pp. 33.

Administración Pública Federal, formal y prácticamente la estructura administrativa de dicha dependencia no debe existir.

Simultáneamente a este proceso de aparente reducción administrativa del Estado, se crea la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios como Instituciones Públicas de carácter Federal a través de las cuales, se asumen otras políticas y funciones públicas en el marco de la reforma integral del propio Estado.

El punto central del significado administrativo en materia agraria, parte de dos nuevas acciones estatales. La procuración de la justicia agraria, motivo por el cual se creó a la Procuraduría Agraria y la impartición de justicia agraria, para esto se crearon los Tribunales Agrarios. En este sentido la nueva función que realizará el Estado será mas de regulación que de intervención directa en el campo.

La realidad es otra, la garantía social del reparto agrario ha terminado. El Estado realizará funciones públicas y administrativas, acordes con la nueva realidad económica del campo en particular y del propio Estado en general.

#### IV CONCLUSIONES

El origen del problema del campo mexicano se remonta quizás al origen del México independiente. El fenómeno estructural que hoy padece el campo puede rastrearse en esa época, ésto denota que el problema no es reciente y que por lo tanto no es una cuestión novedosa.

Si bien es cierto que el problema agrario es bastante antiguo, es menester reconocer, que ha habido situaciones históricas en las que la lucha de intereses en el medio rural ha experimentado momentos que han traído como resultado el enfrentamiento abierto entre los grupos que representan esos intereses. En este sentido los historiadores han afirmado, que las revoluciones que ha padecido nuestro país, son movimientos armados que en el fondo han tenido como causa principal la situación por la que en su momento han vivido los grupos del medio rural mexicano. Lo interesante es, que aún con estas luchas armadas no se ha dado una solución al problema agrario, tal parece que los esfuerzos campesinos han sido inútiles, pues la situación agraria sigue padeciendo los estragos, que se reflejan en las condiciones y niveles de vida miserables que hasta hoy en nuestros días padece la clase campesina mexicana. Esto quiere decir, que en esencia el problema agrario no se ha resuelto, por el contrario el asunto se ha tornado cada vez más complejo.

Durante el periodo histórico conocido como "porfiriato", es decir, durante el gobierno de Porfirio Díaz, el problema agrario se agudizó y terminó con el levantamiento armado iniciado en 1910. Durante este periodo histórico, el país se caracterizaba fundamentalmente por ser un país agrario; la mayor parte de la población vivía en el medio rural; la principal actividad económica era la agricultura; la producción de algunos productos agrícolas en ciertas regiones, sobre todo en el centro del país era muy alta, en estas zonas esta actividad era rentable, y era en estas zonas las más densamente pobladas por cierto, en donde justamente se acentuaron las condiciones de injusticia social.

Pero durante el porfiriato, el problema agrario tenía sus orígenes estructurales en el tipo de propiedad que prevaleció en esa etapa, pero quizás este mismo problema se encuentra desde la misma época colonial.

La existencia del latifundio como forma o tipo de propiedad real imperante, el fenómeno de la concentración de la tierra en manos de un reducido grupo de poderosos terratenientes, por un lado, y la existencia de la propiedad comunal, cuya principal función era la de satisfacer escasamente las necesidades de subsistencia de grupos, que en su mayoría eran indígenas, quienes vivían en situaciones de extrema miseria, fueron los factores en torno a los cuales giraban las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales del México de esa época.

Bajo estas circunstancias, se fue gestando el movimiento campesino que engrosaría las filas del movimiento revolucionario de 1910. Las verdaderas causas por las que el campesino se lanzó en contra del sistema dominante, se encontraban en las condiciones de vida que padecía cotidianamente.

Los contingentes campesinos lucharon por algo bastante concreto: La justicia social. Esto implica básicamente el tener derecho a la tierra, el recobrar las tierras que ilegal e ilegítimamente les habían sido arrebatadas por el grupo de terratenientes. Los campesinos lucharon contra el sistema político porque este era el soporte de las condiciones jurídicas, económicas y sociales dominantes, más no lucharon por el poder político.

Para los campesinos la revolución de 1910, significó luchar para cambiar la estructura jurídica bajo la cual se cimentaba el régimen de propiedad agraria; se peleó por destruir el latifundio, la concentración de la tierra y de la riqueza; y para esto había que destruir al grupo de poderosos que además de ostentar el poder económico, eran los que tenían el poder político. Esta es la razón por la que a lo largo de la lucha armada, los líderes campesinos manifestaban el verdadero objetivo del movimiento campesino, lograr la distribución de la tierra, situación que la naciente burguesía mexicana que

luchó también en forma concreta por obtener el poder político, no quería entender, se pensó que con el derrocamiento del régimen porfirista la revolución llegaría a su fin, esto demostró que los grupos que lucharon por obtener el poder político, no habían entendido o comprendido cual era el origen del movimiento campesino o por lo menos trataron de ignorarlo o de minimizarlo. Sin embargo, debido a la fuerza que tenía el movimiento campesino y que se incrementó a lo largo de la contienda armada, tuvo que ser reconocido por los otros grupos que aspiraban por el poder político. Una vez que estos grupos comprendieron que la cuestión agraria era fundamental para lograr el triunfo de la revolución, el problema agrario se politizó y todos los líderes revolucionarios trataron de ganar adeptos reconociendo y planteando soluciones a las demandas campesinas al término de la revolución.

Desde ese entonces, la clase campesina se convirtió en presa fácil del clientelismo político e ideológico que representaban los grupos nacientes de la burguesía. De inicio, y aún antes de responder a las demandas reales del sector campesino, ya se le manipulaba políticamente .

El reconocimiento del problema agrario por parte de todos los diversos grupos que de una u otra manera participaron en la revolución de 1910, trajo como resultado una serie de planteamientos, vertidos en los múltiples planes y programas revolucionarios, en donde se plasmaron las principales ideas o concepciones acerca del problema agrario y de la forma en que debía ser solucionado.

Pero la verdadera consolidación y codificación de los principios agrarios que surgieron durante el movimiento revolucionario, se logró hasta la conclusión del Congreso Constituyente de 1916-1917. Fue este congreso de representación popular, en su mayoría, el que definió las nuevas directrices sobre las que debía darse respuesta a las demandas campesinas. Así el constituyente de 1917, estableció los siguientes principios fundamentales sobre los que debería desarrollarse la política agraria en el país:

- La obligación del Estado de transmitir la propiedad a los particulares.
- El derecho de los núcleos campesinos a ser restituidos y dotados de las tierras y aguas suficientes para su subsistencia.
- El reconocimiento de la propiedad ejidal y comunal como formas de tenencia de la tierra y estrategia para ejecutar el reparto agrario y,
- El reconocimiento de la pequeña propiedad y el establecimiento de límites a la propiedad privada agraria

Estos principios, consagrados en el artículo 27 de la constitución de 1917, marcaron una nueva actitud estatal en relación con el problema agrario. A partir de esta fecha, correspondió al Estado llevar justicia social al campo, es decir llevar a cabo la distribución de la tierra entre los campesinos del país. La nueva política agraria fue un asunto de Estado.

Bajo el nuevo esquema de acción estatal, los gobiernos posrevolucionarios fueron creando toda una estructura administrativa para responder a los cometidos que constitucionalmente tenía que atender en el campo mexicano. Así pues, la Administración Pública jugó un papel importante para enfrentar un problema que era de interés nacional, centrando su actividad en el reparto agrario. La actividad administrativa fue la del reparto de la tierra; esto en un principio fue necesario, es decir la primera acción de la reforma agraria fue la de ejecutar la repartición de la tierra; la Administración Pública estuvo orientada básicamente a la administración del reparto agrario; en lo inmediato la administración agraria fue una estrategia política utilizada por los gobiernos emanados de la constitución de 1917, pues como ya se mencionó anteriormente, el reparto agrario era un aspecto clave para lograr la estabilidad política y social de México, la administración agraria jugó un doble papel dentro de la nueva política agraria. Por una parte fue una acción que le permitió a los gobiernos posrevolucionarios obtener legitimidad y consolidación política, y por otra parte fue tomado como bandera ideológica para obtener el apoyo de la clase campesina. La administración de la política agraria era un concepto y principio revolucionario, que durante décadas sirvió de sustento al sistema político mexicano. Como concepto

político la administración de la política agraria, significó legitimidad y sustento político a los gobiernos emanados de la revolución; como estrategia política, permitió prolongar esos apoyos por parte de la clase campesina al propio sistema político mexicano.

Debido a la naturaleza y magnitud que representaba el problema del reparto agrario, la Administración Pública, como la parte ejecutora de las políticas públicas, jugó también un doble papel. La reforma agraria al ser un problema político de interés nacional, no podía postergarse su solución.

La ejecución del reparto agrario exigía acciones inmediatas que concretarán el compromiso del Estado de llevar a cabo la dotación de tierras. La Administración Pública logró por una parte la estabilidad social y política en el campo; la ejecución del reparto agrario fue lo que permitió lograr la estabilidad en el medio rural, respondiendo a las demandas de los núcleos campesinos, la Administración Pública fue la que concretó la ejecución de las políticas agrarias dictadas por el constituyente de 1917. Pero además la Administración Pública logró mediar y conciliar los distintos intereses de grupo en el medio rural para satisfacer las demandas campesinas, esta actitud mediatizadora de la Administración Pública es el producto natural de su papel, para resolver los problemas sociales mediando entre los distintos grupos o sectores de la sociedad, pero fundamentalmente entre el propio Estado y los gobernados.

En un asunto tan delicado como lo era la cuestión agraria, la importancia de la Administración Pública radicaba precisamente en la capacidad de respuesta y cumplimiento de los fines que el poder público había asumido frente a la clase campesina. La tarea central de la Administración Pública en materia agraria estuvo orientada a dar respuesta a las demandas campesinas, cumpliendo así con la tarea estatal de realizar el reparto agrario.

Desde que el Estado mexicano, surgió de la Revolución de 1910, y

concretamente a partir de 1917 asumió la responsabilidad Constitucional de resolver el problema agrario del país, y entendiendo por problema agrario el reparto de la tierra, fue creando una Administración Pública Agraria. Sin embargo esta estructura administrativa fue creciendo en forma constante de una manera un tanto desorganizada, lo que originó que se fuera convirtiendo en un obstáculo para la verdadera solución de los problemas que hoy en día aquejan al campo.

Uno de los elementos de origen que tuvo que enfrentar la administración agraria, fue el hecho de la espontaneidad con que había que resolver el problema agrario, es decir, de origen y dadas las circunstancias políticas el problema del reparto requería una respuesta rápida. Los primeros gobiernos revolucionarios sabían que la distribución de la tierra era sumamente importante para lograr la estabilidad política del país, de ahí que la llamada Reforma Agraria Mexicana no se inició con una planeación adecuada. Las Instituciones Públicas que se establecieron para ejecutar el mencionado reparto agrario y en general para atender las necesidades de los campesinos carecieron de toda planeación y coordinación.

Aunado a lo anterior, el sector campesino de igual manera desde sus orígenes, fue un sector cautivo políticamente hablando, se convirtió en presa fácil de cooptación para el sistema político, de tal suerte que a medida que transcurrió el tiempo, el tan trillado reparto agrario y en general los problemas del sector campesino fueron encontrando soluciones retóricas en cada período sexenal, factores que permitieron un control casi absoluto de la clase campesina.

El paternalismo estatal y las políticas centralistas anularon prácticamente la participación campesina. El Estado intervenía en el campo desde la dotación de tierras hasta la organización interna de los núcleos agrarios. Se trató siempre a los campesinos como un sector inferior, se negó a éstos su participación en la solución de sus propios problemas, creándose una dependencia casi total.

Como se afirma en uno de los apartados de esta investigación, el Estado a medida que pasó el tiempo se preocupó ya no por resolver los problemas que padece el campo mexicano, si no en administrar el control político que ejercía sobre los campesinos. Se forjó una administración agraria con Instituciones Públicas que se fueron burocratizando dejando a un lado sus funciones sustantivas y convirtiéndose en instituciones antagónicas para la verdadera solución de los problemas del medio rural.

El artículo 27 constitucional en materia agraria, era considerado como uno de los artículos con carácter profundamente social, esto debido a los beneficios y protección que otorgaba a los campesinos como clase mayoritaria de la sociedad mexicana en su momento. La rigidez que estableció dicho precepto Constitucional y consecuentemente la legislación agraria secundaria sobre la propiedad de la tierra ejidal y comunal, era con la finalidad de dar una plena protección al patrimonio de ejidatarios y comuneros, así la propiedad ejidal y comunal era jurídicamente inalienable, imprescriptible e inembargable. Sin embargo, esta formalidad fue rebasada por la realidad. En la práctica, las tierras ejidales y comunales empezaron a ser sujetas de enajenación a través del rentismo y la venta de las mismas aún entre los mismos ejidatarios. La realidad de los núcleos agrarios era distinta. La administración agraria no respondió a una realidad social diferente. La Administración Pública Agraria no se transformó de acuerdo a la realidad.

La aguda crisis económica por la que atraviesa el Estado mexicano, hace casi imposible la reactivación del sector agrícola del país, sobre todo si se tiene en cuenta que actualmente el sector agrario, es el sector más atrasado del conjunto de la sociedad mexicana.

El Estado mexicano no puede solventar todo el costo económico que implica o que necesita el campo mexicano para volver a crecer. Es necesario buscar la participación del sector social y privado en el intento por reactivar el crecimiento agrícola del país, sin embargo, el gran obstáculo

que enfrentaba el propio Estado, para reorientar su política hacia el campo mexicano, era justamente la rigidez que imponía la legislación agraria, rigidez que sólo existía en la formalidad, porque en la realidad se estaban poniendo en práctica acciones que estaban prohibidas por la Ley.

Ante estas circunstancias, era fundamental hacer modificaciones a esa legislación agraria. Fue así como el 6 de enero de 1992, se publicaron las reformas al artículo 27 constitucional en materia agraria. El objetivo de dicha reforma fue esencialmente de tipo económico, aunque lo radical de dicha reforma, pareció estar en el fin que se dió al reparto agrario. Si bien es cierto que en algunas regiones del país existen grandes extensiones de tierras que constituyen verdaderos latifundios, es cierto también que no era posible continuar con el reparto agrario. La distribución de la tierra no podía considerarse como un proceso permanente, pues tenía que llegar a su fin. Aunque demagógicamente se venía manejando, en la realidad no era posible ya atender la demanda de tierras.

Precisamente, uno de los elementos que se venía reclamando ya desde hace algunos años por los agricultores, era el de dar por terminado el reparto agrario, pues de lo contrario se creaba una inseguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra, situación que provocaba una inestabilidad en ese sector y por lo tanto carencia de inversión en el campo.

Dar por terminado el reparto agrario y consecuentemente dar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra para poder garantizar la inversión privada en proyectos productivos, fue la premisa fundamental de la que partió la reforma al citado artículo 27 constitucional, y desde luego crear formas de organización y asociación entre campesinos, Estado y particulares, para formar sociedades mercantiles encaminadas a la explotación agrícola.

Con la terminación del reparto agrario, se elimina prácticamente la gran intervención estatal que se venía dando en el campo, por lo tanto no se justifica ya la existencia de la Administración Pública Agraria que venía

ejecutando el supuesto reparto agrario, junto con toda la estructura burocrática que ello implicaba. La actividad del Estado estará orientada a proveer las condiciones necesarias para atraer la inversión privada al campo, su participación será la de crear la infraestructura necesaria para la producción agrícola.

La nueva Ley Agraria contempla una nueva actitud del Estado en el campo y con los actores que en él intervienen. La libertad jurídica que otorga la nueva Ley Agraria a los ejidatarios y comuneros está basada justamente en la capacidad que tienen éstos actores rurales para decidir libremente sobre sus tierras sin que exista una transgresión a dicha Ley como formalmente venía ocurriendo anteriormente.

La nueva Ley Agraria está enfocada a regular las relaciones que se deriven de las formas de asociación entre ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y particulares, dando más autonomía a los ejidatarios y comuneros para asociarse de manera libre para el establecimiento de proyectos productivos.

La libertad que pregona dicha Ley se basó en la eliminación de todas las ataduras jurídicas que la legislación anterior contemplaba, y por las cuales los campesinos no podían tomar formalmente una decisión sobre las tierras que poseían, puesto que era totalmente ilegal, se negaba toda capacidad de decisión a los campesinos sobre sus posesiones, eran considerados como sujetos atados jurídicamente por la propia legislación. La tierra era de ellos pero no podían arrendarla, venderla o asociarse, su propiedad sobre la tierra era ficticia puesto que no tenían el derecho realmente sobre la tierra.

Actualmente los campesinos son libres de tomar la decisión que crean conveniente sobre sus tierras. En éste sentido, el Estado asumirá un nuevo tipo de Administración para el campo. La Administración Pública Agraria se concretará a la procuración e impartición de justicia en esta materia. El

Estado deja de tener una intervención amplia en el campo, y sólo crea las condiciones para que sean los particulares (ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, etc.) los que se organicen para la implementación de programas y proyectos para la producción.

Todo parece indicar, que el Estado abandona la actitud que venía ejerciendo en el medio rural y pasa de un Estado interventor a un Estado promotor, correspondiendo ahora a los campesinos desarrollar sus capacidades y potencialidades para hacer producir al campo.

Es un hecho que los campesinos, sobre todo los ejidatarios y comuneros, han sido presa fácil de los grupos que ostentan el poder económico y político a nivel regional. Los atropellos han sido cosa común sobre todo en ciertas regiones del país. El Estado asume la defensa y protección de los derechos campesinos mediante la creación de la Procuraduría Agraria. Procurar Justicia Agraria a través de dicha instancia es una responsabilidad que ahora corresponde al Estado como tal. Esto no es una novedad, la procuración de justicia ha sido siempre una actividad que por esencia ha sido de la competencia del Estado, y aún más cuando se trata de grupos desprotegidos como son los obreros y campesinos. En este sentido se pretende garantizar la justicia agraria a través de la mencionada Procuraduría Agraria y de los Tribunales Agrarios.

Desde la óptica de la reforma del Estado, la Administración Pública debe estar enfocada a dos aspectos:

El primero de ellos tendrá que ver con una adecuada renovación y consolidación de las Instituciones Públicas que atienden la cuestión agraria. No se trata únicamente de eliminar Instituciones o de crear otras, lo fundamental debe de estar en la capacidad que debe tener el gobierno para responder con políticas adecuadas a las nuevas necesidades imperantes en el campo.

La nueva Administración Pública Agraria debe de jugar un nuevo rol en el sector rural mexicano. No obstante se trata de administrar los problemas y recursos (que cada día son menos) para éste sector. La Administración Pública Agraria debe de saber aprovechar las capacidades y potencialidades que se encuentran en el campo. Lo importante es fomentar la participación de los campesinos, a través de una organización moderna que parta de una Administración Pública que coordine esos esfuerzos colectivos sin manipuleos ni controles políticos y sin burocracias.

Es obvio que el problema fundamental que hoy padece el campo mexicano es la falta de recursos, tan indispensables para elevar la producción y la productividad en el sector agrícola, recursos con los que el Estado no cuenta en cantidad suficiente para reactivar al sector más desprotegido de la economía mexicana. Es tiempo que el Estado, mediante una nueva Administración Pública reformada asuma una nueva responsabilidad con un sector que es fundamental para el desarrollo nacional.

La distribución de la tierra ya no es el problema a resolver, si no que ahora lo que se necesita es obtener recursos financieros para el campo, esto sólo es posible mediante la participación y organización activa de todos los sectores directamente involucrados, y desde luego el propio Estado, en esta problemática de interés general. Las nuevas Instituciones Públicas Agrarias deben de estar orientadas a buscar esa participación para la producción. Si la gran cantidad de recursos que requiere el agro no pueden ser aportados por el Estado, la única opción para capitalizar a este sector, es mediante la participación de los particulares como debe de buscarse la obtención de los recursos necesarios.

El segundo aspecto, y quizás el más importante que tiene que enfrentar ahora la Administración Pública Agraria, consiste en la búsqueda de alternativas innovadoras que pueda presentar para obtener fuentes altemas de financiamiento para el campo. La Administración Pública agraria debe modernizarse, pues como ya se mencionó anteriormente, ahora la actividad

de ésta ya no tiene que estar centrada en el proceso de distribución de la tierra, puesto que el problema principal y apremiante ahora es de tipo económico. Capitalizar al campo es ahora el objetivo básico, la razón de ser de una nueva Administración Agraria.

Es evidente, que tanto la Procuraduría Agraria como los Tribunales Agrarias son instancias que deben consolidarse y arraigarse para cumplir cabalmente sus funciones de defensa y justicia en el sector agrario mexicano. Pero la simple creación de éstas dos Instituciones Públicas no solucionan el verdadero problema del campo, que ya rebasó el problema meramente legal y ahora es un problema de tipo fundamentalmente económico.

Por tal motivo la reforma de la Administración Pública debe de ser integral, a la par debe estar comprendida una nueva actividad pública hacia el campo, libre de centralismos y paternalismos, para poder desarrollar y hacer participar el gran potencial humano que hoy como siempre ha existido en el medio rural.

El apresurado redimensionamiento del Estado afectó directamente al sector agrícola de México, lo que pasó fue que se empezaron a desmembrar todos los organismos que de alguna manera u otra estaban interviniendo en el campo mexicano realizando actividades de tipo económico. Se reestructura BANRURAL, se privatiza FERTIMEX, se eliminan Fideicomisos Agrícolas, etc. Se pensó que las libres fuerzas del mercado concurrirían al rescate del campo, lo cual no ha ocurrido ni ocurrirá sin una adecuada política Estatal, porque el sector agrícola por lo menos en el caso de México, es el sector de la economía que se ha considerado menos rentable.

La reforma a las dependencias de la Administración Pública Federal que tenían que ver con el aspecto agrario y agrícola, ha sido parcial. Es una reforma parcial porque sólo se trata de resolver el problema netamente agrario, esto es el fin de la distribución de la tierra y la seguridad jurídica de la misma, cuando esto no es ya lo principal en la cuestión agraria. Si bien

es cierto que con ésta reforma lo que se trata de garantizar es la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, esto no lleva necesariamente a elevar la producción y productividad en el campo.

La simple reforma legal por muy bien diseñada que esté no funcionaría, cuando lo que es visible en el campo, es el profundo atraso en que hoy en día se haya inmerso. De nada sirve que de ahora en adelante hubiera una estabilidad en el campo mediante la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra si no hay producción agrícola, la cual sólo se logrará con los recursos financieros suficientes.

En tal sentido, es indispensable diseñar una nueva política agrícola, (ya no agraria) que incluya una reforma de las Instituciones Públicas involucradas con el campo; garantizar la seguridad jurídica de la tierra y alentar la inversión privada a través de una adecuada regulación estatal. Esta nueva política agrícola, debe partir del reconocimiento que el problema que hoy en día vive el campo es sumamente complejo y por lo tanto resulta difícil solucionar en forma rápida décadas de atraso económico, social y cultural, sobre todo por la enorme cantidad de recursos que para ello se requiere.

## BIBLIOGRAFIA

1. Arguedas, Sol. El estado benefactor ¿fenómeno cíclico?. Editorial Mundo. México, 1982.
2. Armienta Calderón, Gonzalo M. La justicia agraria. Revista de los tribunales agrarios. No. 2 enero-abril. México, 1993.
3. Bartra, Roger. Estructura agraria y clases sociales en México. Editorial Era. México, 1980.
4. Calva, José Luis. La disputa por la tierra. La reforma del artículo 27 y la nueva Ley agraria. Editorial Fontamara. México, 1993.
5. Canto Chac, Manuel y Moreno Salazar, Pedro. Reforma del estado y políticas sociales. UNAM. México, 1994.
6. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. México, 1994.
7. Córdova, Arnaldo. La política de masas del cardenismo. Editorial Era. México, 1974.
8. Chevalier, Francois. La formación de los latifundios en México. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1976.
9. Díaz Ordaz, Gustavo. Primer Informe de Gobierno. México, 1965.
10. Esteva, Gustavo. La batalla en el México rural. Editorial siglo XXI. México, 1982.
11. Eyles N. Simpson. El ejido única salida para México. P. A. I. M. México 1952.

12. Fabila, Manuel. Cinco Siglos de legislación agraria en México. Banco Nacional de Crédito Agrícola. S. A. México, 1941.
13. Gilly, Adolfo. La revolución interrumpida. Editorial el Caballito. México, 1986.
14. Gómez Oliver, Luis. Crisis agrícola, crisis campesina, en revista de Comercio Exterior. México, 1978.
15. Gonzalez Roa, Fernando. El aspecto agrario de la revolución mexicana. Secretaría de la Reforma Agraria. México, 1981.
16. Gutelman, Michel. Capitalismo y reforma agraria en México. Editorial Era. México, 1980.
17. Ibarra Mendívil, Jorge Luis. Propiedad agraria y sistema político en México. El Colegio de Sonora. México, 1989.
18. L. Whette, Nathan. "México rural", en Problemas agrícolas e industriales de México. Vol. 5 No. 2. México, 1953.
19. Ley Agraria. Tribunales agrario. México, 1994.
20. Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Tribunales Agrarios. México, 1994.
21. López Portillo, José. Quinto Informe de Gobierno. Uno más Uno. México, 1981.
22. Manzanilla Sehaffer, Víctor. Reforma agraria mexicana. Universidad de Colima. México, 1966.
23. Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema agrario de México. Editorial Porrúa. México, 1954.

24. Molina Enríquez, Andrés. La revolución agraria en México. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México, 1985.
25. Moreno, Daniel. La revolución mexicana. Editorial Porrúa. México, 1971.
26. Rebolledo, Juan. La reforma del estado en México. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1993.
27. Reig, Nicolas. Las tendencias alimentarias a largo plazo en México: 1950-1984". Problemas del desarrollo. UNAM. Instituto de Investigaciones Económicas. No. 61. México, 1969.
28. Reyes Osorio, Sergio et. al. Estructura agraria y desarrollo agrícola en México. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1979.
29. Reyes Osorio, Sergio y Moreno, Ma. de los Angeles. "El desarrollo rural integral". México 75 años de revolución. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1988.
30. Ruiz Massieu, Mario. Nuevo sistema jurídico agrario. Editorial Porrúa. México, 1993.
31. Ruiz Massieu, Mario. Temas de derecho agrario mexicano. UNAM. México, 1988.
32. Salinas de Gortari, Carlos. "El liberalismo social mexicano". En lecturas sobre el liberalismo social. Fundación cambio siglo XXI. México, 1993.
33. Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando al Estado". En revista Nexos No. 148. Abril. México, 1990.

34. Salinas de Gortari, Carlos. Diez puntos para la reforma del campo. Secretaría de la Presidencia. México, 1992.
35. Salinas de Gortari, Carlos. Texto de la iniciativa para reformar el artículo 27 constitucional. Presidencia de la República. México, 1991.
36. Secretaría de la Presidencia. Manual de organización del gobierno federal. México, 1977.
37. Secretaría de la Reforma Agraria. La política agraria en México. Secretaría de la Reforma Agraria. México, 1980.
38. Silva Herzog, Jesús. Breve historia de la revolución mexicana. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1985.
39. Silva Herzog, Jesús. El agrarismo mexicano y la reforma agraria. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1980.
40. Stavenhagen, Rodolfo. Las clases sociales en las sociedades agrarias. Editorial siglo XXI. México, 1982.
41. Tello, Carlos. La tenencia de la tierra en México. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. México, 1968.
42. Uvalle Berrones, Ricardo. Las transformaciones del estado y la administración pública en la sociedad contemporánea. Instituto de Administración Pública del Estado de México. A. C. México, 1997.
43. Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos derroteros de la vida estatal. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C. México, 1994.