



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES CUAUTITLAN**

**“LOS ACUERDOS AGRARIOS, UNA FORMA DE  
CONTINUAR CON EL REPARTO AGRARIO”**

MEMORIA DE DESEMPEÑO PROFESIONAL  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
INGENIERO AGRÍCOLA  
**P R E S E N T A :**

**JAIME ELOY SANTIAGO RAMOS**

**ASESOR:  
I.A. EDGAR ORNELAS DÍAZ**

**CUAUTITLAN IZCALLI, ESTADO DE MÉXICO , 2001**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES CUAUTITLÁN  
UNIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN ESCOLAR  
DEPARTAMENTO DE EXÁMENES PROFESIONALES

ASUNTO: VOTOS APROBATORIOS



DR. JUAN ANTONIO MONTARAZ CRESPO  
DIRECTOR DE LA FES CUAUTITLÁN  
PRESENTE

ATN. Q. Ma. del Carmen García Mijares  
Jefe del Departamento de Exámenes  
Profesionales de la FES Cuautitlán

Con base en el art. 28 del Reglamento General de Exámenes, nos permitimos comunicar a usted que revisamos el Trabajo de:

MEMORIA DE DESEMPEÑO PROFESIONAL:

"Los Acuerdos Agrarios, una forma de continuar con el  
Reparto Agrario".

que presenta al pasante: Jaime Eloy Santiago Ramos

con número de cuenta: 7927519-2 para obtener el TÍTULO de:  
Ingeniero Agrícola.

Considerando que dicho trabajo reúne los requisitos necesarios para ser discutida en el EXAMEN PROFESIONAL correspondiente, otorgamos nuestro VOTO APROBATORIO

ATENTAMENTE.  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"

Cuautitlán Izcalli, Edo. de Méx., a 13 de Junio de 2001

PRESIDENTE	Lic. Jaime García Ramírez	
VOCAL	I.A. Edgar Ornelas Díaz	
SECRETARIO	I.A. Gustavo Mercado Mancera	
PRIMER SUPLENTE	I.A. Javier Carrillo Salazar	
SEGUNDO SUPLENTE	I.A. Minerva Chávez Germán	

## AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México en especial a la Facultad de Estudios Superiores Cuautitlan, por permitir que el pueblo de México se desarrolle con los conocimientos y experiencias adquiridos en sus aulas.

Al jurado por su tiempo, atención y valiosas sugerencias para la conclusión de esta Memoria.

Un agradecimiento especial al Profesor Edgar Ornelas Díaz, por el apoyo incondicional brindado, durante la realización de este trabajo.

A la Procuraduría Agraria y a la Secretaría de la Reforma Agraria, por permitir desarrollarme social y profesionalmente.

## DEDICATORIA

- A mis padres: Odilón Santiago y Constantina Ramos por quererme como soy y haberme apoyado con todo lo que estuvo a su alcance, los amo.
- A mis hermanos: Enrique, Fernando, Raúl, Jorge y Juan, con cariño y afecto por ser estupendas personas, por la vida que hemos compartido juntos, por ser compañeros, amigos, pero sobre todo mis hermanos.
- A mi Esposa: Maria Elena porque este esfuerzo es tuyo, gracias por estar siempre a mi lado, Te amo.
- A mi grandísima hija: Victoria Daniela, por que tu eres la motivación para hacer hecho esto y más, Te adoró.
- A mi segunda familia: Efrén, Socorro, Efrén, Angie, Maricela, Juan Carlos, Gustavo, Ramón, Martín, Fabiola y Victoria, con mucho respeto y cariño, gracias por la unión existente.
- A mis sobrinos: Alejandro, Diana, Cristhian, Patricia, Leonidas, Eva, Giancarlo, Toño, Jesús, Marlene, Oscar, Jack, Sebastián, Emilia y las dos Valentinas, los quiero.
- A todos mis amigos: No son muchos, pero si los mejores.

You can't always  
Get what you want  
But if you try sometimes  
You get what you need

The Rolling Stones

## CONTENIDO

	Página
I.- INTRODUCCIÓN	2
1.1 OBJETIVO	6
II.- DESCRIPCIÓN DETALLADA Y CALENDARIZADA DE LAS ACTIVIDADES DESARROLLADAS EN LA SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA.	7
III.- REVISIÓN DE LITERATURA	15
3.1. La Revolución y la Reforma Agraria	15
3.2 El Plan de Ayala y los Zapatistas	16
3.3 Proposiciones Villistas	17
3.4 La Propuesta de Carranza	18
3.5 1917 Reconocimiento de la Propiedad Comunal	19
3.6 Un Reparto Agrario Lento y Escaso	20
3.7 Infraestructura Agropecuaria	21
3.8 La Transformación del Cardenismo	23
3.9 Una Nueva Estrategia	28
3.10 Auge y Crisis Agropecuaria	30
3.11 Nuevas Demandas Campesinas	32
3.12 Efervescencia Agraria	35
3.13 Los Límites del Reparto Agrario	38
IV.- EL FIN DEL REPARTO AGRARIO (LA REFORMA AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL) UNA NUEVA LEY AGRARIA	40
V.- ACTIVIDAD PROFESIONAL	42
5.1 Los Acuerdos Agrarios	42
5.2 Definición y Alcance de los Acuerdos Agrarios	43
5.3 Contenido de los Acuerdos Agrarios	46
5.3.1 Asuntos al Momento de la Firma de los Acuerdos Agrarios	46
5.4 Situación Actual de Los Acuerdos Agrarios	46
5.5 Distribución Por Tipo de Asunto en Trámite	47
5.5.1 Distribución de Asuntos en Trámite por Organización	48
5.5.2 Distribución de Asuntos en Trámite por Representación Agraria	51
5.6 Asuntos de Organización y Fomento	52
5.7 Estrategia Para el Cumplimiento de los Acuerdos Agrarios	54
VI.- RESULTADOS, DISCUSIÓN Y PERSPECTIVAS	56
5.1 Resultados	56
5.2 Discusión	60
5.3 Perspectivas	64
VII.- CONCLUSIONES	68
IX.- BIBLIOGRAFÍA	71

## **I.- INTRODUCCIÓN**

El reparto agrario fue un proceso que redistribuyó poder y riqueza a lo largo de todo el país durante más de siete décadas.

Repartir la tierra contribuyó a la consolidación de la Nación. Fue la base sobre la que se sustentó el proceso de industrialización y modernización de la República. Este proceso nos transformó cultural, económica y socialmente.

Entregó a los campesinos 103 millones de hectáreas, más de la mitad del territorio nacional, a 3.5 millones de ejidatarios.

Las modificaciones al artículo 27 Constitucional realizadas en 1992, terminaron con el Reparto Agrario, esto es, con la obligación ilimitada del Estado de dotar con tierras y aguas suficientes a la población que lo necesite.

La letra y el espíritu del artículo 27 antes de la reforma en Enero de 1992, se cumplió mientras hubo posibilidad, incluso se cometieron excesos al dotar tierras sin uso económico y hasta superficies inexistentes en la rígida realidad física.

El Gobierno y en especial la Secretaría de la Reforma Agraria, de 1992 a 1994 desempeñó una función de transición entre el control del conflicto agrario y la superación definitiva del rezago. Como instrumento principal para esa transición la Secretaría contó con un fondo especial para la compra de tierra, que en ese trienio alcanzó una cifra cercana a los 1,500 millones de pesos.

Mediante la compra de tierras se dio cumplimiento a ejecutorias del Poder Judicial y se negoció la solución positiva de muchos casos de rezago agrario, así como a conflictos sociales entre las organizaciones campesinas y los propietarios rurales. En total, en ese lapso se adquirieron 393,000 hectáreas para satisfacer la demanda de 79,440 campesinos agrupados en 1,103 núcleos agrarios. Esta superficie implicó la compra de predios a 2,666 propietarios privados.

La compra de superficie entre 1992 y 1994, abatió el rezago pero no alcanzó para su superación total y generó prácticas viciadas que se convirtieron en formas permanentes de negociación con los propietarios y organizaciones campesinas. Esas negociaciones

generaron una masa de asuntos pendientes y en trámite que se adicionó al rezago agrario. Los sujetos agrarios consideraron esos asuntos como compromisos pactados con el Gobierno Federal.

- La Secretaría de la Reforma Agraria mantuvo hasta 1996, el ritmo mencionado, adquirir superficie para concluir con los problemas presentados, para dar paso a la solución definitiva propuesta por el artículo 27 Constitucional, era obligatorio superar el rezago, es decir concluir los asuntos vigentes y brindar solución a los “compromisos” adquiridos en el período de transición.

Ahora bien, la presión por la tierra hizo que muchos grupos de campesinos invadieran predios de propiedad privada, terrenos ejidales y comunales, generándose así un doble problema: abatir el rezago agrario y encontrar soluciones a los conflictos causados por las invasiones.

El Secretario en turno Dr. Arturo Warman Grij (1994-1998) implementó un programa denominado “Acuerdos Agrarios”, cuyo nombre técnico es “Acuerdos de Entendimiento y Concertación para la Definición y Atención de Asuntos Agrarios”.

Estos Acuerdos Agrarios se suscribieron con 37 organizaciones campesinas a nivel Nacional y 2 Acuerdos Agrarios especiales para los Estados de Chiapas y Oaxaca. Cuadro 1.

La presente memoria de desempeño profesional plantea que el Reparto Agrario no ha concluido, oficialmente sí, pero con la adquisición de superficie para grupos campesinos y la posterior constitución de un nuevo ejido, se conserva aún el reparto.

Este “reparto agrario”, selectivo, es una forma de contener la presión de los campesinos sobre la tierra y es una de las maneras de tener “controladas” a las Organizaciones Campesinas, ya que en los Acuerdos Agrarios se establece que para el cumplimiento de los mismos, la Organización se compromete a no realizar mas actos de invasión de tierras.

La adquisición de superficie para las Organizaciones, convierte esto, en un modo de control, debido a la relación clientelar existente.

**CUADRO I  
ACUERDOS AGRARIOS  
ORGANIZACION/FECHA DE FIRMA**

Nº	ORGANIZACIONES	SIGLAS	FIRMA	FECHA
1	ANTORCHA CAMPESINA	AC	NACIONAL	21 Ene 97
2	ALIANZA CAMPESINA REVOLUCIONARIA	ACR	NACIONAL	31 Jul 97
3	ALIANZA CAMPESINA DEL NOROESTE	ALCANO	NACIONAL	01 Ago 97
4	CONFEDERACIÓN AGRARISTA MEXICANA	CAM	NACIONAL	04-Oct 96
5	CENTRAL CAMPESINA CARDENISTA	CCC	NACIONAL	19 Sep 97
6	CENTRAL CAMPESINA CARDENISTA - SINALOA	CCC SIN	ESTATAL	07 Abr 98
7	CENTRAL CAMPESINA CARDENISTA - VERACRUZ	CCC VER	ESTATAL	14 Ene 97
8	CENTRAL CAMPESINA INDEPENDIENTE	CCI	NACIONAL	12 Mar 97
9	CENTRAL CAMPESINA QUERETANA, URBANA Y POPULAR	CCOUP	ESTATAL	15-Oct 97
10	CENTRAL CAMPESINA DE LOS TRABAJADORES DE TAMAULIPAS	CCIT	ESTATAL	24 Abr 98
11	ARIC DE RI COALICIÓN DE EJIDOS COLECTIVOS DE LOS VALLES DEL YAQUI Y MAYO	CECVYM	ESTATAL	15 Oct 97
12	CENTRAL INDEPENDIENTE DE OBREROS AGRÍCOLAS Y CAMPESINOS	CIDAC	NACIONAL	14-Ago 98
13	CAMPESINOS MEXICANOS CONFEDERADOS	CMC	NACIONAL	31 Jul 97
14	CONFEDERACIÓN NACIONAL CAMPESINA	CNC	NACIONAL	28-Ago 96
15	CONVERGENCIA DE ORGANIZACIONES DEMOCRÁTICAS	COD	NACIONAL	31 Jul 97
16	COALICIÓN DE ORGANIZACIONES DEMOCRÁTICAS URBANAS Y CAMPESINAS	CODUC	NACIONAL	29 Sep 97
17	CONSEJO NACIONAL DE SOCIEDADES Y UNIDADES DE CAMPESINOS Y COLONOS	CONSUC	NACIONAL	18 Nov 96
18	CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES DE SONORA	CUT-SON	ESTATAL	15 Oct 97
19	FRENTE CARDENISTA NACIONAL MEXICANO, CNC	FCNM-CNC HGO	ESTATAL	15 Oct 97
20	GRUPO CUEXCONTITLA	GRUPO CUEXCONTITLA	ESTATAL	25 Jun 98
21	GRUPO TEXACAL	GRUPO TEXACAL	ESTATAL	12 Feb 98
22	GRUPO XOCHIÓLOCO	GRUPO XOCHIÓLOCO	ESTATAL	25 Jun 98
23	MOVIMIENTO AGRARIO E INDÍGENA ZAPATISTA	MAIZ	NACIONAL	02 Jul 97
24	UNIÓN CAMPESINA DEMOCRÁTICA, MAIZ	MAIZ JAL	ESTATAL	26 Nov 96
25	MOVIMIENTO CAMPESINO POPULAR INDEPENDIENTE	MCPI	NACIONAL	15 Oct 97
26	UNIÓN CAMPESINA DEMOCRÁTICA	UCD	NACIONAL	15 Jul 97
27	UNIÓN DE CAMPESINOS 'GRAL. PÁNFILO NATERA'	UCGPN	ESTATAL	15 Oct 97
28	UNIÓN CAMPESINA INDEPENDIENTE	UCI	NACIONAL	04 Oct 96
29	UNIÓN CAMPESINA SINALOENSE	UCS	ESTATAL	21 Oct 97
30	UNIÓN GENERAL DE OBREROS Y CAMPESINOS DE MÉXICO, JACINTO LÓPEZ	UGOCM JL	NACIONAL	23 Sep 96
31	UNIÓN GENERAL DE OBREROS Y CAMPESINOS DE MÉXICO UNICA	UGOCM-UNICA	NACIONAL	11 Nov 97
32	UNIÓN GENERAL OBRERO, CAMPESINA Y POPULAR, COORDINADORA NACIONAL	UGOCP-CN	NACIONAL	16 Mar 98
33	UNIÓN GENERAL OBRERA, CAMPESINA Y POPULAR, GRUPO SANTA CRUZ	UGOCP-GSC	NACIONAL	07 Abr 97
34	UNIÓN NACIONAL DE ORGANIZACIONES REGIONALES, CAMPESINAS AUTÓNOMAS	UNORCA	NACIONAL	08 Abr 97
35	UNIÓN NACIONAL DE PRODUCTORES DE CAÑA DE AZÚCAR, CNC	UNPCA-CNC	NACIONAL	30-Oct-97
36	UNIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES AGRÍCOLAS	UNTA	NACIONAL	23 Oct 96
37	VIEJA GUARDIA AGRARISTA DE MÉXICO-CNC	VQAM-CNC	NACIONAL	15 Oct-97
	<b>TOTAL</b>		<b>13 EST. / 24 NAL.</b>	

La función desempeñada del egresado de la carrera de Ingeniería Agrícola, en la elaboración, revisión, clasificación y seguimiento de los asuntos incluidos en los Acuerdos Agrarios suscritos, es relevante, ya que los conocimientos adquiridos durante la formación profesional, permitieron comprender y proponer las soluciones necesarias para el buen desarrollo de este programa.

La definición de los asuntos que serían incluidos dentro de los acuerdos agrarios, se hizo a partir de reuniones de concertación con las Organizaciones Campesinas, así como con los grupos interesados se creó un marco de referencia y una normatividad para determinar la inclusión o no de los asuntos en el Acuerdo Agrario y en esto la formación adquirida en la Facultad fue básica para poder atender a las organizaciones y a los grupos, los estudios de las cuestiones agrarias, los términos topográficos, técnicos, comunes y complejos, aprendidos en el aula fueron fundamentales para llevar a cabo las audiencias mencionadas, así como realizar el marco de referencia y la normatividad

En la atención brindada por la Secretaría de la Reforma Agraria, un punto fundamental son las Organizaciones Campesinas. La Unidad de Concertación Agraria, Dirección General de la SRA, tiene un directorio de Organizaciones cuya representatividad puede ir, desde local hasta nacional, pasando por la estatal y regional.

A raíz del anuncio por parte del gobierno, del fin de Reparto Agrario, las organizaciones campesinas, cuya bandera o estandarte era el acceso a la tierra, iniciaron movilizaciones, manifestándose en contra del mismo, ya que se encontraban pendientes miles de solicitudes de dotación, ampliación y restitución o titulación de tierras, por lo cual se llegó a los Acuerdos Agrarios mencionados, con las Organizaciones que quisieron hacerlo, para atender, organizar y clasificar su demanda de asuntos que la Secretaría de la Reforma Agraria, en el ámbito de sus atribuciones, debe dar una respuesta.

El total de organizaciones registradas por la SRA en toda la República Mexicana es de 67, de las cuales 13 Organizaciones, pertenecen al Congreso Agrario Permanente (CAP), organismo político con reconocida opinión en el ámbito agrario.

Con la mayoría de estas Organizaciones se tiene un universo de trabajo por parte de esta Secretaría y cuya relación se ha tratado de

mantener, dentro del orden y respeto mutuo, pero hay Organizaciones que debido a sus objetivos y tendencia ideológica han ejercido actos de presión en las Representaciones Agrarias Estatales o en las Oficinas Centrales de esta Secretaría, con el fin de resolver de manera inmediata, asuntos que llevan un trámite administrativo que implica un tiempo perentorio para concluirlos.

### **1.1.- OBJETIVO**

Analizar los Acuerdos Agrarios suscritos por la SRA, con 37 Organizaciones Campesinas como una forma de continuar con el Reparto Agrario, cancelado oficialmente, a partir de las modificaciones hechas al artículo 27 Constitucional, en el año de 1992.

## II.- DESCRIPCION DETALLADA Y CALENDARIZADA DE LAS ACTIVIDADES DESARROLLADAS EN LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA

**AÑO 1996 (Junio-Diciembre)**

Se ingresó en la Secretaría de la Reforma Agraria con el cargo de Subdirector de Área en la Unidad de Concertación Agraria, específicamente en la Dirección de Seguimiento y Control.

La función a desempeñar fue la de iniciar un proyecto denominado "Acuerdos Agrarios" el cual era un programa prioritario para la administración de la Secretaría en el período 1994-2000, motivo por el cual se dió una atención especial a este programa, el cual tenía como principio básico analizar y cubrir la totalidad de los asuntos contenidos en las minutas de trabajo de las Comisiones y grupos campesinos.

Este trabajo se enfocó, en la identificación de los asuntos: primeramente se determinó cuales son los asuntos que sean estos parte del rezago agrario o correspondiente a la demanda jurídica o administrativa atribuible a la SRA, en segundo lugar se identificaron los asuntos que conformaban la demanda agraria insatisfecha de las Organizaciones o grupos campesinos, y, aquellos que no contando con un expediente en trámite, implicaban una problemática que era necesario atender.

Los Acuerdos Agrarios implican 16 rubros, Cuadro 2, que incluye la actuación de la Institución para resolver los asuntos que conforma la demanda agraria insatisfecha de las Organizaciones Campesinas, cuya resolución estuvo condicionada a la firma de un Acuerdo Agrario con cada una de ellas, proceso de concertación que fue iniciado con un grupo de personas, incluyendo al suscrito.

La demanda agraria insatisfecha está conformada por los siguientes tres grandes subconjuntos de asuntos, cuya atención y solución, tipifica claramente lo expresado en el objetivo de este trabajo, cada uno de las cuales, fue objeto de una rigurosa verificación por parte de las Coordinaciones Agrarias, con excepción de los asuntos extraordinarios.

**CUADRO 1  
RUBROS DE LOS ACUERDOS AGRARIOS**

NO	RUBRO
1	REZAGO AGRARIO
2	ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS
3	ACTIVIDADES JURIDICAS
4	EXPROPIACIONES
5	TERRENOS NACIONALES
6	COLONIAS
7	REGULARIZACION DE PREDIOS
8	CUMPLIMIENTO SUSTITUTO DE EJECUTORIA
9	MODIFICACION POR RES. PRES. O DEL TSA A MANDAMIENTO DE GOBERNADOR
10	POSESIONES PRECARIAS
11	POSESIONES IRREGULARES EN PROPIEDAD PRIVADA
12	POSESIONES IRREGULARES EN PROPIEDAD PRIVADA (ASUNTOS EXTRAORDINARIOS)
13	POSESIONES IRREGULARES EN PROPIEDAD SOCIAL
14	POSESIONES IRREGULARES EN PROPIEDAD PUBLICA
15	GESTORIA DE LA PROCURADURIA AGRARIA
16	ORGANIZACION Y FOMENTO

Fuente: Unidad de Concertación Agraria (SRA)

## **Posesiones Irregulares en Propiedad Privada**

El primer conjunto de asuntos se denominó Posesiones Irregulares de núcleos agrarios o grupos de campesinos, que en términos reales significa la invasión de predios de propiedad privada, pública o social y cuyo objetivo es la regularización de dichas posesiones siempre y cuando cumplan los siguientes requisitos básicos:

- ⇒ Que el predio ocupado (invadido), no haya sido afectado por alguna Resolución Presidencial o del Tribunal Superior Agrario
- ⇒ Que no se haya ejecutado sobre el predio alguna Resolución Presidencial o del Tribunal Superior Agrario
- ⇒ Que la ocupación irregular del predio se haya realizado durante 1990 o con anterioridad.

Con el objeto de decidir sobre la vía óptima para resolver cada caso, la Coordinación Agraria deberá aportar la información y documentación que sustente lo relacionado a la posesión.

## **Asuntos Extraordinarios**

El segundo grupo de asuntos lo conforman los casos en los cuales la Organización acuerda con las autoridades superiores la adquisición de superficie para determinados grupos, cuya característica principal es que sus solicitudes de acción agraria fueron negadas, o no instauradas.

## **Posesiones Irregulares en Propiedad Social**

El tercer grupo de asuntos lo conforman los casos de superficies ejidales o comunales invadidas por miembros de otro núcleo o grupo campesino, la información proporcionada deberá servir de base para determinar la pertinencia de realizar un expropiación, para regularizar la tenencia de la tierra. En este sentido la Coordinación Agraria habrá de determinar con toda precisión si el núcleo que tiene el derecho es distinto al grupo que está en posesión.

Para los tres grupos de asuntos mencionados, la Coordinación Agraria deberá identificar aquellos que cumplan con los requisitos básicos señalados además de aportar la información definida en la normatividad establecida para estos asuntos.

## **Integración de Expedientes de Posesiones Irregulares, Conforme a la Normatividad Establecida**

Para cumplir con esto se realizaba lo siguiente:

Mediante oficio se solicitaba a las entonces Coordinaciones Agrarias en los Estados, el envío de los expedientes de Posesiones Irregulares (Invasiones) en propiedad privada, pública y social.

Estos expedientes debían contener:

### **1. Datos Generales**

Constatar los datos que proporciona la Unidad de Concertación Agraria sobre poblado, municipio, Estado y acción agraria.

### **2. Inspección Ocular**

2.1 Verificar la existencia y antigüedad de la posesión

2.2 Identificar los predios en posesión, así como nombre y dirección de los propietarios

2.3 Describir el poblado

- Número y tipo de construcciones (viviendas, clínicas, escuelas)
- Servicios (electricidad, agua potable)

2.4 Describir el uso productivo del predio

- Cultivos (tipos y características)
- Superficies aproximadas

2.5 Describir la infraestructura productiva del predio

- Cercas, corrales
- Canales de riego, pozos
- Abrevaderos

2.6 Elaborar un padrón de posesionarios

- Número de jefes de familia
- Nombre

- Nacionalidad
- Edad
- Estado civil
- Número de miembros de su familia (esposa, hijos y otros)

2.7 Informar los apoyos sociales y económicos recibidos de instituciones públicas y privadas

2.8 Obtener la documentación que permita demostrar:

- La antigüedad de la posesión (constancias de las autoridades municipales, existencias de demandas penales y otras)
- Los apoyos sociales económicos recibidos

### **3. Datos de los Predios Ocupados**

3.1 Contactar a los propietarios de los predios o fracciones correspondientes

3.2 Solicitarles fotocopia de la escritura y los planos del predio

3.3 Obtener en el Registro Público de la Propiedad, la historia registral de los predios

3.4 Determinar el tiempo que el predio ha estado ocupado irregularmente con base en una constancia expedida por la autoridad municipal o con documentación sobre denuncias interpuestas por los propietarios

### **4. Levantamiento Topográfico**

Realizar el levantamiento topográfico de la superficie en posesión, incluyendo la elaboración del plano con su respectivo cuadro de construcción.

Una vez que se tenía el expediente se procedía a:

- La revisión y análisis de los informes enviados por las Delegaciones Agrarias en los Estados de la República, referentes a grupos que invadieron predios de propiedad privada o propiedad social.
- Evaluar si estos asuntos cumplían con la normatividad estipulada.

- Solicitar informes y/o documentación complementarios que permitieran la definición de los asuntos.
- Entrevistas con los Delegados Agrarios para conocer más a profundidad los asuntos.
- Depuración y concertación con las Organizaciones Campesinas de los asuntos que se integrarían a los Acuerdos Agrarios.
- Clasificación de los asuntos, cuya representación tienen las Organizaciones Campesinas
- Elaboración de los Acuerdos Agrarios con cada una de las Organizaciones Campesinas.

**En el año de 1997 (Enero-Diciembre) se realizó lo siguiente:**

- Revisión y análisis de los informes enviados por las Delegaciones Agrarias en los Estados de la República, referentes a grupos que invadieron predios de propiedad privada o propiedad social.
- Evaluar si estos asuntos cumplían con la normatividad estipulada.
- Solicitar informes y/o documentación complementarios que permitieran la definición de los asuntos.
- Entrevistas con los Delegados Agrarios para conocer más a profundidad los asuntos.
- Depuración y concertación con las Organizaciones Campesinas de los asuntos que se integrarían a los Acuerdos Agrarios.
- Clasificación de los asuntos representados por las Organizaciones Campesinas.
- Elaboración de los proyectos de Acuerdos Agrarios con las diferentes Organizaciones Campesinas.
- Elaboración de los Acuerdos Agrarios con cada una de las Organizaciones Campesinas.
- Verificación de la posesión irregular que detentan los grupos campesinos, representados por las Organizaciones Campesinas, en los Estados de la República.
- Seguimiento y Control de los Asuntos incluidos en los Acuerdos Agrarios signados

**En el año de 1998 (Enero-Diciembre) se realizó lo siguiente:**

- Revisión y análisis de los informes enviados por las Delegaciones Agrarias en los Estados de la República, referentes a grupos que invadieron predios de propiedad privada o propiedad social.
- Evaluar si estos asuntos cumplían con la normatividad estipulada.

- Elaboración y seguimiento de información referente a los avances en el cumplimiento de los Acuerdos Agrarios.
- Apoyo en el diseño y elaboración de la base de datos de los Acuerdos Agrarios.

**En el año de 1999 (Enero-Diciembre) Ocupando la función de Asesor de Funcionario Público Superior, se realizó lo siguiente:**

- Seguimiento y Control de los Asuntos incluidos en los Acuerdos Agrarios signados.
- Participación en las audiencias mensuales de atención a Organizaciones Campesinas.
- Elaboración, Seguimiento y Control de las Audiencias mensuales con Organizaciones Campesinas.
- Seguimiento y Control de los compromisos adquiridos con las Organizaciones campesinas.
- Elaboración y seguimiento de los Asuntos prioritarios de las Organizaciones Campesinas.
- Elaboración de Minutas Ejecutivas, para el C. Secretario y/o Subsecretario de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

**En el año de 2000 (Enero-Diciembre) se realizó lo siguiente:**

- Participación en las audiencias mensuales de atención a Organizaciones Campesinas.
- Elaboración, Seguimiento y Control de las Audiencias mensuales con Organizaciones Campesinas.
- Seguimiento y Control de los compromisos adquiridos con las Organizaciones Campesinas.
- Elaboración y Seguimiento de las tarjetas informativas de los Asuntos prioritarios de las Organizaciones Campesinas.
- Coordinación y participación en la Gira de trabajo denominada "Programa de Atención Agraria Regional", realizada por el C. Secretario de la Reforma Agraria en 16 Estados de la República, durante los meses de mayo, junio y julio del 2000.
- Seguimiento con las Representaciones Regionales y Estatales de los compromisos adquiridos por el C. Secretario durante la gira de trabajo.
- Elaboración de las Agendas Agrarias de los asuntos prioritarios de las Organizaciones Campesinas que tienen audiencia con el C.

**Secretario y/o Subsecretario de Ordenamiento de la Propiedad Rural.**

- **Control y Seguimiento de los expedientes de adquisición de superficie para beneficiar a grupos de campesinos, turnados al Registro Agrario Nacional, para la constitución de nuevos ejidos en el marco de la Ley Agraria vigente.**

### **III.- REVISIÓN DE LITERATURA**

#### **3.1.- La Revolución y la Reforma Agraria**

La dictadura de Porfirio Díaz generó un conjunto de contradicciones que afloraron plenamente a partir de 1910 y fueron estandarte de uno u otro bando en las luchas que se sucedieron por casi diez años. La insatisfacción originada por el autoritarismo, la ausencia de democracia, la concentración de la riqueza y de la propiedad, así como la violencia de los órganos de represión del Estado, abrieron cauce a las demandas para moderar la desigualdad, recuperar las tierras expropiadas injusta e ilegalmente a los pueblos y comunidades, elevar los salarios de los obreros y mejorar en general las condiciones de vida de la población, (Molina, 1979).

Las exigencias de la sociedad se concretaron en planes y leyes que tuvieron un apartado de carácter agrario. Las demandas de hacer justicia agraria no eran nuevas, pues se nutrían de un largo proceso de planes, programas, proclamas y levantamientos registrados durante todo el siglo XIX, especialmente a partir de la invasión estadounidense de 1847. Como ejemplos tenemos las llevadas a cabo por los Yaquis, el levantamiento de los Mayas conocido como "guerra de castas", las protestas violentas de los Juchitecos en el Istmo de Tehuantepec, la rebelión de los Chamulas en San Cristóbal de las Casas y las guerras de Manuel Lozada el "Tigre de Alica", en favor de los indios Coras y Huicholes de Nayarit y Jalisco, (Mejía, 1979).

En todos los casos el común denominador era la recuperación de las tierras arrebatadas a los pueblos o la defensa de las que estaban en riesgo.

Por ello es lógico que en el documento que sienta las bases del levantamiento de 1910, el Plan de San Luis Potosí, Francisco I. Madero exprese: "Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos [.....], 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". Por ello, a sus poseedores se les exigirá "que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos".

La insurrección maderista triunfó en Mayo de 1911, con la salida del país del general Porfirio Díaz. Lo sustituyó con carácter provisional León de la Barra, quien convocó a elecciones de las que Francisco I. Madero resultó Presidente por amplia e indiscutida mayoría. Sin embargo, su gobierno careció de la posibilidad de llevar a cabo su oferta inicial, pues el Ejército Federal se preservó y, por el contrario, las fuerzas revolucionarias fueron dadas de baja. Además, la plena libertad de expresión y el hecho de no contar con una mayoría en el Congreso, imposibilitaron que Madero pudiera lograr que se aprobaran las leyes necesarias para cumplir los postulados del Plan de San Luis. Por ello, las promesas agrarias no se cumplieron, lo cual generó inconformidad entre diversos líderes y caudillos.

El asesinato de Madero y Pino Suárez y la usurpación de Victoriano Huerta desataron la guerra en todo el país. En Coahuila, el 20 de Marzo de 1913 Venustiano Carranza emitió el Plan de Guadalupe, que sólo se refiere a los asuntos políticos y militares propios del desconocimiento de Victoriano Huerta como Presidente de República. Sin embargo, el propio Carranza pronunció poco tiempo después, en Hermosillo, un discurso en el que alude a la revolución social que seguirá al cambio político por el que se luchaba en esos momentos, (Krauze, 1987).

### **3.2- El Plan de Ayala y los Zapatistas**

El movimiento encabezado por Emiliano Zapata fue similar en muchos a otros movimientos agrarios, tanto en los motivos como en las estrategias de lucha. La mayor parte del ejército zapatista estuvo compuesto por campesinos libres y su principal sustento era la solidaridad, el respeto a una autoridad avalada por la tradición y la remuneración o pago a los soldados.

Sus dirigentes, entre los que se encontraban campesinos, obreros e intelectuales mostraron siempre una gran adhesión a los ideales del movimiento, por lo que éste mantuvo siempre una considerable unidad.

Como otras fracciones participantes en la Revolución, el zapatismo fue modificando los objetivos de su lucha en el transcurso de las acciones bélicas. El Plan de Ayala, promulgado en Noviembre de 1911, pugnó principalmente por la devolución de las tierras arrebatadas a los pueblos y la expropiación, previa indemnización, de los grandes

monopolios, "a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de labor", (Magaña, 1979).

La Ley Agraria Zapatista, emitida en 1915, muestra la evolución de este movimiento. En su artículo tercero estableció que la nación reconoce el derecho tradicional e histórico que tienen los pueblos, rancherías y comunidades de la República, a poseer y administrar sus terrenos de común repartimiento, y a sus ejidos, en la forma que juzguen conveniente. El artículo 4º señala que para el efecto de crear la pequeña propiedad, serán expropiadas por causa de utilidad pública y mediante la correspondiente indemnización, todas las tierras del país con la sola excepción de los terrenos pertenecientes a los pueblos, rancherías y comunidades y de aquellos predios que, por no exceder del máximo que fija esta ley, deben permanecer en poder de sus actuales propietarios.

La Ley Agraria Zapatista fue la primera en proponer un límite a la propiedad privada. Los topes variaron según la calidad del terreno con valores de 100 a 1,500 hectáreas. Esta ley, también fue original en otros aspectos, como declarar inalienables a perpetuidad las tierras de los pueblos, establecer el derecho de confiscación de la propiedad del enemigo, crear Tribunales Agrarios Especiales y Departamentos Federales de Riego, de Crédito Rural, de Educación y de Investigación Agrícola así como asignar un gran número de atribuciones al Secretario de Agricultura y la obligación de las autoridades municipales de ejecutar las disposiciones.

### **3.3- Propositiones Villistas**

El movimiento encabezado por Francisco Villa nunca tuvo un agrarismo definido. Su extracción social y la composición de sus huestes no obligaba a que este tema fuera un imperativo de su lucha armada. Vaqueros, jornaleros, trabajadores eventuales y otras modalidades del desarraigo de los campesinos constituyeron la parte más nutrida de su ejército, lo que resultó sumamente eficaz desde el punto de vista de la movilización para la guerra, al mismo tiempo que no planteó grandes exigencias sociales, (Molina, 1979).

La Ley Agraria emitida por los villistas en 1915 estipuló, de igual manera que el Plan de Ayala de los zapatistas, la desaparición del latifundio. Empero, la fundamentación villista de este precepto no

aludió a ninguna convicción moral o a la violación de un estado de cosas sancionado por la tradición; en su lugar se esgrimieron argumentos relativos a los obstáculos al desarrollo económico y al bienestar social. La devolución de tierras usurpadas a los pueblos, fundamento del Plan de San Luis y de la revolución zapatista, ni siquiera es mencionada por los villistas. Más aun, los derechos erigidos por tradición no fueron reconocidos: la propiedad comunal fue negada y se propuso la expropiación de los terrenos circundantes de los pueblos indígenas a efecto de crear lotes de repartición individual. Asimismo, esta ley, facultó a los gobiernos estatales a expedir leyes para construir y proteger el patrimonio familiar sobre las bases de que éste sea inalienable, que no podrá gravarse ni estará sujeto a embargos, aspecto que después retomó la Constitución de 1917.

### **3.4- La Propuesta de Carranza**

De conformidad con el Plan de Guadalupe, Venustiano Carranza encabezó el Ejército Constitucionalista y emprendió una lucha cuyo objetivo fundamental era el restablecimiento del orden legal, roto a partir del cuartelazo de Victoriano Huerta. Aunque el Plan de Guadalupe intencionalmente no incluyó ninguna reforma social, las luchas campesinas obligaron a cambiar la estrategia.

El 12 de diciembre de 1914 Carranza hizo adiciones a su plan, para incluir la promesa de legislar sobre la explotación de los recursos naturales, el mejoramiento de las clases proletarias, el patrimonio, la libertad del municipio, la restitución de las tierras a los pueblos, alentar a la pequeña propiedad; facultar a los gobernadores y comandantes militares para que expropiaran tierras y las repartieran con el objeto de fundar pueblos, establecer servicios públicos y reorganizar el poder judicial. Con esto, los constitucionalistas iniciaron una doble batalla contra Zapata y Villa, tanto en el terreno militar como en el ideológico.

Carranza pretendió mostrar al país que su proyecto de nación era sensible a las causas profundas de la Revolución y que, además del restablecimiento de la legalidad, retomarí­a las demandas más apremiantes de la sociedad (Krauze, 1987).

Este proceso se inició con la Ley Agraria del 6 de Enero de 1915, emitida por Venustiano Carranza en Veracruz, la cual recogió el aspecto nodal de la lucha zapatista, pues ordenó la restitución de tierras arrebatadas a raíz de la interpretación dolosa de la legislación

de julio de 1856, y estipuló la dotación para aquellos pueblos que carecieran de ella.

Asimismo, estipuló la creación de la Comisión Nacional Agraria, de una Comisión Local Agraria por cada estado o territorio de la Federación, y de los comités particulares ejecutivos que en cada entidad federativa se considerasen necesarios. Las solicitudes de restitución serían dirigidas a los gobernadores de los estados o a la autoridad política superior de los territorios, quienes a su vez solicitarían la opinión de la Comisión Local Agraria sobre la justicia y pertinencia de la restitución. De obtener el fallo favorable, la solicitud se turnaría al Comité Particular Ejecutivo, para que con carácter provisional procediera a la restitución. El expediente sería entonces enviado a la Comisión Nacional Agraria para que diese los elementos necesarios al encargado del Poder Ejecutivo, el cual expediría los títulos definitivos. Sin embargo, fueron pocos los avances que en materia de restitución se lograron, pues entre otras cosas aun no concluía la lucha contra los otros ejércitos revolucionarios, (Krauze,1987).

### **3.5.- 1917 Reconocimiento a la Propiedad Comunal**

El 22 de octubre de 1916, con la hegemonía lograda por el Ejército Constitucionalista, se llevaron a cabo elecciones de diputados constituyentes que aprobarían o modificarían un proyecto de Constitución elaborado por Carranza. El bloque más cercano a éste, llamado "renovador", sostuvo un proyecto que solo pretendía perfeccionar la Constitución de 1857, en tanto que un grupo más radical, identificado con Álvaro Obregón pretendía impulsar transformaciones de mayor alcance.

Por otra parte, al otorgar valor Constitucional al decreto Carrancista del 6 de enero de 1915, el Artículo 27 estipuló la restitución de tierras a las comunidades que hubiesen sido despojadas y ordenó la dotación para los pueblos que carecieran de tierras. La expropiación con fines de restitución y dotación respetaría únicamente las propiedades legalmente establecidas que no excedieran de 50 hectáreas de tierras de primera calidad. Se responsabilizó a los estados y territorios de la República para fijar la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o una sociedad legalmente constituida y a fraccionar los excedentes, que serían adquiridos por el Estado, mediante el pago con bonos que constituirían la deuda agraria. Con

todo ello se dejaron establecidas las bases legales para una profunda Reforma Agraria, (Krauze, 1987).

La aplicación del Artículo 27 encontró grandes dificultades. Entre los dirigentes revolucionarios existían diversas posturas en torno a la cuestión agraria. Carranza nunca estuvo convencido de realizar un reparto masivo de tierras, mientras algunos gobernadores provisionales como Plutarco Elías Calles, en Sonora, y José Siurob, en Guanajuato, optaron por establecer colonias agrícolas de pequeños propietarios y dividir las haciendas en lotes medianos. Otros gobernadores se mostraron proclives a acelerar la Reforma Agraria, como Cándido Aguilar en Veracruz, Pascual Ortiz Rubio en Michoacán, Alfonso Cabrera en Puebla, Domingo Arrieta en Durango y Gustavo Espinosa Míreles en Coahuila.

Muy diversos hechos son reveladores de las dificultades del reparto agrario. Aunque la Ley del 6 de Enero de 1915 estipuló la creación de la Comisión Nacional Agraria y contempló en su Artículo 8º agilizar el reparto agrario a través de posesiones provisionales inmediatas, dicha Comisión se instaló hasta el 8 de marzo de 1916, más de un año después. Meses más tarde, en septiembre de ese año, Carranza decretó la suspensión de las posesiones provisionales. En más de un año de trabajo, a fines de 1917 la Comisión Nacional Agraria únicamente había expedido tres resoluciones definitivas: en Iztapalapa, Xalostoc y Xochimilco. A la muerte de Carranza, en 1920, sólo se había hecho el reparto efectivo de 381,926 hectáreas, superficie menor a la extensión de algunas haciendas del Norte del país.

### **3.6.- Un Reparto Lento y Escaso**

Los años que van de 1920 a 1934, se caracterizaron por la hegemonía que lograron imponer los sonorenses Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles al resto de los generales revolucionarios. Como Presidentes de la República, ambos se caracterizaron por considerar al ejido como una forma transitoria que debería culminar en la formación y consolidación de la pequeña propiedad. Calles incluso, afirmó que el trabajo colectivo en el ejido podría resultar contraproducente:

“Los ejidos, como propiedad comunal de los pueblos, significan (...) el primer paso hacia la pequeña propiedad rural (...). El trabajo en común de los ejidos, no creo que pueda originar grandes estímulos, ni producir frecuentemente más que desavenencias entre los vecinos;

es, como dejo dicho, en mi concepto, una forma transitoria para preparar el advenimiento de la pequeña propiedad”.

Asimismo, aunque con el paso del tiempo aceleraron relativamente la distribución de las tierras, Obregón y Calles también coincidieron en la conveniencia de aplicar de manera paulatina el proceso de restitución y dotación: “... tenemos que proceder -señaló Obregón- con tanto cuidado que resolvamos el problema sin poner en peligro nuestra prosperidad y nuestros intereses económicos.... No debemos destruir las grandes propiedades antes de crear la pequeña propiedad, ya que podría producirse un estado de desequilibrio que nos condujera a la miseria”, (Rivera, 1988).

En este período se elaboraron varias disposiciones reglamentarias del Artículo 27, dirigidas a normar el proceso de restitución y dotación de tierras y a impedir un nuevo acaparamiento. Desde la Ley de Ejidos, emitida por Obregón en 1920, quedó establecido que el límite de la propiedad privada inafectable por el reparto agrario sería de 50 hectáreas.

En 1925 se expidió la llamada Ley Fraga, con la intención de fijar al campesino a su parcela de cultivo, asegurándole que nadie podía moverlo de ella ni despojarlo de las mejoras que hiciera. Con lo anterior se pretendió fomentar el interés del campesino para mejorar el rendimiento de los cultivos e incrementar la productividad protegiendo a la pequeña propiedad individual del acaparamiento de la tierra por monopolizadores y usureros.

Otras disposiciones se orientaron a eliminar los requisitos impuestos a los campesinos que solicitaban la dotación o restitución de tierras y a consagrar legalmente el derecho para que todo poblado que careciera de tierras o de aguas, o que no los tuviera en cantidad suficiente para las necesidades agrícolas de su población, pudiera solicitar ser dotado con esos recursos.

### **3.7.- Infraestructura Agropecuaria**

Durante la gestión presidencial de Calles se inició la formación de diversas instituciones con las que se pretendió hacer de la Reforma Agraria un proceso integral y proveer a los nuevos propietarios con la infraestructura necesaria. Los proyectos de mayor envergadura fueron la creación de la Comisión Nacional de Irrigación y del Banco Nacional de Crédito Agrícola. La Ley de Irrigación permitió iniciar diversas

obras, de tal suerte que, durante su informe de gobierno de 1927, Calles anunció haber dotado con riego a una superficie aproximada de 190,000 hectáreas. El Banco Nacional de Crédito Agrícola, por su parte, se fundó en 1927 con el objetivo de hacer préstamos de avío, refaccionarios o inmobiliarios, también fomentar, reglamentar y vigilar el funcionamiento de las sociedades regionales y locales de crédito.

Las sociedades regionales, además de hacer préstamos a sus asociados, podían contratar la construcción o administración de obras permanentes de mejoramiento territorial; encargarse de la compra, venta y alquiler de implementos para la explotación agrícola, entre otras cosas, organizar y administrar empresas de industrialización asimismo comercialización de productos agrícolas. Según lo señaló Manuel Gómez Morin, creador del banco, la legislación pretendió que las sociedades locales fueran una escuela de solidaridad y un laboratorio de educación ciudadana, (Rivera, 1988).

A pesar de todo el trabajo hecho en torno a la Reforma Agraria, de 1920 a 1934 no se logró un cambio sustancial en el sistema de tenencia de la tierra heredado del porfiriato.

Los 7.6 millones de hectáreas repartidas desde 1917 hasta 1934 no pusieron fin al latifundio como unidad central del sistema de producción agrícola, ya que sólo representaron el 6.7% de la tierra que los grandes latifundistas tenían a fines del porfiriato.

No obstante lo anterior, sí se hicieron algunas otras modificaciones legales para hacer más rápida la entrega de tierras. En efecto, la Ley del 6 de Enero de 1915 establecía en su artículo 10° "Los interesados que se creyeran perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la nación, podrán ocurrir ante los tribunales a defender sus derechos, dentro del término de un año, a contar desde la fecha de las resoluciones". Esta disposición generó una enorme cantidad de juicios y amparos, pues la mayoría de los afectados por las resoluciones de restitución y dotación poseían recursos económicos suficientes para contratar los servicios de abogados que llevaran sus casos a los tribunales.

Para eliminar ese freno, el 23 de diciembre de 1931 se promulgó una Reforma al Artículo 27 Constitucional en la que se estableció: "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado o en el futuro se dictaren, no

tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni podrán promover el juicio de amparo".

### **3.8.- Las Transformaciones del Cardenismo**

En 1930 la estructura de la tenencia de la tierra en México seguía mostrando una alta concentración, pues las propiedades de más de mil hectáreas abarcaban 83.5% de la superficie de fincas rústicas y los predios de más de 10 mil hectáreas, unas 1800 haciendas que representaban el 0.3% de todas las propiedades, controlaban 55% de la tierra cultivable. Paralelamente, había 2.5 millones de campesinos sin tierra, es decir, 77% de toda la población ocupada en la agricultura.

Por otro lado, los ejidatarios no contaban con los medios necesarios para realizar una explotación agrícola exitosa, en gran medida por el tipo de tierra que se les entregó y por la falta de infraestructura agropecuaria. De los 7.6 millones de hectáreas repartidas, sólo el 23% correspondía a tierras de labor. El promedio de tierra cultivable por ejidatario fue de 4.6 hectáreas a nivel nacional y de 3 hectáreas en el centro del país. Los ejidos sólo contaban con 13% de las tierras de riego y únicamente 10.5% de los ejidatarios había obtenido algún tipo de crédito.

En 1934, se efectuaron diversas reformas jurídicas: se modificó el Artículo 27 Constitucional, para señalar que las afectaciones de tierra se realizarían respetando invariablemente la pequeña propiedad agrícola en explotación; se creó el Departamento Agrario, en sustitución de la Comisión Nacional Agraria, y se instituyeron las Comisiones Agrarias Mixtas en cada entidad federativa, en las cuales tendrían participación las organizaciones campesinas. En marzo de 1934 entró en vigor el Código Agrario, que fijó la extensión de la parcela ejidal o unidad de dotación en 4 hectáreas de riego u 8 de temporal, además de las superficies necesarias de tierra de agostadero o de monte. Los límites para la propiedad privada inafectable se ampliaron considerablemente, al fijarse en 150 hectáreas de riego o 300 de temporal, condicionadas a que, cuando en un radio de 7 kilómetros a la redonda del poblado solicitante no hubiera tierras suficientes para dotar al núcleo, la extensión señalada podría reducirse a 100 y 200 hectáreas, respectivamente. Asimismo, el nuevo ordenamiento aceptó que los peones acasillados de las haciendas pudieran ser considerados sujetos de derecho agrario, pues

hasta entonces habían estado marginados de los procesos de dotación y restitución.

Con el General Lázaro Cárdenas en la Presidencia de la República se inició un cambio radical de la estructura de la tenencia de la tierra. Durante su sexenio, el ejido no fue considerado una etapa transitoria hacia la pequeña propiedad ni como complemento salarial, sino concebido como eje principal para emprender una transformación de fondo, (Escobar, 1988).

Otro elemento importante fue que durante su periodo el gasto público comenzó a usarse primordialmente en el desarrollo económico y social del país. Durante la gestión de Abelardo Rodríguez de 1932 a 1934, los gastos del aparato burocrático representaron 63% del presupuesto. En cambio, durante el periodo Cardenista sólo se destinó a gastos burocráticos el 44%, a objetivos de desarrollo económico el 38% y a gastos de tipo social 18%. Fue en esa concepción política y en ese contexto como se inició una amplia intervención del Estado en la vida ejidal: primero, decretando su afiliación a una sola organización campesina y, segundo, haciendo obligatoria la intervención oficial en varios aspectos organizativos del ejido, (Escobar, 1988).

Por lo que se refiere al primer aspecto con el fin de evitar enfrentamientos estériles y engaños a los campesinos, mediante un acuerdo presidencial de 1935 se ordenó al Partido Nacional Revolucionario que procediera a organizar a los ejidatarios dotados de tierras, así como a los que tenían una solicitud en trámite.

En 1937 se modificó el Código Agrario con el objeto de plasmar las directrices cardenistas: en el Artículo 139 se estableció que en los cultivos que requiriesen un proceso de industrialización, y por lo tanto inversiones superiores a la capacidad económica individual de los ejidatarios, la explotación se organizará en forma colectiva, sin perjuicio de adoptar este sistema en todos los casos en que sea conveniente para el mejor desarrollo de la comunidad. El Artículo 148 otorgó facultades al Departamento Agrario y al Banco Ejidal para organizar los ejidos y las sociedades de crédito, ejerciendo funciones de dirección y vigilancia de la economía ejidal. En los casos en los que no se constituyeran sociedades locales de crédito, el Departamento Agrario quedaba facultado para establecer los cultivos y técnicas de explotación, determinar la forma de organización de los ejidatarios buscar el mejor aprovechamiento de los recursos naturales y definir

cualquier otro concepto social o económico importante para la comunidad, (Chávez, 1991).

Sin embargo, las reformas introducidas en dicho año también dejaron claro que el régimen no se proponía eliminar la pequeña propiedad como lo muestra el reconocimiento a las áreas de inafectabilidad ganadera. De esa manera, en 1938 la oficina de la Pequeña Propiedad rindió dictámenes en favor de pequeños propietarios en Querétaro, Tlaxcala, Michoacán, Jalisco, Guanajuato y el Estado de México.

Cárdenas efectuó el mayor reparto agrario hasta entonces y en su gestión se afectaron las haciendas de las zonas de agricultura más prósperas del país. Entre 1936 y 1938 se realizaron las cinco grandes expropiaciones cardenistas: en La Laguna, casi 150,000 hectáreas se dotaron a 35,000 campesinos; en Yucatán se dotó con 366,000 hectáreas de henequén a 34,000 ejidatarios; en Valle del Yaqui, 47,000 hectáreas se distribuyeron entre 2,160 beneficiados; en Lombardía y Nueva Italia, 61,449 hectáreas se distribuyeron a 2,066 campesinos y en Los Mochis, una zona cañera irrigada por el río Fuerte, 55,000 hectáreas se dieron a 3,500 ejidatarios.

La tenencia de la tierra sufrió una gran transformación, mediante sus Resoluciones Presidenciales, Cárdenas entregó casi 18 millones de hectáreas. El reparto efectivo, sin embargo, fue de 20,074,704 hectáreas, lo que significó prácticamente el doble de las tierras repartidas en los 19 años anteriores. Asimismo, mientras de 1917 hasta 1934 se había beneficiado a un total de 942,125 campesinos, durante los seis años de la administración cardenista se dotó a 771,640 campesinos.

En relación con el total de las áreas de cultivo, la proporción de las tierras ejidales tuvo también un crecimiento significativo: de 1934 a 1940 el sector ejidal incrementó de 6.3% a 22.5% su participación en las tierras agrícolas, y en las tierras de labor de 13.3 a 47.4 por ciento. Además, el área bajo riego que quedó en manos del sector ejidal llegó a 57.4% mientras que en 1930 esa cifra fue de 13%, en las áreas de temporal pasó de 14.2 a 43.6 %.

De manera paralela, los hacendados y rancheros hicieron su propio reparto agrario entre amigos y familiares, e incluso con sus trabajadores. Muchos de los propietarios prefirieron fragmentar sus

tierras antes que permitir la afectación agraria. De ese modo, si en 1930 había casi 481,000 propietarios que controlaban 123 millones de hectáreas (255 hectáreas en promedio individual), en 1940 el número de propietarios subió a 1,122,000 que tenían 100 millones de hectáreas (89 hectáreas en promedio individual). Es decir, mientras la superficie de propiedad privada bajó en 23 millones de hectáreas (18.7%), lo cual coincide en buena medida con el reparto agrario de los años treinta, el número de propietarios se multiplicó 2.3 veces.

En el sector ejidal existió, por otra parte, un pequeño núcleo organizado colectivamente en sociedades de crédito, al lado de un sector mayoritario que careció de apoyo y cuyos ejidatarios sólo contaron con su parcela, que por sí misma resultó insuficiente. Esa situación dio origen a que en el propio 1940 el 30% de los campesinos beneficiados se dirigieran a otras regiones para trabajar en diversas actividades y complementar así los ingresos para su sustento.

Al luchar porque el ejido se constituyera en la fuente única de recursos para cada ejidatario, convirtiéndolo en base de la economía agrícola, el cardenismo obtuvo la justificación de su política agraria. En efecto, en 1930 el sector ejidal sólo aportaba el 11% de la producción agrícola, proporción que en 1940 subió al 50.5%. Durante ese sexenio, casi la mitad de la tierra cultivable del país pasó a ser ejidal. El desarrollo industrial que se registró en el país a partir de 1940 alentado externamente por la Segunda Guerra Mundial no se hubiera dado sin la formación previa de un creciente mercado interno, en buena medida constituido por los ejidatarios y sus familias, campesinos que ahora tenían un mayor poder de compra, (Escobar, 1988).

El desarrollo rural en las zonas organizadas colectivamente durante el sexenio cardenista enfrentó varias dificultades. En La Laguna, por ejemplo, la carencia de agua y la sobrepoblación limitaron el desarrollo agrícola. Durante la época del reparto hubo en la región más trabajadores que los realmente necesarios, por lo que los 35,000 jornaleros beneficiados con tierras fueron más de los que podían incorporarse de manera eficiente. Con el paso del tiempo esto generó desempleo y conflictos. La forma en que se distribuyeron las tierras también originó problemas. La rapidez del reparto y la carencia de planeación, así como el respeto a la pequeña propiedad de los hacendados, dio como resultado un mosaico irregular de pedazos de

haciendas y ejidos, lo cual no condujo a una administración y manejo adecuado y eficaz de la tierra.

Durante los gobiernos posteriores a Cárdenas se sumaron otros problemas. El gobierno de Ávila Camacho y los que le sucedieron se oponían ideológicamente a los ejidos colectivos. El papel del Banco Nacional de Crédito Ejidal fue limitado severamente; las organizaciones campesinas de La Laguna fueron boicoteadas y atacadas por organizaciones rivales, con lo cual se inició la división interna de los ejidos y de sus sociedades de crédito, formándose pequeños grupos.

En el Valle del Yaqui se observó el desarrollo de una problemática similar. El reparto no entregó a los ejidos la totalidad de las haciendas trigueras y arroceras, sino sólo trozos y partes de diferentes propiedades, lo que hizo muy difícil crear una organización eficiente. Como en La Laguna, la competencia por el empleo produjo rivalidades, así como corrupción en la distribución de las tareas y del trabajo dentro del ejido. Sin embargo aún más grave resultó la intervención deficiente de los organismos de crédito oficial. Los ejidatarios no determinaban libre y concientemente la calidad y cantidad de la semilla y los fertilizantes que adquirirían, por lo que la introducción de nuevas tecnologías fue perjudicial y hasta catastrófica para muchos de los clientes del banco, aunque altamente lucrativa para los funcionarios y hombres de negocios.

Los campesinos empezaron a vender parte de sus insumos y de su producción en el mercado negro, lo cual redundó en un mayor endeudamiento. Por todo ello, a mediados de los años sesenta aproximadamente 80% de los ejidatarios del Valle del Yaqui ya no tenían el control directo de sus tierras y se habían resignado a recibir rentas mensuales o semanales, que se complementaban de manera ocasional con jornales por trabajar en sus propias parcelas, (Salinas, 1988).

Por último, en Nueva Italia los ejidatarios también padecieron subempleo, motivo por el cual fueron muy disputados los puestos de dirección y supervisión. No tardaron en aparecer la corrupción y el favoritismo, en gran medida fomentados por los funcionarios del banco, cuyos bajos salarios los hacían particularmente propensos a la búsqueda de ventajas personales en las operaciones del ejido colectivo. Para 1956 la desorganización y la falta de apoyos oficiales

condujo a cancelar la explotación colectiva, a distribuir la tierra en parcelas individuales y a la repartición del ganado.

### **3.9.- Una Nueva Estrategia**

A partir del gobierno de Manuel Ávila Camacho y hasta 1964 el reparto de tierras para la constitución de ejidos se aplicó con menor intensidad. En su lugar se optó por impulsar y otorgar mayores garantías al desarrollo de la pequeña propiedad; durante algunos años se empleó la modalidad de la Colonización para la creación de nuevos centros agrícolas.

De nueva cuenta, el ejido no sería el centro de la estrategia agropecuaria sino una etapa transitoria hacia la consolidación de pequeños propietarios: ".....ya hay numerosos ejidatarios -expresó Ávila Camacho- que superando la etapa inicial sin descuidar sus lazos con la organización campesina han adquirido superficies mayores que les permiten un nivel de vida más favorable. Con ellos, muchos otros irán evolucionando hacia la propiedad y las parcelas podrán resultar, con el tiempo, un poco mas holgadas que en nuestros días. Cuando eso ocurra la identificación de ejidatarios y pequeños propietarios será un hecho incontrovertible".

En 1942, de acuerdo con las modificaciones hechas al Código Agrario, la unidad de dotación que por ley debía entregarse a los nuevos ejidatarios se incrementó de 4 a 6 hectáreas de tierras de riego y de 8 a 12 de temporal. Durante la gestión presidencial de Miguel Alemán la dotación se amplió a 10 hectáreas de riego o sus equivalentes en otros tipos de tierra, (Chávez, 1991).

Por lo que se refiere a las garantías otorgadas a los pequeños propietarios, en 1943 se dispuso su integración a la Confederación Nacional Campesina (CNC) y a los Consejos Mixtos de Fomento Agropecuario y de Economía Regional. Posteriormente, con el objeto de seguir apuntalando la participación de la propiedad privada en el campo, Miguel Alemán realizó en 1947 una nueva reforma al Artículo 27 Constitucional.

Las modificaciones otorgaron el derecho de amparo a los propietarios contra la privación o la afectación ilegal de sus tierras y aguas, siempre que contaran con certificados de inafectabilidad emitidos por el Departamento Agrario. Se aumentó la superficie máxima de la

pequeña propiedad de 50 a 100 hectáreas de tierras de riego, o su equivalente en áreas de temporal, a 150 si se dedicaban al cultivo del algodón y a 300 si se plantaba plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma de coco, uva, olivo, quinina, vainilla, cacao o árboles frutales, lo que dio una ampliación significativa de la pequeña propiedad en el caso de las plantaciones y los cultivos orientados a la exportación. Estas reformas incluyeron también un incentivo a la producción ganadera, al incorporar las disposiciones del decreto Cardenista de 1937 que definió a la pequeña propiedad ganadera con base en la superficie necesaria para mantener 500 cabezas de ganado mayor, o equivalente de ganado menor.

Las reformas legales asimismo procuraron estimular la inversión de capital en infraestructura productiva, pues se dispuso que cuando se mejorara la calidad de las tierras agrícolas o ganaderas mediante obras de riego, drenaje o cualquier otra, la propiedad no podría ser objeto de afectación, aún, sí con las mejoras realizadas se rebasaban las superficies máximas señaladas para la pequeña propiedad inafectable, (Chávez, 1991).

Además de estas reformas legales, el gobierno de Miguel Alemán sentó un precedente más al que recurrieron los gobiernos subsiguientes: la colonización, en diciembre de 1946 se instituyó la Comisión Nacional de Colonización y se modificó la Ley respectiva, con el objeto de incorporar aquellas tierras de buena calidad que se encontraban ociosas, sobre la base, no de creación de ejidos, sino de pequeñas propiedades. Fue tanta la prioridad dada a este proyecto, que en términos operativos el Departamento de Asuntos Agrarios se supeditó a la Comisión Nacional de Colonización.

Esta fue la modalidad por excelencia para la asignación de las superficies incorporadas al riego durante este período. La superficie otorgada a cada colono no fue superior a la señalada en el Artículo 27 Constitucional para la propiedad privada ni inferior a la parcela ejidal. El valor de los lotes se debía cubrir mediante pagos anuales, dándose un año de gracia, y en ningún caso el plazo era inferior a 10 años ni superior a 27. De esta manera se concretaron 191 proyectos de colonización en la República por 1.4 millones de hectáreas, equiparables a los registrados durante los 26 años anteriores al gobierno de Alemán; 66% de la superficie de colonización se concentró en Sonora y el norte de Baja California.

La política de colonización se continuó durante los gobiernos de Adolfo Ruiz Cortines y Adolfo López Mateos. Durante su campaña presidencial, este último señaló que "no podrá corregirse el defectuoso asentamiento de la población acumulado sobre algunas zonas del país mientras las regiones fértiles y con importantes recursos naturales carezcan del primordial elemento que es el trabajo humano, una política colonizadora bien orientada podrá acelerar debidamente el desplazamiento adecuado de la población".

A partir de 1960 se inició la revaloración del ejido como célula económica y política, con capacidad para contribuir de manera sustancial en el proyecto tendiente a regenerar el medio rural. El 30 de Junio de ese año López Mateos dictó un acuerdo para que todas las tierras nacionales y aquellas reservadas a los distritos de colonización, fueran puestas al servicio de los campesinos, para la creación de nuevos centros de población ejidal. Diversas acusaciones en contra de los resultados del proceso de colonización condujeron, a fines de 1962, a que se reformara el Artículo 58 del Código Agrario, con la intención de impedir que los propietarios de extensiones mayores de las que permite la legislación agraria, eludieran el reparto agrario por medio de la colonización. La posesión de la tierra había experimentado una nueva concentración y fue necesario buscar nuevas estrategias en la distribución de la propiedad, (Chávez, 1991).

### **3.10.- Auge y Crisis Agropecuaria**

Durante los años de 1930 a 1966 la producción agrícola de México creció más rápidamente que su población, contribuyendo significativamente al desarrollo general del país. En el periodo 1930-1946 la producción agrícola aumentó a una tasa anual de 3.5% mientras la población lo hizo al 2.2%. De 1946 a 1966, aunque la población creció con mayor rapidez, 3.2% cada año, la producción agrícola registró índices de crecimiento mas altos, 7.1% en promedio. Como resultado, la disponibilidad interna de alimentos aumentó 3.8% al año y con ello el sector agropecuario contribuyó al desarrollo urbano-industrial con alimentos a bajos precios y con la generación de divisas, producto de sus crecientes exportaciones.

El crecimiento sostenido de la agricultura se basó tanto en el reparto agrario Cardenista como en la fuerte inversión pública destinada a este sector. Desde 1930 hasta 1959, el 14.8% de la inversión pública federal se destinó a obras de irrigación y el 20.1% a caminos. De esa

manera, el gasto público destinado al desarrollo rural fue mayor que los ingresos fiscales provenientes de este sector. Sin embargo, en la estrategia de desarrollo general adoptada, conocida como de sustitución de importaciones, la agricultura se encontraba en desventaja respecto de los otros sectores productivos, pues se postulaba la necesidad de otorgar los mayores estímulos posibles a la industrialización, para garantizar así el óptimo desarrollo del país.

La banca privada captó más recursos de la agricultura que los devueltos al campo vía, crédito. Por su parte, las divisas obtenidas por las exportaciones agrícolas no capitalizaron al agro, pues se destinaron a equipar al aparato industrial, en tanto el salario mínimo rural se mantuvo por debajo de las remuneraciones urbanas.

Por otro lado, la política de incentivos en favor del campo redundó en beneficio principalmente de productores privados y de un reducido número de ejidatarios. Junto a un pequeño sector productivo y equipado existía otro, mayoritario, que se encontraba marginado del auge agrícola. Para 1960, el 3.3% de los predios produjeron 54% del producto agrícola, en parte porque contaban con 67% de la tierra de riego y 75% de la maquinaria, mientras que 50% de las propiedades rurales apenas generaban 4% de la producción.

A mediados de los años sesenta concluyó la etapa de crecimiento de la agricultura mexicana. A partir de 1966 el incremento de la producción agrícola 2% en promedio al año, ha sido inferior al crecimiento de la población: la producción de maíz y frijol descendió en términos absolutos. Los elementos que habían contribuido al crecimiento de este sector mostraron desde entonces signos inequívocos de agotamiento, (Lemus, 1988).

En el periodo 1960-1965 disminuyó el porcentaje de la inversión pública destinado a las actividades agropecuarias, y durante los diez años siguientes se acentuó la tendencia a concentrar esa inversión en las zonas de riego, en especial en tres estados fronterizos.

La expansión de la frontera agrícola, producto de la Reforma Agraria y de la inversión pública en obras de irrigación, se vio drásticamente frenada en estos años: el total de la superficie cosechada que en el período de 1946-1966 pasó de 6.6 a 14.9 millones de hectáreas, tuvo un crecimiento casi nulo en la siguiente década y en los años 1976-1978 tuvo un magro aumento, para ubicarse en 15.1 millones.

Por otra parte el proceso de urbanización que experimentó el país en esos años modificó los hábitos de consumo y con ello, la demanda de algunos productos agrícolas. Con el mejoramiento del nivel de ingreso de la población urbana aumentó el consumo de productos basados en proteínas de origen animal y de alimentos procesados industrialmente. Las reses, cerdos y aves que debían satisfacer esa demanda se desarrollaron a gran velocidad, gracias a la introducción de nuevos forrajes, como el sorgo y la soya. La política agropecuaria, orientada principalmente a satisfacer las necesidades alimenticias de grupos urbanos, dirigió sus instrumentos de fomento a esos granos. El crédito oficial para estos productos creció a expensas del financiamiento al maíz, pues los precios agrícolas hicieron más lucrativa su producción y una gran parte los distritos de riego se dedicó a esos cultivos. Con todo ello, en el período 1965-1980, etapa de estancamiento de la producción agrícola, la soya aumentó 20% en terrenos de riego y 8% en zonas temporaleras; el sorgo 1 y 16 % y la alfalfa 1 y 8 %, respectivamente, en sentido contrario, el maíz sólo creció 1.3 % en riego y 0.7% en temporal.

La falta de crecimiento en la producción del maíz en este periodo muestra cabalmente la crisis de la producción campesina en México. Casi el 85% de los campesinos cultivan este grano. Aunque el patrón de consumo alimenticio sufrió variaciones provocadas por el fenómeno de la urbanización, se estima que un habitante del medio rural obtenía tres cuartas partes de sus calorías diarias y 80% de su proteína en forma de tortillas y frijol. Así la crisis de la producción agropecuaria se vio más acentuada por la convergencia de tres fenómenos: el proceso de descapitalización a que fue sometida, la reducción en la tasa de crecimiento de la superficie cultivada y el ritmo decreciente de la producción de maíz en zonas de temporal, (Lemus, 1988).

### **3.11.- Nuevas Demandas Campesinas**

Ante lo polarizado de la estructura agraria, el Estado respondió con un nuevo e intenso reparto en el sexenio 1964-1970. Desde su toma de posesión como Presidente de la República, Gustavo Díaz Ordaz señaló la necesidad de continuar con el reparto agrario y al mismo tiempo equipar a la economía campesina: "...Aceleraremos el reparto de tierras hasta agotar las disponibles; las simulaciones, ocultamientos y cualesquiera otra forma de burlar la ley irán desapareciendo, porque al margen o en contra de las leyes se puede vivir por un periodo más o

menos corto, pero no indefinidamente[...] Como complemento tenemos que afrontar la urgencia de dar ocupación a las gentes que, proviniendo del campo, no puedan tener ya acomodo decorosamente remunerable en él. No engañaremos a los campesinos, a quienes sea imposible dotarlos de tierras, habremos de decírselos claramente y a la mayor brevedad [...] No basta el reparto de tierras para resolver el problema agrario; sabemos lo exiguo de los implementos de la mayor parte de nuestros ejidos, necesitamos no sólo crédito para las siembras, sino también para formar, aunque sea gradualmente, el equipo indispensable para obtener mejores rendimientos [. . .] La reforma agraria está en marcha y seguirá adelante hasta llegar a ser integral."

Al final del sexenio, Díaz Ordaz había entregado una cantidad de tierras solamente equiparable a las repartidas durante la gestión del presidente Cárdenas. Asimismo, continuando con una tendencia iniciada en el sexenio anterior, su gobierno se negó a otorgar prórrogas a las concesiones de inafectabilidad ganadera vencidas y rechazó la aprobación de nuevas concesiones.

La situación en el campo, sin embargo, no logró recuperarse en el corto plazo. El abatimiento relativo de la inversión y del financiamiento canalizados al sector rural, y la reducción en su tasa de crecimiento, implicaron un aumento sustancial en el desempleo en este sector. Para 1970, del total de la fuerza rural, 36% apenas sobrevivía de la explotación de su parcela y tenía que ocuparse temporalmente en otras actividades, otro 58% estaba formado por campesinos sin tierras o por quienes obtenían una proporción mínima de su ingreso en la explotación de su parcela. Aunado a lo anterior, se detectó la falta creciente de alimentos que tuvo que cubrirse mediante importaciones, a precios sin precedentes en el mercado mundial. Las importaciones de maíz, alimento básico para la mayoría de la población, alcanzaron a principios de los años setenta niveles muy elevados y conservaron una tendencia al alza durante todo este decenio y el siguiente, (Moguel, 1988).

En estos años de crisis agrícola se hizo cada vez más patente la generación de un nuevo lastre para el campo mexicano: el rezago agrario, que en esa época se definía como la falta de atención real de una gran cantidad de demandas de dotación o restitución, así como la inexistencia de documentación de las tierras entregadas. Este problema se originó por la conjunción de una gran diversidad de

factores: la cantidad de tierra repartida, el crecimiento burocrático de los sectores agrario y agropecuario, la colusión de los intereses de estos aparatos con los de los propietarios de tierras, afectados por la Reforma Agraria, así como la política clientelar y paternalista hacia el campo. Esto hizo crecer un ambiente de incertidumbre e inseguridad en torno a la tenencia de la tierra que, entre otras consecuencias, la inhabilitaba para usarse como garantía en la obtención del escaso crédito público.

La política agraria de Luis Echeverría, 1970-1976, se centró en una nueva inyección de cuantiosos recursos a la producción agropecuaria, la reestructuración del ejido a través de la promulgación de la Ley Federal de Reforma Agraria, en sustitución del Código Agrario y un programa especial para el abatimiento del rezago agrario, es decir para el desahogo de los expedientes de los campesinos solicitantes de tierra, así como otros trámites. Por lo que se refiere a este último aspecto, durante su Primer Informe de Gobierno el Presidente Echeverría señaló que existían sin ejecutar Resoluciones Presidenciales por más de 15 millones de hectáreas, es decir 18.3 % de la superficie total distribuida hasta 1970. Para enfrentar este problema se creó el cuerpo Técnico de Conciliadores Agrarios, que intervendría en la solución de controversias, que existían por centenares en el país, (Gordillo, 1979).

En abril de 1971 se expidió la nueva Ley, en la cual la explotación colectiva fue ubicada como un elemento clave para mejorar la organización productiva. Sin embargo, esta legislación reafirmó la supeditación del ejido al Estado. En el artículo 130 quedó fijada la facultad del Ejecutivo para acordar o revocar la explotación colectiva; los artículos 132 y 139 establecieron la facultad del gobierno para dictar las normas de organización de los ejidos, en particular las de su régimen colectivo; el artículo 155 fijó la facultad para autorizar las operaciones de los préstamos operativos no institucionales, y el 171 sus facultades para intervenir en la formación de los organismos ejidales de comercialización; el artículo 166 estableció la obligación de depositar los fondos comunes en el Banco de México y la del Fondo Nacional de Fomento Ejidal de administrarlos.

Además, la Ley de Crédito fue estructurada de tal manera que las decisiones esenciales en torno a las distintas fases de la producción quedaron en manos de los organismos gubernamentales. El artículo 62 de esta última ley estableció la obligatoriedad de las asambleas

generales de los ejidos y comunidades sujetos de crédito, de incorporar en sus reglamentos internos las reglas sobre contratación, operación y recuperación de créditos, las cuales serían establecidas por las instituciones de crédito; el artículo 64 fijó la obligación para las instituciones de crédito de intervenir en las asambleas ejidales de balance y programación, con vistas a la formalización de las bases para la operación y distribución interna de los créditos.

Asimismo, se establecieron dos nuevas figuras de explotación: la colectiva parcial (artículos 135 y 136), por la cual se abrió la posibilidad de que, en ejidos no colectivizados, dos o más ejidatarios trabajaran sus parcelas en común, y la unión de ejidos o comunidades (artículo 146), que permitió la asociación de dos o más núcleos agrarios para integrar Unidades de Producción Agropecuaria. De la misma manera se permitió la constitución de Uniones de Crédito (artículo 162) y la organización de Uniones de Sociedades Regionales, estatales o nacionales para la comercialización de uno o varios productos agropecuarios, (Molina, 1979).

Estas nuevas formas de asociación productiva propiciaron el nacimiento de un nuevo actor social en el campo, la organización económica campesina y trasladaron el énfasis de las movilizaciones campesinas y de la política estatal hacia los problemas relacionados con la organización de los productores rurales.

### **3.12.-Eferescencia Agraria**

En la década de los setenta se presentó una gran confluencia de distintas fuerzas campesinas en demanda de tierra: avocindados e hijos de ejidatarios buscaban la ampliación de los ejidos o nuevas dotaciones; jornaleros y trabajadores rurales migrantes demandaban la afectación de latifundios simulados y las comunidades indígenas persistían en rescatar tierras que poseyeron ancestralmente. Esta situación se tradujo en un gran número de movilizaciones e invasiones de tierra, que a lo largo de la década, evolucionaron hacia nuevas estrategias de lucha, la formación de nuevas organizaciones campesinas y nuevos objetivos: la apropiación del ciclo productivo.

En 1971 el detonante fueron las movilizaciones e invasiones realizadas en Sonora y Sinaloa, de Enero a Marzo de 1972 ocurrieron fenómenos similares en Tlaxcala, Puebla, Guanajuato y nuevamente Sinaloa, de Febrero a Octubre de 1972 se suscitaron en Oaxaca. En

1974 y 1975 grupos de campesinos de Tonalá, Chiapas, viajaron hacia el Distrito Federal para denunciar despojos de tierras. Estas movilizaciones agrarias se mantuvieron en diferentes entidades del país hasta principios de los años ochenta y originaron la formación de diversas organizaciones locales, surgieron el Frente Popular de Zacatecas, la Coalición Obrero-Campesino, Estudiantil del Istmo (COCEI) y la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA) (Robles *et al*, 1988).

El tránsito hacia objetivos más amplios que el reclamo sobre la tierra tuvo una de sus manifestaciones más importantes en la formación de la Coalición de Ejidos Colectivos de los Valles del Yaqui y Mayo, que se creó en 1977 con 76 ejidos. La Coalición logró convertirse en una importante productora de trigo, soya y cártamo: impulsó programas de desarrollo como el urbano, el lechero y constituyó áreas especializadas para los rubros jurídico, social, económico y financiero.

Otros ejemplos que pueden mencionarse son el de Nayarit, en donde en 1975 se constituyó la Unión de Ejidos Lázaro Cárdenas; el de la Sierra Norte de Puebla, en 1977 surgió la Cooperativa Agropecuaria Tosepan Titataniske, que se integró básicamente con pequeños propietarios indígenas y el de la Huasteca, que el 1° de marzo de 1980 constituyó la Unión Regional de Ejidos y Comunidades de la Huasteca Hidalguense. En 1982 una buena parte de los núcleos surgidos con estas características constituyeron la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA).

Sin embargo, estas modalidades de asociación entre ejidos y ejidatarios fueron la excepción. La producción ejidal mostraba una alta polarización entre un pequeño sector que con el 4% de las parcelas genera el 36.8% del producto, un sector medio con 20.9 % de parcelas y 42.3% del producto y un sector marginado con 75% de las parcelas y 20.9% del producto.

En los años ochenta, la profundización de la crisis económica general del país agrava la incapacidad del Estado para destinar recursos públicos a este sector que en el pasado había dependido casi enteramente de la inversión pública; en efecto, de 1940 a 1969 el 80% del capital fijo formado en el campo se derivó de la inversión gubernamental.

Pero además el ejido resentía las debilidades inherentes a su forma de organización y propiedad. Desde su origen el ejido fue instituido como un medio para resarcir a los pueblos de los despojos de tierra de que fueron víctimas. Para ello se decidió que las solicitudes de los pueblos se resolvieran en juicios administrativos y no plenamente judiciales, para evitar que las habilidades, conocimientos y recursos de los hacendados impidieran las restituciones y dotaciones de tierra. Por ello, el derecho agrario mexicano otorgó al Ejecutivo Federal facultades discrecionales para tutelar el desarrollo de los ejidos y las comunidades, y sobre todo para regular el acceso del campesino a la tierra, (Chávez, 1991).

La fórmula de tenencia adoptada para la creación de ejidos impidió en muchos casos su desarrollo productivo. La explotación de la parcela individual significó para algunos ejidatarios un acceso diferenciado a recursos económicos y políticos que les permitió desarrollar procesos privados de acumulación de capital, complicando con ello la explotación de las tierras en común. En el otro extremo, el derecho a la propiedad en común bloqueó el disfrute privado, debido a ineficiencias productivas y a inercias sociales que inmovilizaron el potencial productivo de las tierras comunes. Además, en última instancia, la propiedad estaba depositada en el Estado y de manera concreta en las dependencias del Poder Ejecutivo.

Ese último elemento añadió a la propiedad ejidal una contradicción más: el ejido tenía que funcionar al mismo tiempo como un órgano de representación campesina y como un aparato del Estado. La fórmula híbrida de la propiedad condujo a la inmovilización de la tierra, pues la única forma de transmisión era por fallecimiento o incapacidad física del ejidatario original. Este, además era privado de sus derechos si durante dos años consecutivos no la trabajaba, lo cual viene desde la época prehispánica. En la supervisión del usufructo de la tierra y en la asignación de los sucesores de ejidatarios, las autoridades agrarias ejercían prácticamente un derecho de veto. Por ello, el contubernio entre autoridades ejidales y agentes gubernamentales derivó en la desorganización y desmovilización del ejido y en la proliferación del cacicazgo ejidal, un nuevo agente de dominación que transitó del control del mercado ilegal de parcelas a otros ámbitos: como agiotista en el mercado de dinero, como acaparador en el mercado de productos agrícolas, como comerciante en el mercado de artículos de primera necesidad, como autoridad ejidal y hasta como enganchador en el mercado de trabajo.

### **3.13.-Los Límites del Reparto Agrario**

La insuficiente inversión pública, la escasa presencia de fondos privados, la existencia de un marco jurídico rígido que restaba capacidad de decisión a los ejidatarios y obstaculizaba sus posibilidades de asociación, así como la generación de mercados ilegales para la transacción de parcelas, bienes de consumo y fuerza de trabajo mostraron los límites del ejido.

En 1988 el minifundismo y la pobreza de este sector eran sus características generales. Casi el 49% de las parcelas ejidales eran menores de cinco hectáreas; en el medio rural vivía casi una tercera parte de la población del país que generaba apenas el 10% del producto interno bruto.

En la satisfacción de las demandas campesinas la dotación de tierras se había agotado. Únicamente con Lázaro Cárdenas la proporción de la tierra de riego alcanzó casi el 5% del total entregado en ese sexenio. En los años subsiguientes de 1940 a 1964, el promedio por sexenio fue de 1.4% en la etapa en que se reactivó el reparto (1964-1976) este promedio descendió a 0.6 %. Lo mismo sucedió con el porcentaje de las tierras de temporal, las cuales, junto con las de riego, constituyen los dos rubros de mayor calidad. En sentido inverso, la cantidad de tierra repartida que no pudo ser definida o que es sólo de agostadero, monte y desértica aumentó su peso en el total. El reparto más grande por período presidencial, el realizado durante la gestión de Díaz Ordaz, alcanzó, en el número de beneficiarios menos de la quinta parte de los beneficiados por Lázaro Cárdenas lo que mostró que "el reparto se iba haciendo marginal y, si cumplía con demandas particulares de justicia, cada vez cumplía menos con una demanda de justicia social del conjunto de campesinos".

Por otra parte, la acumulación histórica de la ineficacia administrativa se observa al analizar la diferencia entre el reparto decretado en las resoluciones presidenciales y el reparto efectivo. Hacia finales del gobierno de José López Portillo, el Programa Nacional para el Abatimiento del Rezago Agrario informó haber atacado y resuelto el problema correspondiente a 14,130,168 hectáreas en beneficio de 244,107 familias campesinas, (Warman, 1988).

Sin embargo, la situación en el campo, en especial en el sector ejidal, reclamaba la generación de nuevas expectativas de inversión y asociación productiva. Asimismo, era urgente replantear la alianza histórica entre los campesinos y el Estado, que favoreciera los intereses de los hombres del campo y les otorgara una mayor autonomía y control sobre sus procesos de producción y en la búsqueda de su bienestar económico.

En los 48 años que van desde 1941 hasta 1988 hubo una contradicción casi permanente entre la política agraria y la política del desarrollo agropecuario. Con sus vaivenes, flujos, reflujos y movimientos pendulares, siempre se postuló públicamente la necesidad de continuar el reparto agrario, como un primer paso para el desarrollo de los ejidos y comunidades y como forma de redistribución del ingreso. Algunos de los titulares del Poder Ejecutivo dieron cierto énfasis en sus declaraciones y discursos a la necesidad de proteger la pequeña propiedad, pero ninguno planteó abiertamente la necesidad de suspender o cancelar el reparto.

Sin embargo por la vía de los hechos la política de desarrollo agropecuario fomentó de manera prioritaria el apoyo a los agricultores comerciales, por medio de la construcción de obras hidráulicas y la introducción de nuevas tecnologías productivas, de manera especial en los distritos de riego del Noreste, el Norte y el Noroeste. Poco se hizo en materia de investigación y desarrollo de tecnologías agrícolas enfocadas a las zonas de temporal.

De esta manera, la polarización derivada del crecimiento de la población rural, que exigía tierras que no podían repartirse por las limitaciones constitucionales de respeto y protección de la pequeña propiedad, contrastó con las políticas agropecuaria, crediticia y comercial, tendientes a favorecer casi exclusivamente a los agricultores comerciales.

Como corolario, en la opinión pública, alimentada con información de claro corte ideológico, se generalizó el planteamiento de que las causas del atraso agrícola estaban en el ejido y la comunidad.

#### **IV.- EL FIN DEL REPARTO AGRARIO (LA REFORMA AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL) UNA NUEVA LEY AGRARIA**

La Reforma al Artículo 27 constitucional en 1992, terminó con el reparto agrario, esto es, con la obligación ilimitada del Estado de "dotar con tierras y aguas suficientes... conforme a las necesidades de su población sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten..." (texto del Artículo 27 constitucional antes de la reforma de 1992). Para explicar esta medida hay que recordar que desde 1917 se dotó a 30 mil ejidos y comunidades con un poco más de 100 millones de hectáreas que representan más de la mitad del territorio nacional. 3.5 millones de ejidatarios y comuneros fueron dotados o reconocidos. La letra y el espíritu de este ordenamiento se cumplieron mientras hubo posibilidad. Incluso se cometieron excesos al dotar tierras sin uso económico y hasta superficies inexistentes en la rígida realidad física. Los ejidatarios y sus familias, 15 millones de mexicanos, son más numerosos que la población total del país cuando se inició el reparto. Hay que decirlo con claridad: la obligación del Estado de dotar con 10 hectáreas de tierra a cada solicitante era imposible de cumplir de manera continua y permanente, sobre todo frente a una población que creció casi seis veces desde el inicio del reparto agrario.

El mismo Artículo 27 que ordenaba el reparto mandaba respeto a la pequeña propiedad. Contradicción irresoluble que mermaba la fortaleza del Estado y sembraba incertidumbre e intranquilidad en el campo mexicano. La promesa de un reparto infinito para una población creciente frente a un territorio limitado ya no cumplía con los propósitos que en su momento acordaron los Constituyentes en 1917. El reparto había dejado de cumplir su función redistributiva de la riqueza nacional. A partir del censo agropecuario de 1940 la concentración de la tierra aprovechada, lo mismo ejidal que particular, no muestra variaciones significativas pese al reparto más grande de la historia entre 1964 y 1970. El número de solicitudes por tierra que no pudieron resolverse por la carencia de superficies afectables ya era más elevado que el número de demandas atendidas. El reparto permanente despertaba expectativas e ilusiones que se convirtieron en desaliento y frustración. También alentaba falsas representaciones y estructuras mediadoras que lucraban con el conflicto y la intranquilidad. No se repartía riqueza y oportunidad, se extendía y prolongaba pobreza, restricción e incertidumbre.

El reparto más significativo en los últimos veinte años lo hicieron los propios campesinos entre ellos mismos al absorber a medio millón de nuevos ejidatarios, sus hijos, en la superficie ya dotada. Ese milagro se realizó, por cierto, al margen de la ley. La continuidad del reparto por la acción estatal era imposible, mantenerla o posponerla era demagógico.

La reforma al párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional, mantiene inalterable la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y las aguas, así como el derecho de la Nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Con esto se ratifica el principio social de la Revolución Mexicana, de que los intereses de las mayorías siempre estarán por encima del interés individual.

Las modificaciones al párrafo tercero eliminan las medidas relativas al fraccionamiento de latifundios y la creación de nuevos centros de población agrícola (ejidos), así como el planteamiento de que los núcleos de población que no tengan tierras y aguas, o que no las tengan en cantidad suficiente, tendrían derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, por lo cual a partir de la entrada en vigor de la Reforma, ya no son procedentes las solicitudes de dotación de tierras ni de ampliación de ejidos o de creación de nuevos centros de población. Las solicitudes presentadas con anterioridad serán resueltas de acuerdo con lo señalado en los artículos transitorios del propio decreto que modificó el Artículo 27 Constitucional en el año de 1992.

## **V.- ACTIVIDAD PROFESIONAL**

### **5.1.- Los Acuerdos Agrarios**

Con las reformas al Artículo 27 Constitucional, se fortaleció la concepción de que la Reforma Agraria no es sinónimo de reparto de tierras, sino que se ocupa por igual de la organización social, la modernización de la producción y el desarrollo sustentable con justicia y equidad.

En este sentido, la actuación de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) se desarrolla con apego a dicha concepción y en un nuevo marco de relaciones entre el Estado, los ciudadanos y sus organizaciones. Se parte del respeto a los asuntos internos de las organizaciones sociales y del reconocimiento a la representatividad democrática de sus dirigencias y liderazgos.

Se reconoce que los problemas de desarrollo social y comunitario sólo pueden ser resueltos conjuntando las acciones del gobierno con la participación de los campesinos y sus organizaciones, buscando perfeccionar los procedimientos de consulta para llegar a acuerdos sin perder de vista el interés general.

Con base en lo anterior, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se estableció que era necesario crear mecanismos de interlocución gubernamental permanentes, para conocer y tomar en cuenta la opinión de las organizaciones sociales acerca de los problemas nacionales y sus propuestas de solución.

En atención a ello se conformaron instancias de participación plural, constituidas por dependencias del sector público, organizaciones campesinas, de productores y propietarios rurales, con el propósito de contribuir a la definición de las líneas de política y programas operativos para enfrentar la problemática agraria del país.

Con la creación de dichas instancias, la administración de la SRA durante 1994-2000 hizo manifiesta una actitud incluyente, fundamentada en la concertación y no en el enfrentamiento estéril con los actores sociales y políticos del medio rural.

Respecto al Sector Agrario, dichas instancias han operado en un ambiente de pluralidad y amplia libertad, lográndose importantes

convergencias sobre cuestiones sustantivas que han servido de base para la definición e instrumentación de los Acuerdos Agrarios.

## **5.2.-Definición y Alcance de los Acuerdos Agrarios**

Los Acuerdos Agrarios se elaboraron a partir de una revisión minuciosa de la demanda acumulada por cada organización campesina; se analizaron y clasificaron los asuntos según su situación jurídica, incluidos aquellos casos que, no contando con un expediente en trámite, implicó una problemática que resultó imperioso atender.

Conceptualmente los Acuerdos Agrarios son instrumentos de entendimiento y concertación para la atención de asuntos agrarios de diversa naturaleza. En términos prácticos, son un producto de la corresponsabilidad entre la SRA y las Organizaciones Campesinas. Con ellos se busca ordenar la actividad con las organizaciones campesinas, para llegar a la solución definitiva de todos los asuntos que, a lo largo de varios años, han venido gestionando ante la institución; impulsando con ello la legalidad en el campo para generar las condiciones que permitan el desarrollo agrario en nuestro país.

La Secretaría de la Reforma Agraria signó estos Acuerdos Agrarios con las Organizaciones que integran el Congreso Agrario Permanente (CAP), así como también con otras que participan en la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario (CIGA) y, en muchos casos, con Organizaciones cuya presencia es regional o local.

Los Acuerdos Agrarios se elaboraron considerando criterios fundamentales, tales como:

- Estricto apego a la legislación agraria.
- Establecimiento de fechas de cumplimiento.
- Reconocimiento integral de las minutas de asuntos de las organizaciones.
- Alternativas con sustento jurídico a situaciones no previstas en la legislación, y corresponsabilidad en su cumplimiento.

En la celebración de los Acuerdos participaron de manera directa tres instancias: la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), la Organización Campesina y la Procuraduría Agraria (PA):

- La Secretaría, representada por su titular, se compromete a atender y desahogar los asuntos de su competencia con prioridad, estableciendo que los compromisos derivados de resoluciones que competen a las Autoridades Judiciales, se sujetarán a los tiempos que les son propios a dichas instancias.
- La Organización Campesina, representada por su dirigente, se compromete a informar a sus agremiados sobre el contenido del Acuerdo Agrario, reconociendo que quedan superadas todas las negociaciones y planteamientos relacionados con las demandas de tierra que sus afiliados y simpatizantes han presentado ante la Secretaría, comprometiéndose a orientarlos para que actúen en el marco de la legalidad.
- La Procuraduría Agraria, representada por su titular, atestigua la suscripción de los Acuerdos y se compromete a brindar asistencia y asesoría jurídica en el desahogo de los asuntos y a intervenir en el caso de suscitarse controversia con motivo de la interpretación o cumplimiento de los compromisos.

Por sus características y la naturaleza del compromiso asumido por la Secretaría, cada grupo o rubro, de asuntos implica una atención prioritaria e integral, que necesariamente involucra a todas las áreas e instancias centrales y territoriales del Sector Agrario, los cuales se pueden agrupar de la manera siguiente.

a) Asuntos de trámite: Todos estos asuntos, como son el rezago agrario, las actividades jurídicas y administrativas; expropiaciones, colonias y terrenos nacionales; regularización de predios y posesiones precarias; cumplimiento sustituto de ejecutorias y modificaciones a mandamientos de gobernador por resoluciones presidenciales o del Tribunal Superior Agrario, son atendidos conforme a los procedimientos, normatividad y plazos establecidos, aplicables a cada caso, considerando que los compromisos que se deriven de las resoluciones que competan a las autoridades jurisdiccionales, se ajustarán a los tiempos que les son propios a dichas instancias.

- b) **Posesiones Irregulares:** Estos asuntos son atendidos previa investigación de los datos aportados por los interesados y con sustento en la normatividad establecida, según se trate de posesiones irregulares en propiedad privada incluyendo los desalojos, en propiedad social -ejidos y comunidades-, o en propiedad pública.

En este tipo de asuntos, el papel de las entonces Coordinaciones Agrarias (CA) hoy Representaciones Agrarias y las propias organizaciones campesinas es de gran importancia y responsabilidad, pues la determinación de la elegibilidad de los casos depende fundamentalmente de la objetividad, oportunidad y/o precisión en que se hayan llevado a cabo los trabajos de investigación.

De igual forma, en la elaboración de los padrones de posesionarios o beneficiarios participaron de manera conjunta las Coordinaciones Agrarias y las organizaciones campesinas, lo que garantiza que estén integrados con toda veracidad y formalidad; condición necesaria para que sean las listas definitivas a favor de las cuales se realice la regularización de los predios.

Este punto es el objetivo central de esta memoria.

- c) **Asuntos de Organización y Fomento:** Se trata de asuntos concluidos desde el punto de vista de su trámite agrario en los que, a través de la Dirección General de Coordinación, se promueven alternativas de atención de tipo productivo.

En coordinación con los dirigentes de las organizaciones, dichos grupos campesinos son asesorados para la constitución de figuras asociativas, la generación de proyectos productivos y la gestión de apoyos ante las instituciones nacionales de crédito y fomento, correspondiendo a los propios grupos satisfacer la normatividad y requisitos que determinen las dependencias competentes.

### **5.3.- Contenido de los Acuerdos Agrarios**

#### **5.3.1 Asuntos al Momento de la Firma**

Entre Agosto de 1996 y Abril de 1998 se firmaron a nivel central 37 Acuerdos Agrarios, correspondientes a 34 organizaciones campesinas (1) abarcando un total de 6,141 asuntos, Cuadro 2, de los cuales:

- 4,140 (67.4%) se identificaron como concluidos al momento de la firma, aceptando las organizaciones que ya no son materia de atención, en términos de algún trámite agrario pendiente de resolver por parte de la Secretaría. De estos asuntos, en 1,589 casos se asumió el compromiso de brindar apoyos en materia de organización y fomento.
- 2,001 (32.6%) asuntos considerados en trámite, que la Secretaría se comprometió a desahogar conforme a los procedimientos aplicables a cada caso.

#### **5.4.- Situación Actual de los Asuntos**

De este modo, los asuntos actuales, a Junio 2001, de los Acuerdos Agrarios, se distribuyen de la siguiente manera:

- Concluidos: 4283 (2,551 a la firma y 1,732 con posterioridad).
- En trámite: 269
- Organización y Fomento: 1,589 todos concluidos

1 LA DIFERENCIA EN EL NÚMERO DE ACUERDOS RESPECTO AL TOTAL DE ORGANIZACIONES, SE DEBE A QUE EN EL CASO DE LA CCC SE FIRMARON TRES ACUERDOS AGRARIOS: UNO DE CARÁCTER GENERAL Y DOS ESPECÍFICOS PARA LOS ASUNTOS DE VERACRUZ Y SINALOA.

### 5.5.- Distribución por tipo de Asuntos en Trámite

Los 269 asuntos en Acuerdos Agrarios que se encuentran en trámite, se clasificaron de la siguiente manera:

**TABLA 1**  
**Asuntos Agrarios en trámite en la SRA**

NO	TIPO DE ASUNTO	TOTAL	%
1	Actividades Administrativas	14	5.23
2	Actividades Jurídicas	18	6.69
3	Expropiaciones	24	8.92
4	Terrenos Nacionales	2	0.75
5	Colonias	13	4.84
6	Regularización de Predios	5	1.85
7	Posesiones Precarias	16	5.94
8	Cumplimiento Sustituto de Ejecutorias	53	19.7
9	Modificaciones por Resoluciones Presidenciales o del Tribunal Superior Agrario a Mandamientos del Gobernador	8	2.98
10	Posesiones Irregulares en Propiedad Privada	41	15.24
11	Asuntos Extraordinarios	48	17.84
12	Posesiones Irregulares En Propiedad Social	10	3.71
13	Posesiones Irregulares En Propiedad Pública	17	6.31
<b>TOTAL</b>		<b>269</b>	<b>100</b>

Fuente: Unidad de Concertación Agraria de la SRA, (2001.)

### 5.5.1. - Distribución de Asuntos en Trámite por Organización

De este modo, cabe resaltar que del total de 269 asuntos en trámite concentrados principalmente entre las organizaciones que pertenecen al Congreso Agrario Permanente, sumando 79.77% de los casos, lo cual se puede apreciar en las tabla siguiente:

**TABLA 2**  
**Organizaciones con Acuerdo Agrario pertenecientes al Congreso Agrario Permanente**

NO	NOMBRE DE LA ORGANIZACIÓN	SIGLAS	ASUNTOS	%
1	Central Nacional Campesina	CNC	103	36.52
2	Central Campesina Cardenista (Incluye CCC-Nal, CCC-Ver, CCC-Sin)	CCC	29	10.28
3	Central Campesina Independiente	CCI	24	8.51
4	Coalición de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas	CODUC	15	5.32
5	Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos	CIOAC	14	4.96
6	Consejo Nacional de Sociedades y Unidades de Campesinos y Colonos	CONSUC	13	4.61
7	Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas	UNTA	12	4.26
8	Unión General Obrera, Campesina y Popular, Grupo Santa Cruz	UGOCP-GSC	5	1.77
9	Unión Campesina Democrática	UCD	5	1.77
10	Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas	UNORCA	3	1.06
11	Unión General de Obreros y Campesinos de México, Jacinto López	UGOCOM-JL	2	0.71
12	Confederación Agrarista Mexicana	CAM	0	0.00
13	Alianza Campesina del Noreste	ALCANO	0	0.00
	<b>TOTAL</b>		<b>225*</b>	<b>79.77</b>

(\*) 13 ASUNTOS FUERON FIRMADOS POR DOS ORGANIZACIONES SIMULTÁNEAMENTE

Fuente: Unidad de Concertación Agraria de la SRA, (2001.)

**TABLA 3**  
**Organizaciones con Acuerdo Agrario no pertenecientes al**  
**Congreso Agrario Permanente**

No	Nombre de la Organización	Siglas	Asuntos	%
1	Unión General Obrera Campesina y Popular "Coordinadora Nacional"	UGOCP-CN	7	2.48
2	Unión Campesina Democrática MAIZ-Jalisco	MAIZ-Jal	7	2.48
3	Movimiento Agrario e Indígena Zapatista	MAIZ	7	2.48
4	Central Unitaria de Trabajadores (Sonora)	CUT-SONORA	7	2.48
5	Unión General de Obreros y Campesinos de México (UNICA)	UGOCM-UNICA	6	2.13
6	Antorcha Campesina	AC	6	2.13
7	Unión Nacional de Productores de Caña de Azúcar	UNPCA-CNC	3	1.06
8	Alianza Campesina Revolucionaria	ACR	3	1.06
9	Unión Campesina Sinaloense	UCS	2	0.71
10	Unión Campesina Independiente	UCI	2	0.71
11	Campesinos Mexicanos Confederados	CMC	2	0.71
12	Central Campesina de Trabajadores de Tamaulipas	CCTT	2	0.71
13	Unión de Campesinos "General Pánfilo Natera"	UCGPN	1	0.35
14	Frente Cardenista Nacional Mexicano (Hidalgo)	FCNM-CNC HIDALGO	1	0.35
15	Convergencia de Organizaciones Democráticas	COD	1	0.35
16	Central Campesina Queretana, Urbana y Popular	CCQUP	0	0.00
17	Coalición de Ejidos Colectivos de los Valles del Yaqui y Mayo	CECVYM	0	0.00
18	Vieja Guardia Agrarista de México	VGAM-CNC	0	0.00
19	Movimiento Campesino Popular Independiente	MCPI	0	0.00
20	Grupo Xochiuloco	GRUPO TEXACAL	0	0.00
21	Grupo Texacal	GRUPO TEXACAL	0	0.00
22	Grupo Cuexcontitla	GRUPO CUEXCONTITLA	0	0.00
		<b>TOTAL</b>	<b>57</b>	<b>20.21</b>

Fuente: Unidad de Concertación Agraria de la SRA, (2001.)

El que la mayoría de los asuntos se distribuyan entre las organizaciones afiliadas al CAP, se explica porque es el organismo al que pertenecen las centrales más representativas a nivel nacional.

De estas organizaciones, resalta que 55.31% de los asuntos son gestionados tan sólo por tres centrales, que son la CNC, la CCC y la CCI.

Otro grupo significativo de organizaciones del CAP estaría conformado por cuatro centrales que suman 19.15% de asuntos en trámite, que son la CODUC, la CIOAC, la CONSUCC y la UNTA.

Un tercer grupo de las organizaciones pertenecientes al CAP estaría integrado por seis centrales, que suman 5.31% de los casos, que son, la UGOCP-GSC, la UCD, la UNORCA, la UGOCM-JL, la CAM y la ALCANO.

Los asuntos en trámite de las organizaciones con Acuerdo Agrario que no pertenecen al CAP representan 20.19% del total, concentrándose los casos principalmente en las siguientes seis organizaciones: UGOCP-CN, MAIZ-Jal, MAIZ, CUT-Sonora, UGOCM-UNICA y AC.

### 5.5.2.- Distribución de Asuntos en Trámite por Representación Agraria

Al considerar los asuntos en trámite en Acuerdos Agrarios por Representación, los casos presentan significativos desequilibrios en su distribución, como lo muestra la siguiente tabla:

**TABLA 4**

#### Distribución de Asuntos en Trámite por Representación Agraria

TIPO	REPRESENTACION	ENTIDAD FEDERATIVA	ASUNTOS	%
REGIONAL	GOLFO		74	27.51
		Veracruz	58	
		Tabasco	16	
REGIONAL	NOROESTE		29	10.79
		Sonora	26	
		Baja California Norte	3	
		Baja California Sur	0	
REGIONAL	OCCIDENTE		36	13.38
		Jalisco	33	
		Aguascalientes	0	
		Colima	3	
REGIONAL	PACIFICO		41	15.24
		Sinaloa	41	
		Nayarit	0	
REGIONAL	NORESTE		25	9.30
		Tamaulipas	19	
		Coahuila	4	
		Nuevo León	2	
REGIONAL	CENTRO NORTE		25	9.30
		San Luis Potosí	2	
		Guanajuato	20	
		Zacatecas	3	
REGIONAL	PACIFICO CENTRO		11	4.08
		Michoacán	8	
		Estado De México	3	
REGIONAL	CENTRO		6	2.23
		Hidalgo	6	
		Querétaro	0	
REGIONAL	NORTE		8	2.98
		Chihuahua	4	
		Durango	4	
REGIONAL	CENTRO SUR		9	3.34
		Puebla	8	
		Distrito Federal	0	
		Tlaxcala	1	

## CONTINUACIÓN

TIPO	REPRESENTACION	ENTIDAD FEDERATIVA	ASUNTOS	%
REGIONAL	PENINSULAR		0	0
		Yucatán	0	
		Campeche	0	
		Quintana Roo	0	
REGIONAL	SUR		1	.37
		Morelos	0	
		Guerrero	1	
ESPECIAL	CHIAPAS	Chiapas	0	0
ESPECIAL	OAXACA	Oaxaca	4	1.48
<b>TOTAL</b>			<b>269</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Unidad de Concertación Agraria de la SRA, (2001.)

Como se observa, la mayoría de los asuntos en trámite están concentrados fundamentalmente en cuatro representaciones agrarias, que suman 66.92% de los casos: Golfo, Noroeste, Occidente y Pacífico. Aunque resalta el hecho de que en la Representación del Golfo se concentra 27.51% de todos los casos.

El resto de las representaciones, incluyendo los asuntos correspondientes a las dos especiales, suman 33.08% del total de asuntos en trámite.

Es importante destacar que en la mayoría de los casos (79.18 %), la carga principal de asuntos en trámite corresponde a las sedes de las representaciones agrarias, siendo ilustrativos los casos de Veracruz, Sonora, Jalisco, Sinaloa, Tamaulipas, Guanajuato Michoacán, y Puebla.

### 5.6.- Asuntos de Organización y Fomento

Cabe insistir en que se trata de asuntos concluidos desde el punto de vista de su trámite agrario en los que, a través de la Dirección General de Coordinación, se promueven alternativas de tipo productivo.

En coordinación con los dirigentes de las organizaciones, dichos grupos campesinos son asesorados para la constitución de figuras asociativas. La generación de proyectos productivos y la gestión de apoyos ante las instituciones nacionales de crédito y fomento,

correspondiendo a los propios grupos satisfacer la normatividad y los requisitos que determinen las dependencias competentes.

En la actualidad, los 1589 asuntos de Organización y Fomento que se atienden, se distribuyen por organización como se observa en la tabla número 5.

**TABLA 5**  
**Asuntos de Organización y Fomento por Organización**

No	ORGANIZACIÓN	ASUNTOS	%
1	CNC	260	16.36
2	CCC	262	16.49
3	CCI	200	12.59
4	UGOCM-JL	71	4.47
5	MAIZ	68	4.28
6	CODUC	65	4.09
7	UGOCP-CN	61	3.84
8	UNTA	59	3.71
9	UCD	56	3.52
10	MCPI	49	3.08
11	CCC-VER	60	3.78
12	MAIZ-JAL	42	2.64
13	CECVYM	40	2.52
14	UNORCA	40	2.52
15	CONSUC	35	2.20
16	CIOAC	34	2.14
17	UGOCP-GSC	34	2.14
18	CUT-SON	29	1.82
19	CCQUP	15	0.94
20	VGAM-CNC	14	0.88
21	FCNM-CNC	13	0.82
22	CCTT	12	0.76
23	CMC	12	0.76
24	CCC-SIN	11	0.69
25	UNPCA-CNC	10	0.63
26	ALCANO	9	0.57
27	UCGPN	7	0.44
28	UCI	7	0.44
29	CAM	6	0.38
30	UGOCM-UNICA	5	0.31
31	AC	3	0.19
	<b>TOTAL</b>	<b>1589</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Unidad de Concertación Agraria de la SRA, (2001.)

De la tabla número 5 resalta que 45.44% de los asuntos de organización y fomento que actualmente se atienden están concentrados básicamente en tres Organizaciones que son la CNC, CCC y CCI.

### **5.7.- Estrategia para el Cumplimiento de los Acuerdos Agrarios**

Considerando que el cumplimiento de los Acuerdos Agrarios suscritos implica un esfuerzo coordinado de las diversas áreas sustantivas, la estructura territorial e instituciones del Sector Agrario en sus respectivos ámbitos de competencia, se hizo necesaria la definición de una estrategia que garantizara el desahogo en tiempo y forma de los compromisos adquiridos. Dicha estrategia, en términos generales, se ha basado en lo siguiente:

1. Conformación de un "Comité de Seguimiento y Evaluación para el Cumplimiento de los Acuerdos Agrarios".
2. Creación e instrumentación de un "Sistema de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos Agrarios" en la estructura territorial.

La información del seguimiento y control de los avances de los Acuerdos, es retroalimentada a la estructura nacional de la SRA.

El Comité de Seguimiento y Evaluación se constituyó por Acuerdo del C. Secretario del Ramo, el 11 de febrero del año de 1997, esta integrado por los Directores Generales de las Áreas Operativas de la SRA, la Procuraduría Agraria y es Presidido por el Titular del ramo, para cumplir con los siguientes objetivos:

1. Promover los mecanismos de coordinación entre las áreas de la Secretaría de la Reforma Agraria, sus organismos desconcentrados y las entidades paraestatales que integran el Sector Agrario, para el desahogo de la totalidad de los asuntos de los Acuerdos Agrarios.
2. Establecer e instrumentar un sistema de información que garantice un seguimiento sistemático de los avances de cada uno de los asuntos y que permita ofrecer respuestas oportunas a cada organización campesina.
3. Evaluar el avance de los asuntos y para el caso de que presenten una problemática especial o concurren situaciones imprevistas, tomar

las medidas necesarias para cumplir en tiempo y forma con los compromisos adquiridos en los Acuerdos Agrarios.

Por la naturaleza de los diversos asuntos comprometidos en los Acuerdos Agrarios y con la finalidad de garantizar su atención oportuna e integral, el Comité ha funcionado como una instancia colegiada a la que acuden los responsables tanto de las áreas sustantivas de la SRA, como de diversas instituciones que integran el Sector Agrario, manteniendo así una comunicación permanente que ha facilitado la atención oportuna de los Acuerdos Agrarios.

Por otro lado, con el propósito de acercar las respuestas a los campesinos, beneficiarios en última instancia de los Acuerdos Agrarios, se determinó la creación de un "Sistema de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos Agrarios" en la estructura territorial.

Dicho "Sistema" ha estado operando fundamentalmente a través de las Coordinaciones Agrarias, áreas e instituciones del Sector Agrario, con base en la celebración de audiencias de trabajo en las que se revisan los avances del Acuerdo Agrario de las organizaciones que lo solicitan, en los siguientes términos:

- Se verifica que se trate de los asuntos comprometidos en el Acuerdo Agrario correspondiente.
- Se comprueba, de acuerdo con el tipo de asunto, que se está cumpliendo en tiempo y forma con los compromisos de atención.

En el caso de respuestas terminales, los asuntos se tipifican según la forma en que se concluyen y se le hace entrega a la organización de los soportes correspondientes.

En el caso de avances en el trámite, los asuntos se tipifican según la situación que guardan, precisando si el asunto sigue siendo responsabilidad del área o institución que informa o, si su situación hace necesaria su reclasificación y resignación.

En el caso de que la Organización considere que la respuesta no sea precisa, se compromete una aclaración que se ofrece en la siguiente audiencia programada, las cuales se realizan mensualmente.

## **VI.- RESULTADOS, DISCUSIÓN Y PERSPECTIVAS**

### **5.1 Resultados**

Con la compra de tierras, que la SRA adquiere a través de los Acuerdos Agrarios suscritos con las Organizaciones Campesinas, para beneficiar a campesinos carentes de tierra, de alguna manera cubre el hueco que dejó la conclusión del Reparto Agrario y si se compara la creación de nuevos ejidos con su respectiva documentación, -carpeta básica-, e integrantes, -ejidatarios-, antes de la conclusión del reparto agrario y después del mismo podemos establecer que es la misma y que el reparto agrario continua, con la adquisición de superficie para constituir nuevos ejidos al amparo de la nueva Ley Agraria.

Hasta el momento se han adquirido 82, 557-61-62 hectáreas para constituir 173 nuevos ejidos al amparo de la nueva Ley Agraria, beneficiando a 11,249 nuevos "ejidatarios".

Como se puede ver en la tabla número 6, la mayor compra de superficie es para tres Organizaciones Campesinas CCC, CNC y CCI lo cuales representan el 61.45% del total, un segundo grupo tienen el 20.91% del total, el cual esta integrado por la CIOAC, UNTA Y CODUC.

Como se observa en la tabla 7, la mayor compra de superficie se ha realizado en cinco Estados: Jalisco, Chihuahua, Tamaulipas, Guanajuato y Veracruz, los cuales representan el 57.97% del total, un segundo grupo tienen el 32.90% del total, el cual esta integrado por Sonora, Durango, Tabasco, Sinaloa y Michoacán.

De las dos tablas (6 y 8), se desprende que la Central Campesina Cardenista (CCC) es la Organización con más superficie adquirida y con más personas beneficiadas.

**TABLA 6****Superficie Adquirida y Número de Beneficiarios por Central Campesina**

<b>ORGANIZACIÓN (siglas)</b>	<b>SUPERFICIE ADQUIRIDA (has)</b>	<b>NO. DE BENEFICIARIOS</b>
AC	00987-03-55	192
ACR	02113-54-44	192
CAM	00056-02-48	71
CCC	23842-45-97	3427
CCI	08432-43-97	570
CCTT	00123-83-68	34
CIOAC	06755-86-45	678
CNC	18461-74-72	1359
CODUC	04727-47-52	1362
CONSUC	01163-22-96	299
FCNM-CNC-HGO	01896-32-04	437
MAIZ	00364-04-56	103
MAIZ-JAL	01491-78-17	295
UCD	00655-68-72	29
UCI	00203-08-79	48
UGOCM-JL	02359-69-10	141
UGOCM-UNICA	00689-46-63	49
UGOCP-CN	00235-60-15	171
UGOCP-GSC	00646-41-97	177
UNORCA	00806-45-23	295
UNPCA-CNC	00090-13-07	34
UNTA	05782-70-63	1260
VGAM-CNC	00672-56-82	26
<b>TOTAL</b>	<b>82,557-61-62</b>	<b>11249</b>

Fuente: Coordinación para la Regularización de Predios e Indemnizaciones de la SRA, (2001). (Antes Coordinación de Pago de Predios).

**TABLA No. 7****Superficie Adquirida, Distribución por Entidad Federativa**

<b>ENTIDAD FEDERATIVA</b>	<b>SUPERFICIE ADQUIRIDA</b>	<b>NO. DE BENEFICIARIOS</b>
COAHUILA	0028-85-00	36
CHIHUAHUA	9999-99-98	229
DURANGO	5588-84-04	471
ESTADO DE MEXICO	0398-43-82	125
GUANAJUATO	8680-70-82	992
GUERRERO	0327-26-91	147
HIDALGO	2300-89-13	893
JALISCO	12285-73-41	1710
MICHOACAN	4916-72-26	554
MORELOS	0523-99-35	176
NAYARIT	0672-56-28	26
NUEVO LEON	0161-04-58	65
OAXACA	0137-00-04	80
PUEBLA	2050-26-30	670
SAN LUIS POTOSI	0481-68-27	112
SINALOA	5232-59-98	1334
SONORA	5939-99-16	85
TABASCO	5488-23-52	1150
TAMAULIPAS	9444-15-59	381
TLAXCALA	0190-18-73	48
VERACRUZ	7452-98-62	1918
ZACATECAS	0255-45-83	47
<b>TOTAL</b>	<b>82,557-61-62</b>	<b>11,249</b>

Fuente: Coordinación para la Regularización de Predios e Indemnizaciones de la SRA, (2001). (Antes Coordinación de Pago de Predios).

En la tabla No. 8 se indica el número de “nuevos ejidos constituidos” a partir de los Acuerdos Agrarios por Organización.

**TABLA No. 8**  
**Ejidos Constituidos a partir de los Acuerdos Agrarios**

<b>ORGANIZACIÓN (siglas)</b>	<b>EJIDOS CONSTITUIDOS</b>
AC	8
ACR	5
CAM	6
CCC	37
CCI	6
CCTT	1
CIOAC	20
CNC	16
CODUC	24
CONSUCC	5
FCNM-CNC	1
MAIZ	8
UCD	1
UCI	2
UGOCM-JL	2
UGOCP-CN	4
UGOCP-GSC	3
UNORCA	5
UNTA	18
VGAM-CNC	1
<b>TOTAL</b>	<b>173</b>

Fuente: Unidad de Concertación Agraria de la SRA, (2001).

La Organización que tiene más ejidos constituidos a partir de la firma del Acuerdo Agrario es la CCC con 37 ejidos, le sigue la CODUC con 24, la CIOAC con 20 y posteriormente con 18 y 16 la UNTA y la CNC, respectivamente.

## **5.2 Discusión**

El Reparto Agrario ha sido un proceso dinámico que ha transitado por diversas etapas, acordes con su tiempo y circunstancia. En su inicio, en apenas 20 años a partir de 1917, la mitad de la tierras considerada arable paso a manos de los campesinos.

La gran propiedad latifundista fue desarticulada y sustituida.

El Reparto Agrario mexicano fue profundo y prolongado, terminó con el latifundio de las haciendas como la forma de propiedad dominante en el México rural.

El Reparto Agrario ha sido uno de los procesos sociales más vinculados con nuestro nacionalismo. Su extraordinaria vitalidad transformó de raíz la estructura propietaria del territorio nacional.

El Reparto Agrario tenía como fin específico la afectación de propiedades de carácter privado o nacional, para entregarse a los campesinos solicitantes de tierra y así conformar un nuevo ejido o un Nuevo Centro de Población Ejidal (NCPE), y en bastantes casos el Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales, para definir las Comunidades Agrarias o Indígenas.

El Reparto infinito tuvo muchas caras oscuras: la frustración, la gestión lucrativa y la administración autoritaria, discrecional y a veces corrupta, la amenaza y el conflicto permanente para ejidatarios y propietarios, la inseguridad. Ocultar estos costos es irresponsable y contribuye a mantener el conflicto agrario, la lucha interna entre los propios campesinos, como un rasgo permanente de la vida rural.

El número de solicitudes de tierras crecía día con día y la superficie del territorio Nacional es la misma.

Eso originó que las Resoluciones negativas a las solicitudes de dotación fueran ya tan numerosas como las dotaciones realizadas desde 1917, y que se hubieran tenido que repartir tierras no aptas para la agricultura.

No se puede repartir lo que no existe. Era imposible seguir dotando de tierras a los solicitantes. La falta de reconocimiento de esta realidad, permitía alentar falsas esperanzas, lo que significaba engañar a los

que solicitaban un pedazo de tierra, entre tenerlos en trámites que no podían ser resueltos.

La continuación del Reparto Agrario hubiera mantenido un clima de inseguridad para todos aquellos que ya poseen la tierra, una amenaza permanente de que algún día pudieran perderla y que se las entregaran a otros; situaciones como esa evitaron en el pasado que se hicieran mejoras productivas en las tierras e inversiones de largo plazo que pudieran incrementar la productividad y los ingresos de los campesinos.

Las estrechas fronteras de las dotaciones ejidales se convertían en datos permanentes, en barreras infranqueables. Se hicieron esfuerzos de compactación que requirieron de complejas soluciones legales y acuerdos o resoluciones presidenciales. No fueron muchas ni muy exitosas.

La Reforma al Artículo 27 constitucional en 1992, terminó con el Reparto Agrario, esto es, con la obligación ilimitada del Estado de "dotar con tierras y aguas suficientes... conforme a las necesidades de su población sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten..." (texto del Artículo 27 constitucional antes de la reforma de 1992). Para explicar esta medida hay que recordar que desde 1917 se dotó a 30 mil ejidos y comunidades con un poco más de 100 millones de hectáreas que representan más de la mitad del territorio nacional. 3.5 millones de ejidatarios y comuneros fueron dotados o reconocidos. La letra y el espíritu de este ordenamiento se cumplieron mientras hubo posibilidad. Incluso se cometieron excesos al dotar tierras sin uso económico y hasta superficies inexistentes en la rígida realidad física. Los ejidatarios y sus familias, 15 millones de mexicanos, son más numerosos que la población total del país cuando se inició el reparto. Hay que decirlo con claridad: la obligación del Estado de dotar con 10 hectáreas de tierra a cada solicitante era imposible de cumplir de manera continua y permanente, sobre todo frente a una población que creció casi seis veces desde el inicio del reparto agrario.

La promesa de un reparto infinito para una población creciente frente a un territorio limitado ya no cumplía con los propósitos que en su momento acordaron los Constituyentes en 1917. El reparto según el Ejecutivo, había dejado de cumplir su función redistributiva de la riqueza nacional. A partir del censo agropecuario de 1940 la

concentración de la tierra aprovechada, lo mismo ejidal que particular, no muestra variaciones significativas pese al reparto más grande de la historia entre 1964 y 1970. El número de solicitudes por tierra que no pudieron resolverse por la carencia de superficies afectables ya era más elevado que el número de demandas atendidas. El reparto permanente despertaba expectativas e ilusiones que se convirtieron en desaliento y frustración. También alentaba falsas representaciones y estructuras mediadoras que lucraban con el conflicto y la intranquilidad como por ejemplo las Organizaciones Campesinas. No se repartía riqueza y oportunidad, se extendía y prolongaba pobreza, restricción e incertidumbre. La continuidad del reparto por la acción estatal era imposible, mantenerlo o posponerlo hubiera sido demagógico.

La posibilidad de convertirse en ejidatarios con el nuevo ordenamiento deriva del trato directo y de la relación entre vecinos y parientes. El arrendamiento y la aparcería que dan acceso a la tierra, antes prohibidos, son ahora legales.

El reparto más significativo en los últimos veinte años lo hicieron los propios campesinos entre ellos mismos al absorber a medio millón de nuevos ejidatarios, sus hijos, en la superficie ya dotada. Ese milagro se realizó, por cierto, al margen de la ley, a partir de lo cual se dio el minifundio, el cual es abrumador. Constituye una respuesta a condiciones restrictivas y falta de oportunidades reales, pero también es una limitación para el desarrollo y el bienestar del campo y sus trabajadores. El minifundio según algunos autores no se debe definir en términos de hectáreas. El minifundio se debe definir porque la producción de la tierra no alcanza para sustentar a sus poseedores. El minifundio sólo se supera por la ampliación de la superficie o por el incremento de la productividad.

Conforme a la legislación anterior el minifundio ejidal no podía solucionarse. Si un ejidatario abandonaba su tierra, acaso porque era insuficiente, ésta debía ser entregada a otro derecho. El nuevo ordenamiento permite la fácil y expedita compactación de la tierra conforme a la voluntad de los ejidatarios y sus asambleas. No la obliga ni la impone por razones técnicas o tecnocráticas, la hace posible y la promueve a través de la asociación y la translación de derechos. Rompe el muro jurídico del minifundio ejidal y abre la posibilidad de su superación estructural conforme se modifiquen las condiciones y se regule la voluntad de los ejidatarios.

Los límites constitucionales para la propiedad privada no fueron modificados por la Reforma al Artículo 27 de 1992 y permanecen en los mismos términos establecidos desde 1947. Esos límites son obviamente convencionales; también son en cierta medida confusos ya que vinculan aprovechamiento con superficie, por lo que al cambiar el uso surgen indefiniciones y disputas. Son el resultado de un pacto social en un momento preciso de la historia. Pero en casi medio siglo de vigencia han generado derechos, costumbres, hábitos y procedimientos que mantienen su vigencia. Es el viejo pacto estratificado por su aplicación reiterada, por eso su permanencia. También porque la reforma no pretendió propiciar ni permitir la gran propiedad individual sobre la tierra.

Un cambio así tan radical, no es fácil que las Organizaciones Campesinas o sus Representados acepten con resignación.

Ante esto, la Secretaría de la Reforma Agraria tuvo el importantísimo papel de continuar con el "Reparto Agrario". La Secretaría a partir de 1992, llenó el hueco que había dejado el reparto de tierras, mediante la adquisición de superficie para grupos campesinos, teniendo como motivo, la solución de "Conflictos Sociales", pero no se alcanzó el objetivo "La aceptación definitiva de la terminación del Reparto Agrario", ya que estas compras de tierras, generó prácticas viciadas que se convirtieron en formas permanentes de negociación con los propietarios y Organizaciones Campesinas. Esas negociaciones generaron una masa de asuntos pendientes y en trámite.

Es así cuando en 1996 y después de haber hecho un análisis riguroso de cartera de asuntos pendientes de las Organizaciones Campesinas, que incluían varios tipos de trámites administrativos y jurídicos, se concibió en la SRA, la idea de implementar los Acuerdos Agrarios, denominados Convenios de Finiquito Agrario, los cuales como ya se estableció en el apartado correspondiente, permitían la adquisición de superficie por parte de la Secretaría de la Reforma Agraria para beneficiar a grupos campesinos a través de los Acuerdos Agrarios suscritos con cada una de las Organizaciones Campesinas, lo cual es la continuación del Reparto Agrario, concluido oficialmente con la derogación de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Este Reparto Agrario se define selectivo, debido a que sólo se realizó con las Organizaciones o grupos en particular, que hayan firmado el

Acuerdo, en el cual se estableció lo siguiente....“la Organización Campesina manifiesta que quedan superadas todas las negociaciones y planteamientos relacionados con las demandas de tierras que sus afiliados y simpatizantes han presentado ante la Secretaría, comprometiéndose en consecuencia a evitar actos de posesión ilegal en predios que no les pertenezcan”, lo cual es una forma de aceptar la conclusión del reparto agrario.

### **5.3 Perspectivas**

La carrera de Ingeniería Agrícola forma gente con amplio criterio cuya versatilidad permitió la participación en este ámbito agrario, el desempeño de los egresados se manifiesta en distintas dependencias y áreas de trabajo, la dedicación y aplicación de los conocimientos aprendidos en el aula, facilitaron el análisis y sugerencias en la solución de los asuntos atendidos en los Acuerdos Agrarios.

En la cuestión académica podemos comentar que los viajes de práctica escolares, constituyen una fundamental visión del campo mexicano, que fue acentuada e incrementada al realizar trabajos de campo en los diferentes estados de la República.

Al realizar esta memoria de desempeño profesional, se deja constancia de que las modificaciones al Artículo 27 Constitucional, fueron un cambio radical, pero con poca o nula repercusión social, sin sentido positivo, porque a pesar, de que se tenga certeza jurídica en la propiedad de carácter social (que es la situación más palpable), no se observa una mejoría, ni productiva ni social en el campo mexicano, que a final de cuentas, era el objetivo primordial de las modificaciones. Dentro de estas modificaciones, tenemos la conclusión del Reparto Agrario que era un menester impostergable, no se podía seguir cayendo en el engaño, ni alentando falsas expectativas, que no serían cumplidas o se cumplirían mal, entregando superficie no apta para la agricultura, ni para otro tipo de explotación redituable.

Los Acuerdos Agrarios con las Organizaciones Campesinas, para finiquitar los asuntos pendientes al momento de la firma, sólo fueron un expectativa, ya que no cumplieron su cometido, las Organizaciones Campesinas siguen planteando asuntos de compra de superficie y fomentando la invasión de predios con el fin de que la SRA, los regularice vía adquisición y en algunos casos en contubernio con los

propietarios que quieren vender sus predios, aduciendo que están invadidos cuando en realidad no lo están.

La demanda de compra de tierras, cada vez con menor sustento jurídico, crecido ilimitadamente hasta convertirse en un falso y oneroso reparto de tierra que contradujo la reforma al Artículo 27 Constitucional.

### Perspectivas de los Acuerdos Agrarios

Es difícil y será a largo plazo la conclusión de los Acuerdos Agrarios por dos razones principales:

- Falta de Presupuesto de la SRA, para el desahogo de los asuntos.
- La constante presión de las Organizaciones, solicitando la inclusión de asuntos al Acuerdo Agrario suscrito.

Después de los Acuerdos Agrarios que puede seguir:

El Gobierno Federal pretende un desarrollo integral del campo, a través de tres grandes rubros:

**El Campo Agrario** tiene que ver hoy con el Ordenamiento de la Propiedad Rural, con la certificación y con otorgar la seguridad jurídica que se necesita en el campo, tal vez, estableciendo las bases para la llegada de los elementos que se requieren para romper el círculo vicioso de la pobreza, que es el capital, el crédito, la tecnología; que son los insumos, la comercialización y la industrialización.

**Campo Productivo** demanda conocer el estado que guardan las extensiones otorgadas a la propiedad social, Por Resoluciones Presidenciales, se han repartido 103 millones 685 mil hectáreas. Se han ejecutado efectivamente 100 millones 862 mil; de esta superficie 27 millones 725 mil se han parcelado y el resto corresponde a uso común.

La escasez de agua, el sistema tradicional de tumba-roza-quema, la falta de rentabilidad, entre otras causas, hace que la superficie cultivada por ejidatarios y comuneros, posesionarios y avecindados, sea de 15 millones 742 mil hectáreas. Esta cifra equivale a la mitad de las tierras que se trabajan en todo el país.

La propiedad social dispone, para iniciar su despegue productivo, de poco más de la mitad de la superficie efectivamente cultivada; de la mitad de la superficie con acceso a riego y de más de la mitad de superficie de temporal.

**Campo Social**, esta es la vertiente más importante en las políticas de desarrollo agrario.

La pobreza de México se concentra en el campo y representa el 60% de la pobreza total del país.

El ejido y la comunidad se considerarán como los pilares del desarrollo agrario del país.

La Reforma Agraria no concluyó con la finalización del reparto de tierras. Lo que sigue es el desarrollo agrario, el cual será a partir de una nueva cultura agraria fundada en el respeto al estado de derecho, en la pluralidad democrática y en el impulso a la Organización y Capacitación de los 3.5 millones de ejidatarios y comuneros.

La Organización y la Capacitación de los campesinos debe ser tan importante como lo fue en su momento el Reparto Agrario.

La Organización permitirá compactar superficies, generar figuras asociativas y proyectos productivos sobre la base de la asociación de productores; además de multiplicar e poder de negociación social, de comercialización y posición en el mercado , por parte de los productores rurales.

Productores que se alejen de la simple generación de materias primas y se inserten en las cadenas de industrialización y comercialización.

Se trata que través de la Organización y la Capacitación, los ejidatarios y comuneros sean beneficiarios de todo el esfuerzo realizado, mediante la utilización de las figuras asociativas perfectamente establecidas en la legislación, con el propósito de que se asocien y no pasen a ser sólo jornaleros de sus propias tierras.

Hoy existen 21 mil 506 figuras organizativas productivas, en las que participan 9 mil 992 núcleos agrarios. Es necesario saber cuántas de estas asociaciones efectivamente están funcionando; que se requiere

para hacerlas viables en el largo plazo, que circunstancias y condiciones les han permitido o complicado operar con éxito.

La capacitación no sólo debe incluir los derechos y obligaciones, o los conocimientos mínimos para operar tal o cual maquinaria o tecnología productiva; se debe impulsar la capacitación para insertarse plenamente en las modernas redes de comercialización, negociar en los mercados, reducir a intermediación, entre otros.

Una capacitación que sea auto reproductiva, en la que el individuo a través de los mínimos elementos de arranque, pueda continuar y determinar su propia capacitación en las áreas o temas que más convengan a él y a su comunidad.

La capacitación como un elemento imprescindible. Entendida no sólo como adiestramiento, sino capacitación para entender donde estamos parados en relación con el mercado, con la globalización, y con los niveles de productividad que demanda la misma competencia nacional.

## VIII.- CONCLUSIONES

La sociedad mexicana no se puede explicar sin el reparto agrario. Se trata de un proceso que redistribuyó poder y riqueza a lo largo de todo el país durante más de siete décadas.

Repartir la tierra contribuyó a la consolidación de la nación. Fue la base sobre la que se sustentó el proceso de industrialización y modernización de la República. Este proceso transformó a nuestro país en muchos sentidos: cultural, económica y socialmente.

Entregó a los campesinos 103 millones de hectáreas, más de la mitad del territorio nacional a 3.5 millones de familias.

El incipiente reparto de tierra, con el que se inició el proceso de justicia social campesina, pero sobre todo, el que puede considerarse como masivo con 19 millones de hectáreas, practicado en el periodo cardenista, fomentó la producción en una buena parte de las tierras ociosas, lo que contribuyó de manera significativa a fortalecer el mercado interno, a elevar en general los niveles de vida de la población y a modificar las estructuras productivas del país.

En la medida en que México se transformaba de un país predominantemente rural a una sociedad urbana y pasaba de un esquema de producción básicamente agrícola a otro industrial manufacturero, los centros de poder se trasladaban y los grandes acaparadores de tierra se debilitaban. A tono con esta transformación, la reforma agraria se realizó de manera arritmica, discontinua y diferenciada; pendiente siempre de las condiciones y coyunturas políticas que prevalecían en los estados, las regiones o zonas del país, así como de la intensidad o capacidad con que se le pudiera o quisiera impulsar por los responsables.

Los actos de afectación y entrega de tierras demandaron, además de la consabida voluntad política, una gama de recursos humanos, materiales y técnicos, que en ocasiones no estuvieron a la altura que exigía un acto social de tal envergadura, en la mayoría de los casos, por la imposibilidad objetiva de disponer de ellos y, en otros, por la indiferencia o conveniencia de los agentes institucionales.

A pesar de las vicisitudes en que se vio envuelto el proceso agrario, resulta incuestionable su profundo contenido social y su repercusión

para lograr cierto bienestar material de los campesinos. Entre uno de sus haberes se tiene que actualmente la propiedad social representa 50% del total de la superficie del país.

El Reparto Agrario mexicano fue profundo y prolongado, terminó con el latifundio de las haciendas como la forma de propiedad dominante en el México rural.

En 1910, había 622 mil propiedades, de las cuales el 60% eran menores de cinco hectáreas; en el otro extremo 10 mil haciendas mayores de mil hectáreas acaparaban la mitad del territorio Nacional y las aproximadamente ciento diez más grandes, el quince por ciento, contaban con 272 mil hectáreas en promedio cada una.

El esfuerzo redistributivo total desde 1917 es de enormes proporciones. Se dotó a 26 mil ejidos, más de dos millones 600 mil ejidatarios, y se restituyó o dio reconocimiento a dos mil comunidades pobladas con 400 mil comuneros. La mitad del territorio Nacional está en sus manos.

A partir de 1996, año en que la SRA firmó el primer Acuerdo Agrario con una Organización Campesina, que fue la Confederación Nacional Campesina CNC, se abrió de manera discrecional y casuística la vía de compra de propiedades que generó una expectativa y una demanda creciente para llevar a cabo adquisiciones, tanto por las Organizaciones Campesinas como por propietarios interesados en vender. La demanda de compra de tierras, cada vez con menor sustento jurídico, crecido ilimitadamente hasta convertirse en un falso y oneroso reparto de tierra que contradujo la reforma al Artículo 27 Constitucional.

La regularización de posesiones, que detentan grupos campesinos en terrenos de propiedad privada o social, a través de la compra de predios, para la constitución de nuevos ejidos, al amparo de la Ley Agraria vigente, es la similitud de continuar con el Reparto Agrario en forma selectiva, como se puede observar en el cuadro número 3, en el cuál se establece las similitudes que hay entre el Reparto Agrario y los Acuerdos Agrarios.

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

### Cuadro 3

#### Cuadro Comparativo entre el Reparto Agrario y los Acuerdos Agrarios

<b>Características Principales</b>	
<b>Reparto agrario</b>	<b>Acuerdo Agrario</b>
Afectación de superficie	Adquisición de Superficie
Dotar de Tierra	Beneficiar con Tierra
Creación de Ejidos	Constitución de Ejidos
Carpeta Básica	Documentos Básicos

Los Acuerdos Agrarios suscritos con las Organizaciones Campesinas, prosiguen hoy en día con el Reparto Agrario de forma selectiva, ya que si no hay Acuerdo Agrario suscrito, no se adquiere superficie y por lo tanto no hay constitución de Nuevos Ejidos. Esto trajo como consecuencia que la organización de los campesinos, sometida por la ley a autoridades administrativas; a partir de la conclusión del Reparto Agrario, perdiera iniciativa, fuerza y autonomía. La relación entre los campesinos y el Estado se volvió clientelar y populista. Sus intermediarios –Organizaciones- lucraron y se apoderaron de la representatividad y poder político en su beneficio particular.

La participación política del campo descendió en proporción y calidad hasta quedar como un apéndice de otros intereses y sectores. La exclusión, silencio e indiferencia cercaron al campo, y está relegado de la agenda nacional, lo cual es muy triste y poco alentador para los egresados de la carrera de Ingeniería Agrícola, ya que sin presupuesto para el campo y distribuido de una manera honesta y transparente, no encontrará un espacio donde puedan aportar sus conocimientos, para elevar la productividad, versatilidad y desarrollo que pudiera tener esté, nuestro gran campo mexicano.

## IX.-BIBLIOGRAFÍA

1. Aguilar Camín. H. y Lorenzo Meyer. 1990. A la sombra de la Revolución Mexicana. Cal y Arena, México.
2. Betanzos, O. y Enrique Montalvo. 1988 . "La Transformación mundial durante el siglo XIX", en *Historia de la cuestión agraria* Tomo 3, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México (CEHAM), México.
3. "Comentarios al Artículo 27". 1992. Instituto Nacional de Capacitación Agraria (INDA). Secretaría de la Reforma Agraria. México.
4. "Comentarios a la Ley Agraria". 1992. Instituto Nacional de Capacitación Agraria (INDA). Secretaría de la Reforma Agraria. México.
5. Chávez Padrón, M. 1991. "El Ejido" en *El Derecho Agrario en México*, Porrúa, México.
6. Escobar Toledo, S. 1988. "El Cardenismo más allá del reparto: acciones y resultados", en *Historia de la Cuestión Agraria*, Tomo 5 , Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México (CEHAM), México.
7. *Estudios Agrarios*. Revista de la Procuraduría Agraria. Año 4, Vol. 9 México, 1998.
8. Exposición de motivos e iniciativa de Reformas al Artículo 27 Constitucional. 1992. Cuadernillo de Presidencia de la República, México.
9. González Graf J. 1991. "La reforma del campo Mexicano", en *Nexos*, Núm. 167, México, Noviembre de 1991.
10. González y González L. 1986. Galería de la Reforma. Una remembranza y 45 testimonios de Juárez y su México, Secretaría de Educación Pública, (SEP), México.

11. Gordillo, G. 1979. "Estado y sistema ejidal", en Cuadernos Políticos, núm. 21, México, julio-septiembre de 1979.
12. INEGI. 1991. *VII Censo agropecuario*. México.
13. INEGI. 1994. *Estadísticas históricas de México*, tercera edición, México.
14. INEGI. 1996. *Conteo de Población y Vivienda 1995*, México.
15. Krauze, E. 1987. *Venustiano Carranza. Puente entre siglos*, Fondo de Cultura Económica (FCE), México.
16. La Transformación Agraria, Origen Evolución, Retos y Testimonios. 1998 Segunda edición. Secretaría de la Reforma Agraria, México.
17. Lemus, R. 1988. "Proceso histórico del agrarismo en México. El marco jurídico", en México 75 años de la Revolución, FCE, México.
18. Magaña, Gildardo. 1979. *Emiliano Zapata y el agrarismo en México*, Comisión para la Conmemoración del Centenario del Nacimiento del General Emiliano Zapata, México.
19. Mejía Fernández, M. 1979. *Política agraria en México en el siglo XIX*, Siglo XXI Editores, México.
20. Moguel, J. " La cuestión agraria en el período 1950-1970", en *historia de la cuestión agraria*, Tomo 6, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México (CEHAM), México.
21. Molina Enríquez, A. 1979. *Los grandes problemas nacionales*, Ediciones del Sector Eléctrico, Comisión Federal de Electricidad, México.
22. Molina Enríquez, A. 1986 *La revolución agraria en México, 1910-1920*, UNAM-Porrúa, México.
23. Rivera Castro, J. 1988 "Política agraria, organizaciones, luchas y resistencias campesinas entre 1920 y 1928", en *Historia de la cuestión agraria*, Tomo 4. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México (CEHAM), México.

24. Robles, R. y Julio Moguel. 1988 " Los nuevos movimientos rurales por la tierra y por la apropiación del ciclo productivo" , en *Historia de la cuestión agraria*, Tomo 9. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México (CEHAM), México.
25. Salinas de Gortari, C. Producción y participación política en el campo, FCE, México, 1982.
26. Salinas de Gortari, C. 1988 "Agrarismo y agricultura en el México independiente y posrevolucionario" en *México 75 años de la Revolución*, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México (CEHAM), México.
27. Silva Herzog, Jesús. 1981. *La cuestión de la tierra*, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México (CEHAM), México.
28. Warman, Grij, A. 1988 "*Hacia el futuro de la Reforma Agraria Mexicana*", en *México 75 años de la Revolución*, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México (CEHAM), México.